



АЛЬМАНАХ • ALMANAC

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА

ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА

Выпуск II
СОХРАНЕНИЕ
И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ
АРКТИКИ

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА – ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА

RUSSIAN ARCTIC – TERRITORY OF LAW

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

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА

ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА

Альманах

Выпуск II

**СОХРАНЕНИЕ И УСТОЙЧИВОЕ
РАЗВИТИЕ АРКТИКИ
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

Руководитель авторского коллектива
академик РАН
Т.Я. Хабриева

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

Москва – Салехард – 2015
Юриспруденция

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

RUSSIAN ARCTIC TERRITORY OF LAW

Almanac

Issue II

PROTECTION AND SUSTAINABLE
DEVELOPMENT OF THE ARCTIC
LEGAL ASPECTS

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

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

Moscow – Salekhard – 2015
Jurisprudence

УДК 327(059)

ББК 67.412.1

P74

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

Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск II. Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин и др.; отв. ред. В.П. Емельянцев, Е.А. Галиновская. М.: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, М., Салехард; ИД «Юриспруденция», 2015. – 392 с.

ISBN 978-5-9516-0708-9

Продолжая цикл междисциплинарных исследований, посвященных научной проблематике устойчивого развития Арктики, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа представляют второй выпуск научно-популярного альманаха, отражающего содержательную часть II Международного арктического правового форума «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты» (13–14 ноября 2014 г., г. Санкт-Петербург).

В этом выпуске альманаха – результаты исследований, направленные на решение многоплановых задач, в числе которых использование Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы страны; привлечение профессиональных трудовых кадров; сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества; укрепление обороноспособности и защита северных рубежей российского государства; развитие Северного морского пути как единой национальной транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике; сохранение уникальных арктических экосистем.

Для сотрудников государственных и муниципальных 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 вопросами устойчивого развития и повышения конкурентоспособности нашего государства.

Continuing the cycle of interdisciplinary researches devoted to the scientific problematic of sustainable development of Arctic regions, the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation jointly with the Government of the Yamalo-Netets Autonomous District represent the second issue of the scientifically-practical Almanac with the results of work of the held II International Arctic Legal Forum «Protection and Sustainable Development of the Arctic: Legal Aspect» (November, 13–14, 2014, St.-Petersburg).

The second issue of the Almanac represents the results of the researches which represent multidimensional-oriented tasks, including: use of the Arctic zone of the Russian Federation as strategic resource base of the country; attraction of the professional labour staff; conservation of Arctic regions as a peaceful and collaborative zone; strengthening of defensibility and protection of northern boundaries of the Russia; progress of Northern marine way as the national integrated transport communications of the Russian Federation in Arctic regions; conservation of unique Arctic ecological system.

For officials of the state and municipal bodies, practicing lawyers, representatives of the business community, research workers, lecturers of higher educational institutions, students and post-graduate students of legal and economic disciplines, as well as for a non-specialist audience interested in issues of sustainable development and improving the competitiveness of our state.

ISBN 978-5-9516-0708-9



9 785951 607089 >

ISBN 978-5-9516-0708-9

УДК 327(059)

ББК 67.412.1

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015
© Оформление. ИД «Юриспруденция», 2015

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	11
-------------------	----

Глава 1

АРКТИКА В МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОМ И НАЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОМ ИЗМЕРЕНИИ: ДОКТРИНЫ, КОНЦЕПЦИИ, ПРОБЛЕМЫ

С.Е. Нарышкин

Правовое освоение Арктики и защита национальных интересов России	15
---	----

Т.Я. Хабриева

Арктическое право – комплексный подход к разрешению проблем развития Арктики	25
---	----

Д.Н. Кобылкин

«Арктику – не покорять, а обживать». Устойчивое развитие Арктической зоны России на примере Ямало-Ненецкого автономного округа	32
--	----

А.Я. Капустин

Международное право и Арктика	38
-------------------------------------	----

А.К. Тулохонов

Арктика в новых геополитических координатах: объект, принципы освоения, право	45
--	----

В.А. Кряжков

Ключевые направления совершенствования законодательства о северных народах в контексте российской государственной политики в Арктике	56
--	----

В.С. Котляр

Северный морской путь: правовые аспекты и перспективы развития	66
--	----

В.А. Шамахов

Особенности современного международно-правового режима Арктики . . .	79
--	----

С.В. Макар

Векторы пространственного развития Арктической зоны России	85
---	----

Э.Л. Коршунов, А.А. Михайлов

Арктика в свете международного права: военный аспект	97
--	----

В.Н. Илюхин

Правовые аспекты поисково-спасательного обеспечения морской деятельности России в Арктике	107
--	-----

О.А. Жаркова

Конкурирующие режимы континентального шельфа
в Арктическом регионе 118

Глава 2**АРКТИЧЕСКИЕ РЕГИОНЫ РОССИИ –
ЕДИНСТВО И ОСОБЕННОСТИ****А.А. Клишас**

Эффективное государственное управление
как фактор развития Арктики 125

В.В. Сударенков

Ландшафты Арктики и их правовая охрана. 136

С.Д. Валентей

Возможности несырьевого будущего
российской Арктики 140

Д.В. Погорельый

Организация мониторинга правового пространства
в Ямало-Ненецком автономном округе. 144

Н.А. Плинка, Ю.Г. Михайличенко

Развитие нормативной и методической базы
комплексного управления прибрежными зонами 153

А.Н. Слепцов

Региональные аспекты развития российской Арктики. 160

А.Ф. Зеньков, В.А. Титлянов, К.Г. Ставров

Опыт работы ГНИНГИ Минобороны России
в интересах обеспечения безопасности морской деятельности
Российской Федерации в Северном Ледовитом океане. 167

А.В. Зорин

Некоторые аспекты развития Арктической зоны
Российской Федерации. 173

Е.Н. Иванова

Кадастровый учет на территории Арктической зоны России 179

Глава 3**ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ АРКТИКИ:
ОБЩЕСТВО И ПРАВО****С.Н. Харючи**

Право в Арктике – право на будущее 185

Г.П. Ледков

Основные проблемы законодательного регулирования
в сфере жизнедеятельности коренных
малочисленных народов Севера, Сибири
и Дальнего Востока Российской Федерации. 190

В.В. Лазарев

«Человеческое измерение» правоприменительной практики
в Арктической зоне Российской Федерации. 194

Г.Н. Чеботарев, Е.Ф. Гладун

Участие коренных малочисленных народов Севера
в управлении арктическими территориями. 202

И.Л. Набок

Роль образования в формировании этноправовой
культуры коренных народов Арктики 209

А.В. Бабина

Права коренных народов и иных групп населения Арктики:
региональный международно-правовой аспект. 220

Глава 4**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ
РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ****С.А. Аристов**

Перспективы развития арктической транспортной системы 227

Е.А. Галиновская

Правовой механизм обеспечения устойчивого развития
Арктической зоны Российской Федерации:
основные проблемы реализации 230

Д.В. Михайлов

Проблемы государственного управления развитием
Арктической зоны Российской Федерации. 238

С.В. Рыбаков

Кооперация государства, муниципалитетов, бизнеса
в устойчивом развитии макрорегиона российской Арктики. 241

В.А. Забродин, К.А. Лайшев

Продовольственная безопасность –
основа сохранения и устойчивого развития Арктики. 246

В.В. Саюнов

Проблемы определения правового статуса объектов,
созданных во внутренних морских водах,
на континентальном шельфе и в исключительной
экономической зоне Российской Федерации 253

А.В. Федотовских

Роль объединений предпринимателей
в общественной экспертизе законодательных актов
по развитию Арктической зоны Российской Федерации 263

Е.Н. Хмелева

Национальный фонд защиты морей
от нефтяного загрязнения как возможный механизм
взаимодействия государства и бизнеса в Арктике. 271

С.А. Шейнфельд

Мониторинг биоразнообразия
при добыче углеводородов на арктическом шельфе 276

С.А. Липски

Организация землепользования в Арктической зоне:
необходимость соблюдения баланса интересов 281

М.А. Цирина

Проблемы разрешения споров, возникающих
в связи с осуществлением предпринимательской деятельности
в Арктическом регионе 288

Глава 5**ЗАЩИТА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ****С.А. Боголюбов**

Пределы Арктической зоны России 297

Л.В. Пушкарева

Совершенствование методов управления природопользованием
и охраны окружающей среды регионов Крайнего Севера 309

О.Е. Медведева

Оценка экологического ущерба: задачи, проблемы и пути решения. 318

А.В. Кодолова

Проблемы правового регулирования ликвидации
прошлого (накопленного) экологического ущерба
в Арктической зоне Российской Федерации. 328

В.И. Богданов, Т.И. Малова

Особенности «прогресса – регресса» на стыке различных
научных дисциплин и межведомственных разграничений 336

Н.И. Хлуденева

Потенциал экологического права
в обеспечении охраны арктических экосистем 348

Д.О. Сиваков

О существенных различиях в системе правовой охраны
полярной природы приарктических государств 354

С.А. Сенников

Современные проблемы рыболовства
в морском районе архипелага Шпицберген 359

О.А. Золотова

Правовые проблемы создания и функционирования
особо охраняемых природных территорий в Арктической зоне. 369

Н.В. Кичигин

Применение процедур экологической оценки в Арктике 375

Приложение 379

INTRODUCTION 11

Chapter 1

ARCTIC IN THE INTERNATIONAL-LEGAL AND NATIONAL-LEGAL MEASUREMENT: DOCTRINES, CONCEPTS, PROBLEMS

S.E. Naryshkin

Legal development of Arctic regions and protection of national interests of Russia 15

T.Y. Khabrieva

Arctic Law – Complex Approach to Resolve the Problems of Development of the Arctic 25

D.N. Kobylkin

«The Arctic - not to conquer but settle». Sustainable Development of the Russian Arctic Zone on the Example of the Yamal-Nenets Autonomous District 32

A.Ya. Kapustin

International Law and the Arctic 38

A.K. Tulokhonov

Arctic region in new geopolitic coordinates: object, principles of development and law 45

V.A. Krjzhkov

Key directions of improvement of the legislation on northern people in a context of the Russian state policy in Arctic regions 56

V.S. Kotlyar

Northern marine way: legal aspects and prospects of the progress 66

V.A. Shamahov

Features of Arctic regions modern international-legal regime 79

S.V. Makar

Vectors of spatial development of the Arctic zone of Russia 85

E.L. Korshunov, A.A. Mihailov

Arctic regions in a view of international law: military aspect 97

V.N. Ilyukhin

Legal aspects of search and rescue maintenance of marine activity of Russia in Arctic regions 107

O.A. Zharkova

Competing modes of the continental shelf in the Arctic region 118

Chapter 2

THE ARCTIC REGIONS OF RUSSIA – UNITY AND FEATURES

A.A. Klishas

Effective public administration as a factor of Arctic development 125

V.V. Sudarenkov

Landscapes of Arctic regions: legal protection 136

S.D. Valentey

Possibilities of non-resource future of the Russian Arctic regions 140

D.V. Pogoreliy

Initiation of legal framework monitoring. 144

N.L. Plink, Yu.G. Mikhailichenko

Development of normative and methodical base
of complex management of coastal zones 153

A.N. Sleptsov

Regional aspects of development of the Russian Arctic 160

A.F. Zenkov, V.A. Titlyanov, K.G. Stavrov

The experience of the work of the State Research Navigation
and Hydrographic Institute under the Ministry of Defence
of Russia in interests of a safety of marine activity
of the Russian Federation at Arctic ocean. 167

A.V. Zorin

Some aspects of Arctic zone
of the Russian Federation development 173

E.N. Ivanova

Cadastral registration of the Russian Arctic zone territory 179

Chapter 3

HUMAN ELEMENT IN ARCTIC ZONE: SOCIETY AND LAW

S.N. Haryuchy

Arctic law – the right to the future 185

G.P. Ledkov

Main problems of legislative regulation in area
of life sustenance of indigenous minority of the North,
Siberia and the Far East of the Russian Federation 190

V.V. Lazarev

«Human dimension» of law enforcement practices
in the Arctic zone of the Russian Federation. 194

G.N. Chebotarev, E.F. Gladun

Participation of indigenous minority of the North
in management of the Arctic territories. 202

I.L. Nabok

Role of education in formation of ethno-legal culture
of indigenous peoples of Arctic regions 209

A.V. Babina

The rights of indigenous peoples and other groups of the population
of Arctic regions: regional and international-legal aspects. 220

Chapter 4

**ECONOMIC GROWTH AND SUSTAINABLE
DEVELOPMENT OF RUSSIAN ARCTIC**

S.A. Aristov

The prospects for development of Arctic transport system 227

E.A. Galinovskaya

Legal mechanism for sustainable development
of the Russian Federation Arctic zone:
main problems of realization 230

D.V. Mihaylov

Problems of public administration for development
of Arctic zone of the Russian Federation 238

S.V. Rybakov

Cooperation of the state, municipalities, business
in sustainable development of macroregion
of the Russian Arctic regions 241

V.A. Zabrodin, K.A. Layshev

Food security as a basis for the conservation
and sustainable development of Arctic. 246

V.V. Sayunov

Problems of determination of legal status of objects created
in the internal sea waters, on the continental shelf
and in the exclusive economic zone of the Russian Federation. 253

A.V. Fedotovskih

The role of employer’s association in public expertise
of legislative acts on development of Arctic zone
of the Russian Federation. 263

E.N. Khmeleva

National fund of protection of the seas from oil pollution
as the possible mechanism of interoperability of the state
and business in Arctic regions 271

S.A. Sheynfeld

Monitoring of biodiversity during hydrocarbon production
on the Arctic shelf 276

S.A. Lipsky

Organization of land tenure in the Arctic zone:
an indispensability of compliance with balance of interests 281

M.A. Tsirina

Problems of disputes resolution in connection with realization
of entrepreneurial business in the Arctic region 288

Chapter 5**ENVIRONMENT PROTECTION
AND ENVIRONMENTAL MANAGEMENT****S.A. Bogolyubov**

Borders of the Arctic zone of Russia. 297

L.V. Pushkareva

Perfection of environmental management methods
and protection of environment of the Far North regions 309

O.E. Medvedeva

Ecological damage value: tasks, problems and solutions. 318

A.V. Kodolova

Problems of legal regulation of liquidation
of the cumulative ecological damage
in the Arctic zone of the Russian Federation. 328

V.I. Bogdanov, T.I. Malova

«Progress – recourse» features on a joint
of various scientific disciplines and interdepartmental distinctions 336

N.I. Khludeneva

Potential of the environmental law in maintenance
of protection of Arctic ecosystems 348

D.O. Sivakov

Significant differences of a legal protection system
of the polar nature of the subarctic states 354

S.A. Sennikov

Modern problems of realization of fishery
in marine area of Spitsbergen archipelago 359

O.A. Zolotova

Legal problems of creation and functioning
of specially protected natural reservation in the Arctic zone 369

N.V. Kichighin

Application of environmental assessment in the Arctic. 375

Annex. 379

ПРЕДИСЛОВИЕ

Арктический регион имеет существенное стратегическое геополитическое и геоэкономическое значение для всей России. Необходимость разрешения социальных, экономических, экологических проблем Арктического региона России определяет новые цели и задачи правового регулирования, среди которых: использование Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы страны; привлечение профессиональных трудовых кадров; сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества; укрепление обороноспособности и защита северных рубежей российского государства; развитие Северного морского пути в качестве единой национальной транспортной коммуникации Российской Федерации; сбережение уникальных экологических систем Арктики.

Все эти направления требуют своего правового осмысления. Законотворческий процесс должен быть нацелен на поиск адекватных ответов на новые геополитические вызовы и возникающие в настоящее время острые проблемы освоения Русского Севера. Особая роль при этом должна принадлежать не только федеральному законодательству, но и законодательству субъектов Российской Федерации, территории которых вошли в состав российской Арктической зоны. В этом смысле прогрессивно развивающаяся система законодательства Ямало-Ненецкого автономного округа заслуживает особого внимания.

Цель настоящего Альманаха – изложение основных идей и подходов к комплексному законодательному урегулированию отношений в полярном регионе, решению проблем разграничения компетенции между различными уровнями власти, поиску эффективных правовых механизмов реализации государственной политики в Арктике, а также преодоление дисбаланса в экономическом и социальном развитии арктических и евразийских регионов России.

Поиск и закрепление критериев для установления границ правового регулирования, новых методов государственного управления позволят избежать поспешных решений, определить круг вопросов, регламентируемых отраслевыми и тематическими федеральными законами, что послужит созданию оптимальных правовых условий устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации.

13–14 ноября 2014 года в г. Санкт-Петербурге Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации совместно с Правительством Ямало-Ненецкого

автономного округа при поддержке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проводился II Международный арктический правовой форум «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты».

В течение двух дней на Форуме обсуждались наиболее актуальные способы и направления правового решения основных социально-экономических проблем Арктического региона.

Особое внимание на Форуме было уделено правовым методам реализации государственной политики в Арктике, гарантиям прав и законных интересов населения, обеспечению рационального использования ресурсного потенциала и благоприятного инвестиционного климата, особенностям международных правовых отношений. Исследование проблем Арктики в свете международного права выявило направления дальнейшего совершенствования международно-правового регулирования в целях обеспечения и защиты национальных интересов.

В работе Форума приняли участие представители восьми международных организаций, семи иностранных государств, десяти федеральных органов исполнительной власти, в том числе Министерства транспорта РФ, Министерства здравоохранения РФ, Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, 31 субъекта Российской Федерации, 11 компаний – представителей крупного и среднего бизнеса, 22 ведущих вузов и научных исследовательских учреждений России, а также депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Основу данного Альманаха составили доклады и выступления участников Форума. В выступлениях, прозвучавших на Форуме, нашли отклик и развитие такие тезисы, как: необходимость совершенствования правового регулирования миграционной политики и обеспечения Российского Севера профессиональными кадрами, дальнейшего обеспечения прав и законных интересов коренных малочисленных народов и защиты традиционных форм хозяйствования, конкретизации законодательства о государственно-частном партнерстве. Участниками Форума подчеркивалась важность точного определения границ Арктической зоны Российской Федерации, в которой должны быть реализованы комплексные и отраслевые документы стратегического развития. В области законодательного обеспечения устойчивого функционирования российской Арктики отмечалась необходимость гармонизации законодательства, комплексного подхода в регулировании различных сфер деятельности и совершенствования правоприменения.

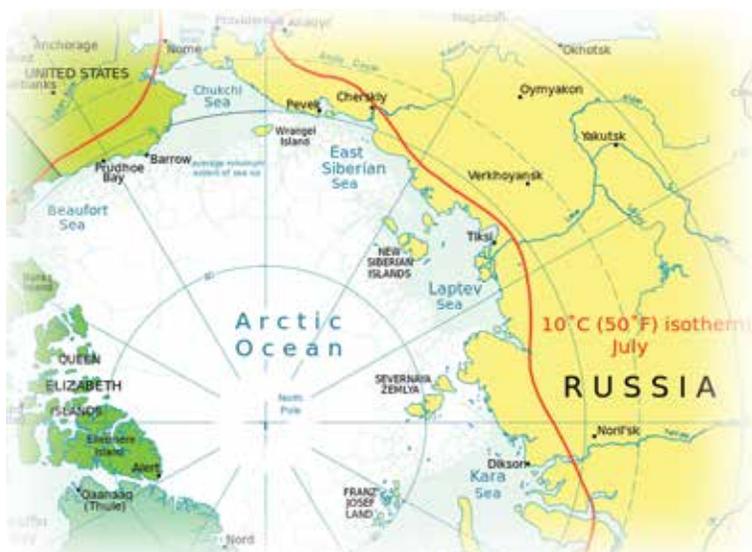
Надеемся, что Альманах вызовет интерес у широкого круга читателей и послужит информационной основой для дальнейших исследований в области правового регулирования отношений в Арктике и иных регионах России.

Глава 1

АРКТИКА

В МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОМ И НАЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОМ ИЗМЕРЕНИИ:

ДОКТРИНЫ, КОНЦЕПЦИИ, ПРОБЛЕМЫ



ПРАВОВОЕ ОСВОЕНИЕ АРКТИКИ И ЗАЩИТА НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ РОССИИ

С.Е. Нарышкин,
*Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации,
доктор экономических наук*

В начале XXI века геополитические и геоэкономические интересы государств, занимающих лидирующие позиции в мире, оказались направленными на богатый ресурсами Арктический регион.

Проблемы освоения Арктики обсуждаются на международном уровне, обеспечение ускоренного и устойчивого развития данного региона – одна из первоочередных задач приарктических государств – США, Канады, Норвегии, Дании. Страны, обладающие высоким инвестиционным потенциалом, рассматривают освоение арктических территорий в качестве предмета выгодных капиталовложений. В мировом сообществе сложилось мнение о том, что дно Северного Ледовитого океана содержит огромное количество месторождений важнейших полезных ископаемых. Здесь может залегать около 25% мировых запасов углеводородных ресурсов. По данным МЧС России, общая стоимость минерального сырья арктических недр превышает 30 триллионов долларов.

Российская Федерация всегда была лидером в исследовании арктических пространств. Изучение и освоение Севера – неотъемлемая часть истории России. Летопись географических открытий, изучения и освоения сухопутных территорий и морских путей Арктики связана с именами российских первооткрывателей, мореплавателей, ученых, путешественников, торговцев и промышленников. Достижения по освоению Арктики были преумножены в XX и XXI веках. Развитие северных транспортных маршрутов, открытие богатейших месторождений полезных ископаемых и их интенсивная разработка, обеспечение жизнедеятельности коренных малочисленных народов и всех, кто принял решение жить и работать в трудных приарктических условиях, внедрение инновационных методов охраны окружающей среды – это новая страница в истории российской Арктики.

Значение арктических регионов для России невозможно переоценить. В настоящее время они дают более 10% национального дохода и более 20% экспортной продукции. Можно с уверенностью сказать, что

Арктическая зона Российской Федерации – это объект первостепенной государственной важности, имеющий стратегическое значение для обеспечения национальных интересов страны.

Безусловно, верным является курс государственной политики, направленный на поступательное устойчивое развитие полярных регионов России. Это настраивает государственные органы, общество и бизнес на постоянное сотрудничество и взаимодействие в целях комплексного решения арктических проблем.

Отметим, что именно сейчас правовые методы решения проблем защиты национальных интересов России в Арктике оказываются наиболее востребованными. Праву как универсальному социальному регулятору внутригосударственных и межгосударственных отношений принадлежит особая роль.

Это проявляется в том, что в последнее время на самых различных уровнях, включая межгосударственный, высказываются предложения о возможном перераспределении сфер влияния в Арктике, пересмотре уже достигнутых договоренностей и даже об изменении границ арктических территорий. Раздаются голоса в пользу силовых методов разрешения этих вопросов.

Следует напомнить, что Россия всегда рассматривала Арктику как территорию мирного диалога и сотрудничества, а все спорные вопросы должны разрешаться в правовом поле путем переговоров с использованием всех доступных юридических инструментов достижения компромисса. Россия последовательно придерживается позиции, в соответствии с которой все международные конфликты и разногласия должны разрешаться исключительно мирным путем, на основе общепризнанных принципов и норм международного права и действующих международных соглашений.

При этом мы категорически настаиваем на том, что суверенитет и юрисдикция Российской Федерации в Арктической зоне, закрепленные российским законодательством и подтвержденные в международно-правовых актах, незыблемы и не подлежат каким-либо изъятиям и пересмотру без явно выраженного согласия нашего государства.

Непреодолимое значение для устойчивого развития российской Арктики имеет формирование полной, прозрачной и непротиворечивой национальной нормативно-правовой базы. Государственная Дума Российской Федерации как законодательный орган в полной мере осознает свою роль и ответственность за решение этого вопроса, проблемы северных территорий – предмет ее постоянной заботы. За последние несколько лет разработано и принято большое количество федеральных законов, прямо или косвенно затрагивающих арктическую или северную тематику.

Особое внимание в законотворческой деятельности традиционно уделяется обеспечению прав и законных интересов граждан, проживающих на территориях российской Арктики (Крайнего Севера); созданию законодательных основ развития природоресурсных и энергетических отраслей, транспортных сетей; охране окружающей среды и решению ряда иных неотложных вопросов.

За период работы Государственной Думы шестого созыва (с 4 декабря 2011 года по настоящее время) было внесено 55 проектов федеральных законов, направленных на совершенствование законодательства в части регулирования отношений в Арктическом регионе. Ответственным, профильным исполнителем или соисполнителем по данным законопроектам являлся Комитет Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока. Четырнадцать из внесенных законопроектов были приняты и подписаны Президентом Российской Федерации. При этом большая часть проектов федеральных законов относится к сферам реализации социальной политики, а также государственного и муниципального строительства. Ряд законопроектов посвящен урегулированию экономических отношений и охране окружающей среды.

Социальная сфера как предмет законотворчества остается для нас приоритетной. Наибольшее число рассмотренных (12) и принятых (5) за указанный период законопроектов было направлено на совершенствование социальной политики. Государственное строительство и конституционные права граждан также находятся в центре внимания законопроектной деятельности, 5 из 18 законопроектов в этой области получили статус федерального закона.

В меньшей степени, но все же довольно активно осуществляется деятельность по совершенствованию законодательства, касающегося предпринимательства (из 7 внесенных законопроектов принято 3), охраны окружающей среды и природопользования (в стадии рассмотрения находится 3 законопроекта). Надеемся, что дальнейшее обсуждение проблем развития бизнеса и вопросов использования природных ресурсов и охраны окружающей среды даст дополнительный стимул законопроектной деятельности и в этих направлениях.

Однако работа по законодательному обеспечению устойчивого развития региона далека от завершения. Законотворческий процесс Государственной Думы нацелен на поиск адекватных ответов на новые геополитические вызовы и возникающие в настоящее время острые проблемы освоения Русского Севера. Увеличение масштабов освоения Арктики уже сейчас требует от России решения многоплановых задач, в числе которых:

- использование Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы, обеспечивающей поступательное социально-экономическое развитие страны;
- привлечение профессиональных трудовых кадров, решение демографических проблем;
- сохранение Арктики в качестве территории мира и сотрудничества;
- развитие транспортной системы и прежде всего Северного морского пути как единой национальной транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике;
- сбережение уникальных экологических систем.

Все эти аспекты должны учитываться при принятии новых федеральных законов и изменении действующих.

Отдельно остановимся на некоторых проблемах, которые нуждаются в решении в ходе предстоящей законотворческой работы.

Основу устойчивого развития российской Арктики составляет обеспечение притока трудовых ресурсов, формирование достаточной инвестиционной привлекательности, поддержание стабильной благоприятной экологической обстановки.

Безусловно, наивысшая ценность этой территории и важнейший приоритет государства в работе по ее освоению – это человеческий потенциал. В настоящее время в Арктической зоне Российской Федерации проживает немногим более 1% населения государства, что не может не вызывать беспокойства, поскольку регион имеет огромное экономическое значение. Создание условий для жизни тех, кто уже выбрал для себя суровый северный край, и привлечение новых профессионально подготовленных молодых кадров – сверхзадача нынешнего этапа государственной политики. Для ее решения необходимо учитывать не только климатические, природные условия Севера, но и социально-экономическую ситуацию в стране, которая непосредственно влияет на интенсивность и направления межрегиональной миграции. Население России не отличается активной территориальной мобильностью, что обусловлено в том числе большими издержками на переселение из одних районов в другие, неразвитостью транспортной сети, ограниченностью рынка арендуемого жилья, высокой стоимостью жилья и его аренды.

Сложность и острота проблемы диктуют необходимость искать решения на законодательном уровне. В связи с этим представляется целесообразным пересмотр миграционного и трудового законодательства. При этом внимание следует уделить таким вопросам, как:

- содействие разработке и реализации региональных программ, направленных на развитие сезонной миграции работников;
- распространение и обеспечение вахтового метода ведения работ, гибких форм занятости и гибкого графика работы;

– развитие инфраструктуры для проживания внутренних трудовых мигрантов на основе государственно-частного партнерства, поддержки арктических регионов, проводящих активные меры по привлечению внутренних мигрантов;

– информирование населения о возможностях трудоустройства и развития предпринимательства в районах российской Арктики;

– обеспечение реального доступа граждан к социальным, медицинским и иным видам услуг, повышение уровня образования в северных регионах;

– совершенствование законодательства о северных льготах и тарифах.

В адаптации нуждается и законодательство о коренных малочисленных народах Севера, которые должны быть не только объектом постоянной опеки со стороны государства, но и полноценными участниками процессов устойчивого развития российской Арктики. Поддержка традиционных форм ведения сельского хозяйства и рыболовства должна стать весомым вкладом в обеспечение продовольственной безопасности региона. При этом нельзя игнорировать и индустриальное развитие. В этом смысле Ямало-Ненецкий автономный округ представляет собой пример разумного подхода к решению проблемы сочетания общенациональных интересов и интересов отдельных народов, когда осуществляется поддержка традиционных промыслов и содействие активной разработке промышленных месторождений энергетических ресурсов.

Вместе с тем необходима модернизация законов о коренных малочисленных народах. Следует актуализировать Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Серьезная работа предстоит в связи развитием инвестиционной привлекательности Арктической зоны Российской Федерации.

Законодательство, направленное на создание благоприятных условий развития бизнеса, в последнее время существенно обновлено. Внесен ряд принципиальных и обширных изменений в Гражданский и Земельный кодексы РФ, другие федеральные законы, принят Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», полностью изменивший процедуры заключения государственных контрактов. Проект федерального закона «О государственно-частном партнерстве» направлен на укрепление и упорядочение взаимодействия государства и бизнеса в целях достижения значимых для всего общества социально-экономических результатов.

В связи с этим Государственной Думе совместно с иными заинтересованными органами государства предстоит пристально изучить вопрос о том, каким образом нововведения в регулировании экономической сферы отразятся на инвестиционном климате в российской Арктике. Действующее законодательство и новые механизмы должны содействовать, а не препятствовать притоку инвестиционных ресурсов в арктические регионы страны. В развитие этого следует рассмотреть предложения по учету ряда особенностей осуществления предпринимательства, по выработке прозрачных и действенных норм о предоставлении налоговых, кредитных и иных преференций представителям бизнеса (в том числе и иностранного), намеренным участвовать в социально и экономически значимых проектах в Арктике. Вместе с тем следует признать, что инвестиционное законодательство, сформированное по большей части еще в конце XX века, уже не в полной мере отвечает современным темпам развития и содержанию инвестиционных процессов, а поэтому нуждается в существенном обновлении.

Важной частью законодательной работы остается обеспечение государственной поддержки развития транспортной системы, создания инфраструктуры для разведки полезных ископаемых. Особое внимание необходимо уделить формированию надежных законодательных основ для дальнейшего развития Северного морского пути как одного из наиболее важных объектов стратегических интересов России.

Кроме того, требует создания адекватных правовых условий обеспечение продовольственной безопасности в регионе.

В условиях интенсификации освоения Арктики приобретает актуальность поиск оптимальных правовых средств снижения негативного воздействия на арктические экосистемы. Все большее беспокойство вызывает таяние арктических льдов, уничтожение биоресурсов, загрязнение морской среды нефтью.

Экологическим законодательством Российской Федерации предусмотрена в целом сбалансированная система способов и средств правовой охраны окружающей среды, которые применимы для регулирования вопросов охраны арктических экосистем, сохранения их биоразнообразия. Так, Федеральный закон «Об охране окружающей среды», не устанавливая особого правового режима Арктической зоны Российской Федерации, содержит юридический инструментарий, применимый к решению экологических проблем этого региона. В соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» создана целая сеть арктических морских и приморских особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения.

Однако практика показывает, что многие из установленных законом инструментов в должной мере не обеспечивают конечного результата – стабильного состояния окружающей природной среды, снижения темпов ее деградации. Повышенная уязвимость арктической экосистемы обуславливает продолжение работы по исследованию эффективности имеющих экологическую направленность правовых механизмов. При этом основная причина слабой эффективности правового регулирования природоохранных отношений в России видится все же в плоскости реализации законодательства. Многочисленные ошибки и злоупотребления, несоблюдение правовых предписаний, к сожалению, сопровождают хозяйственную деятельность постоянно. В условиях Арктики небрежное отношение к природоохранным требованиям может привести к необратимым последствиям. И это недопустимо.

Вместе с тем масштабные экологические проблемы в Арктике требуют новых законодательных инициатив. Так, поддержки заслуживают предложения об установлении особых условий природопользования и охраны окружающей среды, государственного регулирования судоходства по трассам Северного морского пути. При этом определение благоприятных условий судоходства, в том числе решение вопросов экологии и природопользования, – прерогатива и обязанность Российской Федерации.

Степень и масштабы нефтяного загрязнения северных морских пространств побуждают определиться с разработкой новых правовых средств борьбы с этим явлением на законодательном уровне. В этом смысле можно обсудить законодательные и организационные перспективы создания национального фонда охраны морей от загрязнения нефтью.

Современная обстановка в мире вносит коррективы в решение перечисленных сугубо мирных задач развития арктического региона. Наряду с преодолением социальных и экономических проблем России приходится активнее обращаться к правовым вопросам укрепления обороноспособности и национальной безопасности в российской Арктике, поэтому тема развития оборонного потенциала нашего государства в Арктической зоне также находится в поле пристального внимания Государственной Думы.

Эти задачи требуют согласованного и системного подхода к законодательной деятельности, в частности учета климатических, географических, социально-экономических и иных особенностей этого региона. Государственная Дума в своей законопроектной работе стремится учитывать данный императив.

Безусловным ориентиром для комплексного решения проблем законодательного регулирования отношений в Арктическом регионе

являются стратегические документы, направленные на реализацию государственной политики, утвержденные Президентом РФ (Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года и др.). Разумеется, инициативы Президента РФ и Правительства РФ должны опираться на непротиворечивую и стабильную законодательную основу.

Вместе с тем комплексный подход в правовом регулировании устойчивого развития территорий российской Арктики имеет еще свой неосвоенный потенциал. Так, система федерального законодательства настроена в большей степени на урегулирование отношений в определенных экономических или социальных сферах. Обязанность разработки законопроектов возложена на профильные комитеты Государственной Думы преимущественно по отраслевому признаку. Специфика Арктического региона учитывается, как правило, при подготовке соответствующих отраслевых федеральных законов.

Однако системности и согласованности законодательных инициатив удастся добиться не всегда. Даже использование новейших технологий мониторинга применения законодательства не всегда позволяет комитетам Государственной Думы получить максимальную и объективную информацию о трудностях реализации федеральных законов и способах их преодоления на местах. В этом смысле мы с большим вниманием относимся к законодательным инициативам субъектов Российской Федерации, территории которых входят в состав Арктической зоны. Мы открыты для обсуждения новелл, предлагаемых регионами для федерального законодательства, так как они не понаслышке знают, какие существуют проблемы и какими правовыми методами можно их решить. Одной из законодательных мер обеспечения устойчивого развития арктических регионов России могло бы стать принятие рамочного федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации», но пока не найдено однозначное решение относительно содержания такого акта, нет определенности в том, какое место он должен занять в системе законодательных актов Российской Федерации, нет оснований утверждать, что его разработка и принятие – дело ближайшего времени. Возможно, дальнейшее обсуждение проблем Арктики даст дополнительный стимул еще раз вернуться к этому вопросу.

Начало XXI века ознаменовано обострением борьбы за арктические территории на межгосударственном уровне. Не прекращается спор приарктических государств о разделе морских и сухопутных пространств. Вопросы, касающиеся делимитации границ с сопредель-

ными государствами в морских пространствах Арктики, разграничения претензий государств на континентальный шельф и транспортные пути, требуют приемлемого решения. Развитие национального законодательства в данном случае происходит с учетом соответствующих международно-правовых актов. От справедливого разграничения морских пространств в Арктике напрямую зависит консолидация российских интересов в регионе, определение приоритетов по разработке и добыче полезных ископаемых, проведение научных исследований, определение правовых условий использования транспортных коридоров.

Мы настроены на дальнейшее развитие механизмов участия Государственной Думы в защите арктических территориальных пространств России на международной арене.

Опыт показывает целесообразность оценки Государственной Думой последствий ратификации международных соглашений, заключаемых Российской Федерацией с сопредельными государствами по вопросам правового регулирования режима Арктики. Так, при рассмотрении вопроса о дальнейшей судьбе Соглашения о линии разграничения морских пространств, заключенного в 1990 году между СССР и США, Государственной Думой было установлено, что уступка Советским Союзом значительных территорий морских пространств в пользу США впоследствии привела к потерям рыболовной отрасли России (на момент подготовки соответствующего постановления Государственной Думы ущерб рыболовной отрасли российской экономики составил около 2,8 миллионов тонн рыбы стоимостью свыше 1,4 миллиарда долларов США).

Одним из приоритетных направлений обеспечения национальных интересов в Арктике в последнее время является определение юрисдикции континентального шельфа Российской Федерации. В связи с этим мы поддерживаем мнение о необходимости вести более интенсивную подготовку к предоставлению в ООН заявки с доказательствами того, что хребет Ломоносова, простирающийся примерно на 1800 км от Новосибирских островов до острова Элсмир в Канадском Арктическом архипелаге, является составной частью российского континентального шельфа. В 2013 году Канада уже направила в ООН заявку на расширение границ континентального шельфа в Северном Ледовитом океане на 1,2 миллионов квадратных километров, включая хребет Ломоносова. И если эта заявка будет удовлетворена, интересы и права Российской Федерации на континентальный шельф в Арктике и его богатейшие ресурсы будут существенным образом ограничены. Государственная Дума готова оказать содействие и в разрешении этого вопроса.

Сложность и значение международных отношений в Арктике дают основания для обсуждения укрепления статуса Арктической группы – Постоянной делегации Государственной Думы в Конференции парламентариев Арктического региона (КПАР). Необходимо обеспечить деятельность Постоянной делегации в информационном и организационном единстве с теми планами и решениями, которые выработаны Государственной Думой.

Особое значение приобретает аналитическая и политико-правовая роль Государственной Думы в части предварительной оценки последствий от принятия законодательного акта или ратификации международного соглашения, заключаемого Российской Федерацией с сопредельными государствами по вопросам правового режима Арктики. При реализации этих функций внимание уделяется новым юридическим технологиям, в частности мониторингу применения действующего законодательства, социологическим, статистическим и иным методам оценки эффективности нормативно-правового регулирования. Важную роль в развитии данной деятельности может сыграть Совет по правотворчеству.

Консолидация усилий по планомерной и согласованной разработке законодательных основ устойчивого развития российской Арктики с целью обеспечения активного участия Государственной Думы в этой важной работе будет сопровождаться усилиями по улучшению внутренней организации ее деятельности. Есть основания обсудить вопрос о формировании особого плана Государственной Думы по решению вопросов Арктического региона. В нем следовало бы отразить мероприятия, намечаемые в рамках рассмотрения определенных законопроектов, заслушивания членов правительства при проведении «парламентского часа», проведения парламентских слушаний, а также в процессе работы комитетов и комиссий. Особая роль в этом может быть отведена Комитету Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока. Вместе с тем и за иными Комитетами Государственной Думы могут быть закреплены специальные профильные вопросы, связанные с обеспечением развития Арктической зоны России.

В заключение хотелось бы выразить уверенность в том, что совместные усилия федеральных органов государственной власти, включая Государственную Думу, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научного и экспертного сообщества будут способствовать укреплению позиций России в Арктическом регионе, позволят разрешить наиболее насущные социальные и экономические проблемы российской Арктики в разумные сроки.

АРКТИЧЕСКОЕ ПРАВО – КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К РАЗРЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ АРКТИКИ

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

Еще век назад, по свидетельству известного российского дипломата и правоведа А.В. Сабанина, сама постановка вопроса о правовом режиме арктических льдов воспринималась как нечто курьезное. Однако стремительное освоение Арктики не только изменило отношение к ней, но и придало импульс ее научно-правовому познанию.

Наша наука достигла заметных успехов в развитии идей российских ученых конца XIX – начала XX веков о разработке международно-правового статуса Арктики (Ф.Ф. Мартенс, Л.Л. Брейтфус и др.), о сохранении обычаев коренных народов Севера и их гармонизации с действующим правопорядком (В.В. Самоквасов), об изучении и закреплении в законодательстве особенностей организации публичной власти на северных окраинах страны (М.М. Богословский). С 30-х годов XX века по настоящее время заметный вклад в исследование Арктики вносит и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. В своей научной работе Институт продолжает традиции изучения правовых средств защиты коренных народов, особенностей организации государственного управления, трудовых отношений и осуществления хозяйственной деятельности на Крайнем Севере, защиты арктической окружающей среды.

Однако помимо продолжения традиций мы заняты разработкой новых правовых решений. Одной из основных задач видится поиск концептуальных идей о формировании саморазвивающихся полярных производственных и транспортных инфраструктур, об обеспечении роста населения и о сохранении природы Арктики. Но уже сейчас ясно, что решение многоплановых проблем Арктического региона не может быть сведено к двум-трем, пусть и хорошо обоснованным идеям. Это поступательная, долговременная работа в различных научных

сферах, требующая интеллектуальных усилий специалистов разного профиля. За рубежом появилась тенденция к созданию специализированных научных центров по изучению Арктики. Расширение арктических исследований имеет не только научный, но и практический контекст, поскольку существует прямая связь между уровнем научных разработок и решением прикладных задач освоения региона. Такая же связь имеется между правовыми исследованиями и состоянием законодательства, а также практики его применения.

По этой причине Институт законодательства и сравнительного правоведения продолжил научную работу в области исследования правовых проблем Арктики комплексным изучением современного состояния правового регулирования в этом регионе. И одним из последних заметных результатов стала разработка концепции развития Арктического права, положения которой изложены в монографическом издании «Арктическое право: концепция развития»¹.

Арктическое право в рамках Концепции рассматривается не в догматическом ключе, а как социальное, развивающееся правовое явление, как полисистемное национально-международное правовое образование – инструмент мобилизации правового воздействия на процессы развития арктических регионов.

На основе избранного доктринального подхода и комплексной методологии изучения вопроса в Концепции изложены система и вопросы взаимодействия международно-правовых и национально-правовых инструментов регулирования Арктики. Следует отметить, что такой подход используется впервые.

Результатом ретроспективного и современного исследования международно-правового и национального регулирования арктических отношений стала разработка прогнозных выводов о правовом будущем Арктики. И будущее это, по нашему мнению, за комплексно-целевым методом правового воздействия и государственного управления. Это подтверждается общими и институциональными исследованиями в рамках разработки концепции арктического права.

Работа над правовым массивом невозможна без исследования законодательной базы, поэтому началом разработки концепции стала проведенная инвентаризация и системный анализ правового регулирования отношений в северных арктических регионах. В общей сложности было выявлено более 500 нормативных правовых актов с «арктическим» содержанием; из них около 10% (свыше 50 актов) сохраняют свою силу с советского времени.

¹ Арктическое право: концепция развития / А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеев, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. т.я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве российской Федерации. М.: ИД «Юриспруденция», 2014.

В результате исследования национального российского законодательства сделан вывод о том, что в правовом регулировании Арктики, как и в российском законодательстве вообще, преобладает отраслевой подход: действуют акты конституционного, административного, гражданского, экологического, земельного и других отраслей. Если обратиться к уровню нормативных правовых актов, то их основной массив до сих пор составляют подзаконные акты отраслевых министерств и ведомств.

Такое дробление предмета правового регулирования обуславливает множественность, разрозненность, а зачастую, пробельность и противоречия правовых норм, регламентирующих вопросы арктических территорий. В российском законодательстве нет и системообразующего законодательного акта, «уплотняющего» арктическую правовую материю, и обеспечивающего взаимосвязь отраслевого регулирования.

Относительно полноценную правовую регламентацию содержат только федеральные законы о гарантиях прав коренных народов и компенсациях для лиц, живущих на Крайнем Севере и выезжающих из районов Крайнего Севера. Однако это не весь спектр вопросов, требующих постоянного правового сопровождения. Не имеют завершеного правового решения ключевые задачи формирования производственных, транспортных и иных инфраструктур, обеспечивающих развитие экономического пространства в Арктике, недостаточно отработаны правовые инструменты поддержки предпринимательской деятельности. Этим вопросам посвящено менее 5% нормативных правовых актов, в то время как основное внимание уделяется публично-правовым аспектам государственного регулирования.

Помимо системных проблем при работе над Концепцией арктического права обнаружен целый ряд нерешенных вопросов правового регулирования: от предоставления льгот населению арктических районов до установления правового режима Северного морского пути и определения границ суверенных прав России в Арктике. Например, в США и Канаде границы суверенных прав закрепляются в основном в законах.

Несмотря на то что законодательство Российской Федерации, как и любое национальное, призвано решать внутренние проблемы государства и общества, оно имеет много общих черт с законодательством других арктических стран. Во всех арктических государствах, как и у нас, действуют программные документы, определяющие цели арктической политики (Национальная стратегия для Арктического региона США 2013 г., Северная стратегия Канады 2009 г., Стратегия Швеции в Арктике 2011 г., Стратегия Финляндии в Арктике 2013 г. и т.д.), преобладает отраслевой подход, отсутствуют системообразующие законы, устанавливающие основы правового регулирования.

Вместе с тем в зарубежных арктических государствах роль закона заметнее. Можно констатировать стремление использовать его как основной правовой регулятор, что подтверждает не только увеличение числа целевых законодательных актов, посвященных Арктике, но и их унификация, как, например, в скандинавских странах.

Усилению роли закона способствуют также и особенности международно-правового статуса Арктики, который так и не стал предметом глобальных международных конвенций или региональных международных договоров.

Международно-правовое регулирование, как это было подтверждено и при разработке Концепции, ограничивается отдельными вопросами, главным образом, по установлению границ арктических государств и защите окружающей среды. Дальнейшее его развитие связывают, как правило, с региональными международными организациями (Арктическим советом и Северным советом), постепенно наращивающими потенциал международно-правовой регуляции.

В целом отмечается ускорение национально-правового и международно-правового регулирования Арктики, что дает основание к постановке вопроса о природе феномена, который все чаще обозначают термином «Арктическое право».

Это еще не устоявшийся термин. В зарубежной доктрине и практике Арктическое право рассматривается в основном как некое собирательное понятие в отношении норм, посвященных Арктике, а не как целостное правовое образование. Некоторые авторы определяют Арктическое право как отдельную отрасль международного или национального права. Полагаем, что это явление иного порядка, в котором все более отчетливо проявляются признаки формирующегося системного правового комплекса. Появление таких комплексов впервые было рассмотрено в одной из концепций развития российского законодательства, опубликованных Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в 1995 г. В настоящее время подобный комплекс можно определить как сложное правовое образование, нормативно-ценностные свойства которого выделяют особый предмет правового регулирования и научного изучения, в данном случае – Арктику.

Системный анализ раскрывает содержание современного национально-правового и международно-правового регулирования Арктики, но его недостаточно для оценки будущих рисков и угроз. Эту задачу может решить правовое прогнозирование. В практике государственных органов и в юридической науке оно используется редко. Чаще всего, оно подменяется правовым проектированием, ориентирован-

ным на решение конкретных правовых задач, а не на опережающее многовариантное отражение правовой действительности.

При формировании концептуального прогноза развития Арктического права сделано предположение о сохранении в ближайшей перспективе отраслевого подхода в правовом регулировании. Правовые нормы, содержащиеся в актах отраслевого законодательства, обеспечивают необходимую регламентацию общественных отношений. Перемещение таких норм в состав обособленных нормативных актов, формирующих массив Арктического права, либо дублирование их содержания позитивного эффекта не дадут. Напротив, форсирование этого процесса может привести к разрушению единства правового пространства страны.

Вместе с тем существует необходимость в обоснованном наращивании числа специальных нормативных правовых актов, нацеленных на решение комплексных проблем Арктики, которое не может быть найдено посредством традиционных отраслевых подходов, ограниченных пространственными пределами государственной власти, особым кругом правоотношений и принятым методом правового регулирования. Они не приемлемы для уровней глобальной, региональной и «блоковой» (союзной) международно-правовой регуляции и плохо приспособлены для решения макрорегиональных проблем с их сложным переплетением личных и коллективных, локальных, региональных и федеративных, национально-правовых и международно-правовых отношений.

Именно в этой среде по мере развития международно-правового и национально-правового компонентов постепенно будет формироваться Арктическое право как явление более высокого уровня организации правового воздействия – полисистемный комплекс, состоящий из совокупности взаимосвязанных международно-правовых и национально-правовых элементов, находящихся в тесном взаимодействии друг с другом и с внешней социальной средой.

Одним из первых шагов в этом направлении, запускающим новые правовые и организационные процессы, может стать принятие системообразующего федерального закона «О развитии Арктики».

Дальнейшее развитие Арктического права должно осуществляться во взаимной связи двух его компонентов – международно-правовом и национально-правовом. Но в ближайшей перспективе преобладающим будет национально-правовое регулирование. Это связано с рядом факторов.

Во-первых, расширение пространства международно-правового регулирования в Арктике создает потенциальные угрозы для национальных интересов Российской Федерации (в том числе по обеспечению военной, экономической, экологической безопасности).

Во-вторых, арктические государства признают несвоевременным заключение региональных договоров по вопросам определения правового режима морских пространств и границ суверенных прав арктических государств в Северном Ледовитом океане.

В-третьих, необходима предварительная апробация в законодательных актах тех правовых решений, которые будут предлагаться Российской Федерацией для реализации на глобальном и региональном международно-правовых уровнях. Это позволит преодолеть сложившуюся практику законодательной экономии при осуществлении нормативно-правового регулирования Арктики.

В-четвертых, очевидна потребность не только в преодолении отставания российского правового регулирования Арктики от иных арктических государств, но и в восстановлении баланса между правовыми и «замещающими» их нормами. В настоящее время такие значимые вопросы, как установление льгот и социальных гарантий работникам, регулируются не государством, а локальными актами организаций и предприятий. При этом надо восстановить роль федерального законодательства с тем, чтобы локальные акты дополняли, а не замещали законодательные.

В-пятых, усилится влияние неправовых факторов на развитие Арктического права. Планируемая интенсификация добычи полезных ископаемых в сложных природно-климатических условиях Арктического региона (нефтедобыча и нефтеперевозка в сложной ледовой обстановке) почти неизбежно повлечет за собой усугубление негативного техногенного воздействия и риск чрезвычайных ситуаций. Это, в свою очередь, приведет к возрастанию роли не только международно-правовых, но и национально-правовых актов, направленных на предотвращение и преодоление кризисных ситуаций.

Формирование Арктического права потребует мобилизации всех правовых ресурсов.

Несомненно, роль закона станет заметнее, в том числе в связи с расширением «арктического» содержания отраслевых законов и принятием специальных законодательных актов. В решении арктических проблем будет задействован весь спектр мер правового воздействия: от императивных, запретительных и ограничительных до диспозитивных и поощрительных. Будет совершенствоваться правоприменительная практика в направлении усиления действия международно-правовых и национально-правовых регуляторов. Вместе с тем станет более активной нормотворческая и правоприменительная роль субъектов Российской Федерации. Более широкое распространение получат и разнообразные правовые механизмы самоуправления и самоорганизации общин коренных малочисленных народов,

профессиональных объединений, ассоциаций промышленников и предпринимателей Арктики.

Изменится и институциональная основа правового регулирования Арктики.

Задачи совершенствования деятельности российского государства в Арктике недостижимы без оптимизации взаимодействия Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, в том числе за счет использования гибких механизмов передачи полномочий посредством указов Президента, постановлений Правительства РФ, а не только законов и соглашений. Можно предположить создание специализированного федерального министерства по делам Арктики. Подобные министерства уже существуют, обеспечивая территориально-целевое управление на Дальнем Востоке, в Республике Крым и на Северном Кавказе.

Очевидно, что по мере развития Арктики будут формироваться новые муниципальные и административно-территориальные образования. Более широко будет развиваться, по примеру США и Канады, сеть институциональных структур, обеспечивающих взаимодействие и координацию деятельности арктических субъектов Федерации между собой и с федеральным центром.

Появятся новые публично-правовые компании в целях развития Северного морского пути и освоения арктических природных ресурсов. Примерами могут служить Российско-Американская компания, учрежденная еще в 1799 г., иные отечественные промышленные и горнодобывающие, торговые и страховые компании, обеспечивавшие становление российской Арктики на протяжении последних двух столетий.

Полагаем, что формирование Арктического права является необходимым условием не только защиты интересов России в Арктике, но и осуществления мечты о том, что **российское могущество будет прирастать Сибирью и Северным океаном**. Эта мечта, впервые высказанная М.В. Ломоносовым в XVIII веке, в XXI веке становится национальной идеей и, благодаря этому, может стать реальностью.

«АРКТИКУ – НЕ ПОКОРЯТЬ, А ОБЖИВАТЬ». УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИИ НА ПРИМЕРЕ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА

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

На рубеже XX–XXI вв. взгляд человечества на Арктику коренным образом изменился. Центр притяжения мировых интересов смещается в сторону Северного полюса Земли. И в последнее время мы наблюдаем такие геополитические и макроэкономические процессы, которые в перспективе способны радикально изменить жизнь многих государств и народов.

Сегодня у всех уже есть понимание, что Арктика – это и нефтегазовая кладовая, и глобальная «кухня» климата планеты, и колоссальный ресурс пресной воды. Однако важно осознать, что Арктика – это еще и уникальный животный и растительный мир, и колыбель уникальной древней культуры, традиционного образа жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов Севера. Именно поэтому сегодня чрезвычайно важно заложить прочное основание для бережного освоения Арктики и ее ресурсов для развития инфраструктуры промышленности при ключевых условиях – минимизации техногенного и антропогенного воздействия на естественную природную среду и гарантированном устойчивом повышении уровня и качества жизни местного населения. В связи с этим базовыми задачами всех арктических государств становятся широкое внедрение инновационных природосберегающих технологий, способных работать в гармонии с природой, и самое главное – создание общих, единых «правил игры» для всех участников процесса освоения высоких широт.

Стратегическое значение Арктической зоны для России велико. Как отметил Президент России В.В. Путин: «Арктика была и остается в сфере особых интересов России. Здесь сконцентрированы практически все аспекты национальной безопасности – военно-политиче-

ский, экономический, технологический, экологический, ресурсный». Поэтому Арктика рассматривается нашей страной в качестве ресурсной базы, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны, а также зоны мира и сотрудничества. При этом ключевыми приоритетами государственной политики Российской Федерации в Арктике являются: осуществление активного взаимодействия с приарктическими государствами; разграничение морских пространств в Северном Ледовитом океане; совершенствование системы государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации; улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике; развитие ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации за счет использования перспективных технологий; модернизация и развитие инфраструктуры арктической транспортной системы и рыбохозяйственного комплекса в Арктической зоне Российской Федерации; сбережение уникальных экологических систем Арктики; использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике¹.

Возрастающая роль этого региона ставит на повестку дня вопросы совершенствования государственного регулирования развития Арктической зоны Российской Федерации. Несмотря на то что Арктика выделена сегодня в самостоятельный объект государственной политики Российской Федерации, национальные интересы нашей страны в арктическом регионе еще далеки от своей всесторонней реализации. Это объясняется комплексом факторов. С одной стороны, это объективные сложности в балансировании национальных интересов приарктических государств в сферах геополитики, экономики, экологии, обороны, науки и обеспечения национальной безопасности, с другой стороны, недостаточная изученность всего природного потенциала арктического региона.

Особая роль в решении задач комплексного освоения российской части Арктики принадлежит северным субъектам Российской Федерации, эффективная деятельность которых позволит сохранить нашей стране роль ведущей арктической державы. В числе таких субъектов – Ямало-Ненецкий автономный округ (далее – также Ямал, округ), который со времен первых открытий природных бо-

¹ Подробнее об этом см.: Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969), Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ в феврале 2013 г.), Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» (утв. постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366)..

гатств Западной Сибири второй половины XX в. является локомотивом промышленного, инфраструктурного и социального освоения Арктики.

Вся территория автономного округа расположена в Арктической зоне Российской Федерации. При этом почти половина площади региона находится за Полярным кругом, что существенно усложняет процесс ведения хозяйственной деятельности на его территории.

В округе живут 540 тыс. человек, десятая часть которых – представители коренных малочисленных народов Севера. Это 13% всех коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации. Кочевой образ жизни ведут: 16,5 тыс. человек (3 717 семей, 39% всех представителей коренных малочисленных народов Севера).

Мы здесь – в Арктике – очень хорошо понимаем, насколько хрупка грань взаимодействия между двумя, на первый взгляд, противоположными сферами. С одной стороны, это высокотехнологичная нефтегазовая отрасль, с другой – традиционный образ жизни тундровиков, который гармонично «вплетен» в природу. Именно поэтому в Российском и региональном законодательстве сформировано неукоснительное правило: устойчивое развитие Арктической зоны страны возможно лишь при условии поступательного социально-экономического развития народов, которые здесь живут.

Ямало-Ненецкий автономный округ сегодня – это одно из немногих мест на планете, где сохранился и на государственном уровне оберегается традиционный образ жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов Севера. Верность реализуемой в регионе политике подтверждают цифры. За 15 лет численность коренных народов в округе выросла в 2 раза. Сегодня демографические показатели среди коренных народов в регионе – одни из лучших в стране.

На Ямале удалось сформировать современную эффективную нормативно-правовую базу, которая способствует устойчивому развитию коренных народов. Большое внимание уделяется созданию условий для самозанятости коренного населения.

На фоне активно реализуемой в округе политики сохранения самобытной культуры коренных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов Ямал по праву считается «энергетическим сердцем» России. Сегодня автономный округ обеспечивает добычу 85% российского газа и 12% нефти и газового конденсата. Добычу, переработку и транспортировку углеводородов ведут 50 крупнейших отечественных и зарубежных компаний, среди которых структуры таких холдингов, как «Газпром», «Роснефть», «Новатэк», «Лукойл». За полвека осуществления промышленной деятельности из недр Ямала извлечено лишь 10% всего,

что хранит в себе эта земля, поэтому даже с учетом роста мирового энергопотребления Ямал остается безальтернативным газовым плацдармом России на многие десятилетия, если не на века. Это еще раз доказывает, что вопросы освоения Арктики – очень протяженны по времени и безграничны по значению.

С начала промышленного использования Западной Сибири Ямал – лидер в освоении Арктики. Сегодня в округе реализуются крупномасштабные проекты мирового значения, в которых принимают участие и иностранные компании. Среди крупных проектов: разработка месторождений полуострова Ямал и прилегающих Арктических акваторий; создание центра производства сжиженного газа «Ямал СПГ» и сопряженное с ним строительство нового арктического морского порта «Сабетта»; формирование новых магистральных газо- и нефтепроводов «Бованенково – Ухта – Торжок», «Заполярье – Пурпе – Смотлор» и другие. Представляется, что эти и ряд других проектов уже в ближайшей перспективе существенно изменят экономическую картину Севера России.

Новый импульс развитию Арктики даст создание транспортной инфраструктуры. В первую очередь следует отметить строительство арктической магистрали «Северный широтный ход» и многофункционального порта Сабетта.

Известный факт: одно рабочее место в условиях Арктики требует создания до 15 рабочих мест в иных регионах, поэтому в осуществлении комплексных ямальских проектов в той или иной мере задействован производственный и научный потенциал многих регионов России, частных и государственных предприятий. Подсчитано, что благодаря развитию транспортного блока Ямала, включающего арктические железные дороги и морские порты, в России уже на этапе начала строительства появится 20 тысяч новых рабочих мест, а старт проекта откроет новые перспективы не только Ямалу, но и многим другим субъектам Российской Федерации.

В сфере управления арктическими территориями Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа руководствуется тремя принципами:

- сохранение традиционной хозяйственной деятельности и культуры коренных малочисленных народов Севера;
- обеспечение экологической безопасности и развитие научной базы;
- корреляция интересов топливно-энергетических компаний и коренных малочисленных народов, проживающих на Ямале.

Ярким примером ответственного подхода к сохранению Арктики со стороны местного населения, органов власти и бизнеса является

экспедиция по очистке от накопленного экологического ущерба на остров Белый, распложенный в Карском море, где находятся древние сакральные святилища коренных народов Севера. Подход к экспедиции – особо тщательный: за три года проведения экологических мероприятий на острове собрано 700 тонн металлолома. Полностью остров будет очищен к 2017 году. Здесь уже создана структура ямальского Научного центра изучения Арктики, и остров становится открытой научно-исследовательской площадкой.

В перспективе планируется наращивать научную инфраструктуру. Руководство автономного округа уверено в том, что наука должна идти впереди промышленного освоения Крайнего Севера.

Учитывая ранимость природы Крайнего Севера, чрезвычайно большое внимание уделяется обеспечению экологической безопасности территории округа. Ни один промышленный проект на Ямале не реализуется без двух обязательных процедур. Первая – это жесткая экспертиза на соответствие самым строгим экологическим стандартам. Вторая – обязательные общественные слушания в тундровых общинах коренных народов Севера. Эти правила строго выполняются всеми компаниями в регионе.

Отмечу, что сегодня на Ямале действуют 15 полигонов экологического мониторинга. 79 тыс. из 770 тыс. кв. км, то есть 11% всей территории Ямало-Ненецкого автономного округа имеют статус особо охраняемых природных территорий. Эта площадь равна территории среднего государства в Европе (такого как, например, Чехия).

В ежегодно заключаемых соглашениях о сотрудничестве между Правительством округа и компаниями, работающими на территории региона, значительная часть отводится организационным, финансовым, правовым инструментам реализации интересов и потребностей местного населения. Совместными с социально-ответственным бизнесом усилиями строятся заводы, перерабатывающие комплексы, объекты транспортной и социальной инфраструктуры, воплощаются научно-исследовательские проекты.

Независимо от того, какие проекты мы осуществляем – промышленные, социальные, научные, экологические, локального или регионального и даже общегосударственного уровня, принципиально одно – обеспечить переход от «ресурсной» парадигмы развития Российской Арктики к «человеко-ориентированной». Главный принцип: Арктику не нужно покорять, ее нужно обживать. Мы ему строго следуем.

За несколько последних лет условия жизни на Ямале значительно изменились. Активно строится жилье, детские сады, школы, больницы, заводы для тундровиков, вводятся объекты энергетики,

транспортной и коммунальной инфраструктуры. В целом уровень и качество жизни северян в последние годы повысились значительно. Сегодня люди на Ямале, в экстремальных условиях Крайнего Севера, живут полноценной комфортной жизнью.

Значение Арктики для будущего многих стран и народов неопределимо. Цель у всех нас одна – благополучная, комфортная, чистая Арктика. Достичь это мы сможем при одном обязательном условии: Арктика должна быть свободна от конфликтов. Залог позитивного продвижения человечества на Север – это конструктивное, созидательное, честное партнерство.

Поэтому Арктика и ее российская часть могут и должны стать фундаментом для открытого взаимовыгодного сотрудничества ведущих государств и регионов по самому широкому кругу вопросов. А красоты и богатства огромной Арктики хватит на всех.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И АРКТИКА

А.Я. Капустин,
*первый заместитель директора
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
президент Российской ассоциации
международного права,
доктор юридических наук, профессор*

Цель доклада – выявить наиболее актуальные правовые проблемы реализации стратегических интересов нашей страны в Арктике. Успех развития российского Арктического региона во многом зависит от того, каким образом выстроено правовое обеспечение всех социально-экономических процессов.

При этом важное значение имеет прогностическая функция юридической науки, способной не только анализировать возможные последствия действующего законодательства в обозримом будущем, но и проектировать перспективы его дальнейшего совершенствования (изменения, модернизации, адаптации и т.д.).

Научное прогнозирование перспектив устойчивого развития российской Арктики – важная задача современного этапа развития нашей страны. Ведущая роль в ее решении принадлежит праву, так как только правовые регуляторы способны задать требуемое направление в обеспечении комплексного устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации реализует функции правового обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации, осуществляя экспертное сопровождение проектов законов и иных нормативных правовых актов, ведет фундаментальные научные исследования по актуальным направлениям развития законодательства. Заметную их часть занимают проблемы правового режима различных территорий Российской Федерации, стратегического планирования социально-экономического, экологобезопасного развития России и ее регионов, правовой защиты национальных интересов страны.

Институтом накоплен опыт по проведению научных мероприятий, посвященных арктической тематике, в т.ч. во взаимодействии с партнерами из федеральных и региональных органов власти, научных центров.

С прошлого года совместно с Правительством Ямало-Ненецкого автономного округа начат цикл правовых исследований развития российской Арктики:

- проводятся семинары, коллоквиумы, конференции;
- выпускается альманах «Российская Арктика – территория права», содержащий научный анализ и прогнозы правового обеспечения сохранения и развития Арктики;
- осуществляется публикация монографических исследований и научных статей.

В работах Института представлены различные направления эволюции российского законодательства, пути его дальнейшего совершенствования. Готовятся концепции развития законодательства в целом и по отраслям в разных форматах с периодичностью в несколько лет (в частности, в 2004, 2010, 2014 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.

Предметом ряда диссертационных исследований ученых Института стали вопросы, имеющие ключевое значение для развития Арктики, например статус коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России, совершенствование территориального устройства исходя из специфики каждого региона, в т.ч. арктического. Проводятся исследования по правовым проблемам комплексного освоения и сохранения природных ресурсов российской Арктики. Была проведена научно-практическая конференция по проблемам правового регулирования транспортной и иной хозяйственной деятельности в Арктике (16 октября 2014 г.)

Сотрудники Института ведут активную работу по правовому обеспечению развития Арктики, позволяющую осмыслить арктическую проблематику в контексте взаимодействия разных отраслей права.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ РОССИИ В АРКТИКЕ

Значение Арктики возрастает не только в силу многих объективных причин, но и вследствие сложившейся геополитической ситуации в мире. Более того, будущее всего человечества тесно связано с развитием и использованием ресурсов этого региона. Глобальное изменение климата на земле по некоторым научным оценкам также способно повысить привлекательность рассматриваемой территории для других нерегиональных держав.

Правовой режим Арктики определяется применимыми обычными и договорными нормами международного права и национального права арктических государств. Начиная с русско-английской (1825 г.)

и русско-американской (1867 г.) конвенций, впервые предусмотревших секторальный (по меридиану к Северному полюсу) принцип разграничения прав на северные полярные владения, арктические государства сами определяли статус Арктики на двустороннем и региональном уровне, что традиционно получало молчаливое согласие большинства нерегинальных государств.

Сложилась система международно-правовых актов различного уровня (универсальные, региональные, двусторонние) и правовой природы (международные договоры, международные обычаи, декларации, рекомендательные акты и иные акты «мягкого права»), которые применяются к регулированию отношений государств в Арктике.

Наряду с этим сохраняются различные подходы к перспективам международно-правового регулирования деятельности, включая вопросы разграничения пространств в этом регионе. Возникают новые угрозы стабильному и безопасному развитию региона, что обуславливает потребность в дальнейшем укреплении международно-правового режима арктической территории.

Существует, вероятно, необходимость синхронизации развития российского арктического законодательства с учетом не только зарубежного, но и международного права, а также важности обеспечения национальных интересов России.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОГО РЕГИОНА

За последние годы на федеральном уровне приняты решения, способные серьезно повлиять на судьбу российской Арктики: в 2013 году утверждена Стратегия развития и обеспечения национальной безопасности Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года, а в 2014 – Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

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.

Российская правовая система призвана обеспечить реализацию стратегических программных документов территориального развития.

Федеральное законодательство, основные акты субъектов Российской Федерации, входящих в ее Арктическую зону, составляют основу реализации этих стратегических планов и задач.

Национальные интересы России связаны с использованием ресурсной базы Арктики, с необходимостью ее сохранения, а также предполагают обеспечение мира и сотрудничества в регионе.

Одна из основных гуманитарных целей совершенствования правового регулирования развития Арктики – ограничение и 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.

УКРЕПЛЕНИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В АРКТИКЕ

Федеративный характер государства предполагает относительно самостоятельные формы осуществления власти. В то же время решение стоящих перед Россией задач по развитию Арктики требует согласованных действий на каждом уровне публичной власти, что во многом определяет основу развития федеративных отношений и местного самоуправления.

Специфика Арктики может стать основой для определенных нешаблонных решений в данной сфере, прежде всего в плоскости разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями осуществления публичной власти.

В связи с этим необходим взвешенный подход и тщательная подготовка изменений федерального законодательства, связанных с развитием Арктики. 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.

Развитие государственного управления невозможно без эффективной, слаженной работы федеральных и региональных органов государственной власти, деятельность которых должна быть оптимально встроена в общую систему государственного управления. Более того, необходимо взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных органов власти с бизнес-структурами и общественными объединениями в развитии современной инфраструктуры, обеспечении экологической безопасности, социальной и экономической кооперации. При применении комплексного подхода к государственному управлению российской Арктикой важно, чтобы каждое направление государственной политики обеспечивалось соответствующим уполномоченным органом (Минприроды России, Минтранс России, Минобороны России и т. д.). Между тем чрезвычайно актуальной является задача координации деятельности всех заинтересованных федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления.

Не секрет, что в настоящее время значительную долю затрат, в частности на социальную сферу, несут субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления, которые объективно не могут в полной мере финансировать выполнение социальных обязательств публичной власти. Для исправления сложившейся ситуации необходимо часть социальной ответственности перераспределить в пользу бизнеса, который в рамках собственных социальных программ также мог бы участвовать в создании инфраструктуры, которая позволит сделать привлекательной работу в условиях Арктики.

В контексте обозначенных проблем представляется целесообразным еще раз вернуться к обсуждению создания на федеральном уровне коллегиального органа (государственной комиссии или др.), целью которого может стать решение наиболее важных проблем развития Арктической зоны Российской Федерации.

В рамках комплексного решения социально-экономических проблем необходимо также создание современных правовых механизмов, позволяющих повысить привлекательность трудовой деятельности в Арктической зоне и на Крайнем Севере и обеспечить восполнение дополнительных трудозатрат, обусловленных экстремальными природно-климатическими условиями данного региона. Для этого потребуются рассмотреть разные правовые подходы, в том числе введение налоговых льгот и преимуществ, а также специальных мер государственной поддержки для работодателей, которые развивают северные территории, создают рабочие места, осуществляют вложения в развитие не только производства, но и социальной инфраструктуры. При этом очевидно, что привлечение инвестиций в Арктическую зону Российской Федерации и увеличение заинтересованности бизнеса в развитии этого региона невозможны без развития систем государственно-частного партнерства, которое позволило бы распределить бремя социальных обязательств между государством и бизнесом.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В АРКТИКЕ

Ключевое значение для развития Арктики имеет охрана окружающей среды и организация рационального природопользования с учетом природных арктических условий.

В связи с этим интересен опыт других приарктических государств (США, Канада, Норвегия, Дания). Наши соседи по Арктике смогли за несколько десятилетий создать гибкие механизмы правового регулирования хозяйственной и иной деятельности в полярных широтах.

По оценкам экспертов, в России освоение, охрана и восстановление природных ресурсов Арктики в целом осуществляется на общих основаниях без учета повышенных экологических рисков. Обеспечить усиленную правовую охрану уязвимых природных ресурсов и объек-

тов можно только путем создания механизмов правового регулирования, дифференцированных в зависимости от экологических, социально-экономических и демографических условий.

Пока же только формируется правовой институт, отвечающий за рациональное использование и повышенную охрану природных ресурсов в Арктике. Не выполнена поставленная Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу и Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года задача по установлению особых режимов природопользования и охраны окружающей среды.

В рамках рассмотрения правового механизма охраны уникальной природной среды Арктической зоны Российской Федерации хотелось бы не только остановиться на сугубо национальных правовых проблемах, но и затронуть аспекты международного сотрудничества. Арктика представляет собой уникальную экологическую систему, сохранение которой является задачей России, приарктических государств (России, США, Канады, Дании, Норвегии) и всего мирового сообщества. Поэтому важно продолжать работу по координации международных усилий, используя для этого все формы международного сотрудничества. В этом смысле надежды возлагаются на работу Арктического совета, в том числе по координации законодательной деятельности. Позитивные примеры уже имеются: например, в рамках деятельности Арктического совета заключено международное Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике, которое еще не вступило в силу. Не менее важными являются усилия и отдельных государств. Российская Федерация на протяжении ряда лет реализует программу по очистке российской Арктической зоны от накопленного экологического ущерба.

В том, что касается дальнейшего совершенствования законодательного регулирования охраны природных богатств Арктической зоны Российской Федерации, перспективным инструментом предупреждения или минимизации негативного воздействия являются механизмы оценки планируемой деятельности и ее влияния на окружающую среду и стратегической экологической оценки. В Российской Федерации функционирует система национальной оценки воздействия на окружающую среду, которая включает в себя процедуру оценки воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС) и государственную экологическую экспертизу. Вместе с тем в Российской Федерации отсутствуют процедуры стратегической экологической оценки и оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, которая приобретает важнейшее значение и осуществляется в соответствии с международными соглашениями,

прежде всего с Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенцией Эспо). Конвенция пока не ратифицирована Российской Федерацией, однако, как представляется, утвержденный данным документом механизм позволит минимизировать трансграничное негативное воздействие на окружающую среду и учитывать интересы приарктических государств при планировании соответствующих проектов, осуществляемых в Арктике.

Научные подходы к дальнейшему развитию законодательной базы развития Арктики

Экспертное сообщество по-разному видит способы, средства и формы установления названных правовых режимов. Например, Международный арктический правовой форум «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты» 2011 г. высказался, в частности, за федеральный закон «Об особых режимах природопользования и охраны окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации».

Были предложения об изменении и дополнении отраслевых федеральных законов специальными «арктическими» главами и статьями.

Еще одно средство установления названных правовых режимов заключается в выработке, обсуждении и утверждении технических регламентов, относящихся к деятельности в весьма рискованных полярных условиях.

В отечественном праве и в его применении требуется гармонизировать разные и подчас противоположные интересы нефтегазового комплекса, иных направлений промышленности, транспорта, а также сельского, охотничьего и рыбного хозяйства, сохранить территории традиционного природопользования (оленьи пастбища и др.).

Главным богатством любой страны, любого региона являются люди. Граждане, их права, свободы и законные интересы – главный приоритет развития российской Арктики. В фокусе внимания работы Форума находится правовое положение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих в Арктике, а также общее социальное развитие этого региона.

В заключение следует сказать, что в условиях, когда многие общеправовые вопросы в целом решены, необходима дальнейшая проработка специфики регулирования сохранения и развития Арктики. Организаторы выражают надежду, что Форум будет способствовать реализации национальных интересов России, а также активизирует научные исследования и практические шаги по развитию российской Арктики.

АРКТИКА В НОВЫХ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ КООРДИНАТАХ: ОБЪЕКТ, ПРИНЦИПЫ ОСВОЕНИЯ, ПРАВО

А.К. Тулохонов,
*член Комитета Совета Федерации
Федерального Собрания РФ по науке,
образованию и культуре,
член-корреспондент РАН,
директор Байкальского института
природопользования СО РАН,
доктор географических наук,
член ученого совета
Русского географического общества,
Член Президиума Сибирского отделения
Российской академии наук*

Сегодня мы с запозданием начинаем реализовывать идею М.В. Ломоносова о том, что могущество России будет прирастать Сибирью и Северным Ледовитым океаном. Президент страны В.В. Путин в своем обращении к Федеральному Собранию объявил, что XXI век будет посвящен развитию Сибири и Дальнего Востока. В недрах федеральных структур многие годы разрабатывается государственная программа по Арктике.

Как правило, одно из объяснений медленного освоения арктических регионов заключается в нехватке финансовых средств. В связи с этим можно напомнить, что такая причина была актуальной и в более ранние периоды становления российской экономики. К примеру, если бы не политическая воля П.А. Столыпина, который вопреки своим оппонентам, утверждавшим, что Амурская железная дорога – дорога в никуда, у нас, вероятно, до сих пор шли бы споры о строительстве Транссиба. В более жестких условиях нехватки кадров и материальных ресурсов советского времени построены Норильск, Магнитка, Комсомольск-на-Амуре и десятки других промышленных центров – основа современной мощи России на ее восточных рубежах.

В новых геополитических условиях развитие восточных и северных регионов страны переходит из стадии научных дискуссий в вопрос территориальной целостности государства, сохранения его авторитета в мире. Сокращение населения, падение темпов развития экономики в Сибири и на Дальнем Востоке дают основание нашим политическим конкурентам утверждать, что азиатская часть России,

условно относимая к северным (арктическим) территориям, должна принадлежать транснациональным компаниям.

Речь идет более чем о половине территории страны с общей площадью 11,9 млн кв. км, где на территории 27 субъектов Федерации проживает более 11 млн человек. В Российской Арктике добывается более 80% газа и свыше 90% никеля и кобальта, что обеспечивает формирование 12–15% валового внутреннего продукта страны и около четверти российского экспорта. Здесь расположены перспективные залежи углеводородов на морском шельфе, крупнейшие месторождения редких металлов, золота, алмазов и другого стратегического сырья.

В соответствии с административным делением к арктическим территориям, по решению Государственной комиссии по Арктике при Совете Министров СССР, относятся (по прежнему конституционному устройству) Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Таймырский, Чукотский автономные округа, три административных района Мурманской области и пять в Республике Саха – Якутия). В таком составе площадь арктических территорий России превышает 2 млн кв. км с населением около 1 млн человек.

В определении географических координат арктических регионов остается неопределенность. Между тем, не определив пространственные границы объекта, невозможно вести речь о целях и задачах экономического развития регионов. При этом морские границы российской Арктики мы относим к вопросам внешней политики России и здесь не рассматриваем. Наиболее сложным вопросом в выделении сухопутных арктических регионов является определение ее южной границы. В настоящее время сухопутные территории Арктической зоны Российской Федерации определены Указом Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». Вместе с тем для определения Арктической зоны можно использовать несколько научных критериев. В основном это астрономические и природно-климатические факторы, определяющие степень дискомфорта проживания человека в условиях Севера. Из них наиболее важны температурные, радиационные и мерзлотные факторы.

По данным В.С. Селина и Ю.В. Вышинской (2013 г.), выделяется не менее 8 зональных факторов с 11 показателями и 3 азональных фактора с 7 показателями природной оценки дискомфорта. Кроме того, существует большое количество социально-экономических критериев оценки сложности проживания человека, включая стоимость продовольственной корзины, удаленность от метрополии и транспортные расходы. Как правило, социально-экономические показатели имеют «плавающие» параметры, определяемые общей экономической си-

туацией в стране. Из них наиболее важным является длительность отопительного сезона, определяемого для отдельных муниципальных образований арктических регионов.

По данным Главной геофизической обсерватории им. А. Воейкова, средняя продолжительность отопительного сезона в России составляет 225 дней. На Чукотке эта цифра равна 318 дням, на Таймыре – 309 дней, в Ямало-Ненецком округе – 307 дней, в Ненецком округе – 304 дня. При этом данные Гидрометслужбы, Минэкономразвития России и СНИПов могут существенно различаться, что влияет на уровень федеральных трансфертов.

Вместе с тем по мере снижения бюджетной поддержки арктических регионов сменяются социальные приоритеты ее жителей. Сокращение компенсационных выплат на летние авиаперелеты отдыхающих северян резко сократило их поездки в центр, летние отпуска дальневосточники стали больше проводить в Юго-Восточной Азии. В конечном счете страна все более расслаивается и по экономико-географическим признакам. К первой группе принадлежат те, кто по финансовым возможностям может выезжать с севера в теплые края, ко второй – кто в лучшем случае выезжает на материк, и к третьей группе – невыездные.

Помимо изменения статей расходов северян такая политика меняет и общий настрой общества. Местные жители удаленных территорий все меньше зависят от центра, они никогда не бывали в Москве, у них постепенно исчезает чувство патриотизма, как результат, возникают настроения сепаратизма. Подобные мотивы подкрепляются поездками на Аляску, в Канаду, на Хоккайдо, где в тех же природных условиях уровень жизни населения значительно выше.

И это только малая часть вопросов, которые актуализируют необходимость ускорения разработки государственной программы по Арктике и ее законодательного обеспечения.

До настоящего времени проблемы развития арктических и дальневосточных регионов рассматривались отдельно. Под Арктикой подразумевались территории, прилегающие к Северному Ледовитому океану, а к Дальнему Востоку относились российские регионы, расположенные на побережье Тихого океана. Однако на практике возникают вопросы относительно принадлежности к Дальневосточному региону таких субъектов, как Чукотка, Якутия, которые сегодня входят в состав Дальневосточного федерального округа, а по своим природно-климатическим показателям расположены ближе к условиям арктической тундры.

Вполне понятно, что такая огромная территория, как российская Арктика, включает регионы, резко отличающиеся по природно-кли-

матическим и экономическим условиям. При этом можно предложить принципиально иную трактовку выделения арктических территорий, где в равной степени сочетаются геополитические, географические и экономические факторы. Поэтому в качестве первого этапа разработки программных документов целесообразно выделить четыре отдельных экономико-географических региона, которые более однородны для постановки общих целей и задач.

На западе расположен Европейский Арктический регион, который включает все северные регионы европейской части страны, от Мурманска до Воркуты, в том числе и Полярный Урал. Принципиально важно отметить, что в этой части страны особое смягчающее влияние на природу оказывает Атлантика и ее теплое течение – Гольфстрим, соответственно здесь менее суровые климатические условия. Другая специфика этой территории заключается в наличии относительно развитой системы железных и автомобильных дорог, связывающих крупные населенные пункты с центром страны. Основной задачей этого региона является закрепление приоритетов и защита интересов России в Западной Арктике.

К востоку располагается Западно-Сибирская Арктика, в которую целесообразно включить территории от Полярного Урала до Таймыра. Именно здесь разведаны основные нефтегазовые месторождения, Норильский комбинат поставляет на экспорт основную продукцию редких и цветных металлов. К железнодорожным и автомобильным дорогам здесь добавляются Северный морской путь и маршруты по Оби и Енисею в южные районы Сибири. Климатические условия более дискомфортные по сравнению с Европейским Севером. В ближайшем будущем этот регион может стать основным экспортером углеводородов на мировой рынок.

Следующий арктический регион включает территории, расположенные на севере Якутии, где расположены богатейшие месторождения алмазов, золота, редких металлов и другого стратегического сырья. По дискомфортности климатических условий это максимально неблагоприятная для человека природная среда. Единственные пути сообщения с материком – это авиация, Северный морской путь и в летний период навигация по Лене до БАМа. Суровые климатические условия определяют и сложность прохождения судов на этом отрезке Северного морского пути.

Тем не менее глобальное климатическое потепление резко увеличивает возможности морских перевозок вдоль российского побережья Арктики. В такой ситуации путь из Шанхая в Гамбург станет на 6 тыс. км короче традиционного пути, пролегающего через наводненный пиратами Индийский океан и Суэцкий канал. Однако развитие Север-

ного морского пути требует налоговых преференций, дополнений в природоохранное законодательство, включая формирование особого страхового фонда на случай возможных экологических катастроф.

На самом востоке расположена Дальневосточная Арктика, или Чукотка, которая имеет выход к двум океанам: Северному Ледовитому и Тихому. Здесь, кроме месторождений твердых полезных ископаемых, по аналогии с Аляской можно предположить наличие больших запасов углеводородов. В отличие от Арктики на Дальнем Востоке особое значение имеют морские биоресурсы, которые в значительных объемах поставляются в страны Азиатско-Тихоокеанского региона.

Таким образом, мы должны выделить российскую Арктику как макрорегион, расположенный вблизи побережья Северного Ледовитого океана, по экономическим условиям тяготеющий к Северному морскому пути и более всего ориентированный на освоение углеводородных ресурсов и запасов минерального сырья, находящихся на материке и морском шельфе.

Принципиальным отличием арктических регионов от Дальнего Востока являются не только природно-климатические условия, определяемые влиянием двух океанов, но и внешняя экономическая ориентация. По мере развития Северного морского пути Арктика все более ориентируется на торговые связи с Европой и разработку минерально-сырьевых ресурсов, которые в связи с истощением сухопутных месторождений планируется добывать на территориях морского шельфа.

Дальневосточный макрорегион резко отличается от Арктики расположением в зоне влияния муссонного климата Тихого океана и преобладанием в экономике сектора морских биоресурсов. При малых возможностях российского потребительского рынка торговля здесь будет все больше развиваться в пользу стран Азиатско-Тихоокеанского побережья. При таком экономическом районировании Якутия и Чукотка должны перейти из программы развития Дальнего Востока в разряд Арктических регионов. Более того, существующая государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» приобретает более целевую ориентацию на внешний рынок за счет включения субъектов, прилегающих к восточным границам России и прежде всего к Китаю.

Определившись с объектом исследования, целесообразно выделить основные приоритеты социально-экономического развития российской Арктики. Недавно принятый Государственной Думой Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предполагает достаточно сложную процедуру разработки документов стратегического планирования и принципов реа-

листичности и ресурсной обеспеченности государственных программ экономического развития регионов. К основным документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу на федеральном уровне, отнесена стратегия пространственного развития России, в которой особое место должно быть отведено и арктическим территориям.

Для того чтобы избежать ошибок, допущенных при разработке государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2013 г., необходимо на ранних этапах работы определить научную стратегию и концепцию всех директивных документов. При ином подходе окончательная программа действий по Арктике рискует вновь оказаться механическим набором отдельных, может быть, даже очень крупных инвестиционных проектов, мало связанных между собой.

Такой подход может иметь место, однако только на ранних стадиях освоения удаленных регионов, когда требуется обозначить свое присутствие или решить отдельные очень важные государственные задачи, когда цена вопроса не имеет приоритетного значения. Именно так создавался в советское время золоторудный Магадан, урановые города Средмаша, Норильский горно-металлургический комплекс, машиностроительные заводы Комсомольска-на-Амуре, Новосибирский Академгородок.

В современных условиях такая «роскошь» уже маловероятна по многим причинам. Прежде всего, нет плановой экономики, романтики комсомольскихстроек, появилось понятие частного капитала, а эффективность современных инвестиций предполагает уже иные подходы.

Тем не менее при развитии таких крупных территорий, как Арктика, мы по-прежнему должны быть ориентированы на решение общегосударственных задач. К сожалению, при отсутствии госплана многие проекты в составе федеральных программ направлены на решение частных региональных задач для отдельных субъектов, в которых стратегические интересы страны уходят на второй план. Более того, получение федеральных бюджетных средств довольно часто превращается в «перетягивание финансового каната» между главами администраций.

Отсюда вытекает принцип, предполагающий специализацию регионов по отдельным видам продукции. При этом в отличие от южных территорий России, где есть трудовые ресурсы, в Арктике не обязательно получение конечного продукта. В связи со значительным уве-

личением затрат на транспортировку грузов здесь возрастает необходимость более тщательной проработки вопросов логистики. С этой точки зрения могут быть эффективны крупные производственные кластеры, объединяющие разные технологические процессы.

В Арктике как нигде важен принцип государственного обеспечения производственной и социальной инфраструктуры. Только при таких условиях сюда может прийти крупный бизнес. Еще на стартовой позиции следует определить интересы государства и частного капитала и найти общие подходы.

Таким образом, возникает задача разработки федерального закона «О развитии Российской Арктики». Из большого числа специфичных для этой территории проблем в законе целесообразно рассмотреть в качестве ключевых вопросы собственности на землю и природные ресурсы, в том числе рентные отношения. Огромные удельные затраты на единицу продукции также предполагают законодательное обеспечение вопросов, касающихся трудовых ресурсов, компенсации расходов на транспорт, изъятия земель, возможных территориальных споров, особых природных условий, проблем коренных народов и др.

Однако ключевой проблемой, по нашему мнению, является проблема собственности на землю и природные ресурсы, которые рассматриваются, прежде всего, как источник получения финансовых средств для бюджета всех уровней.

Как известно, земельное право России предполагает несколько форм землевладения: частную собственность, государственную и муниципальную собственность и др.

При этом собственность связана с ответственностью за рациональное использование тех или иных ресурсов и их сохранность. Между тем значительная часть функций федеральных органов природопользования передана региональным властям без необходимых финансовых ресурсов. Так, обеспечение пожарной безопасности федеральных лесов полностью передано под ответственность регионов, которые не имеют для этого необходимой финансовой и материальной базы. По итогам пожароопасного периода 2014 г. только кредиторская задолженность федерального центра за тушение лесных пожаров в Бурятии составила 74 млн руб.

Еще более сложная ситуация с тушением лесных пожаров и торфяников на землях, принадлежащих муниципалитетам. По Бюджетному кодексу местные органы власти не имеют права тушить пожары на федеральных землях и наоборот. В противном случае финансовые средства, затраченные на эти цели, признаются контрольными органами как нецелевое использование средств.

Такой экскурс предполагает особую специфику формирования бюджета арктических регионов, ориентированных на получение основных финансовых источников за счет освоения природных ресурсов. Для этого на огромных просторах Арктики необходимо провести кадастровую оценку земель и законодательно определить принадлежность земельных и иных ресурсов, в том числе отношения между центром и регионами. Ключевой проблемой в этом случае является воплощение на практике эффективного собственника земли. Исторический опыт свидетельствует о том, что государство по определению не может быть эффективным пользователем природных богатств, тем более при отсутствии реальных конкурентов.

Подтверждением этого вывода является механизм правового регулирования земельных отношений на Аляске. Необходимо отметить, что это единственный штат в США, где доходы относительно бедной части населения, включая местных индейцев, растут быстрее, чем доходы богатых. Отдельные выплаты осуществляются пенсионерам, что приводит к закреплению кадров. Доля населения, постоянно проживающего в условиях Севера более пяти лет, увеличилась на Аляске с 57% в 1970 г. до 77% в 1990 г. и продолжает расти. Об уровне жизни можно судить по количеству частных самолетов и вертолетов – более 9 тыс., что в 14 раз больше, чем на материке.

Такой пример развеивает миф о непригодности арктических регионов для жизни и требует более детального описания основных источников дохода местных жителей самого северного штата Америки. Прежде всего следует упомянуть Постоянный фонд штата Аляска в качестве резерва поддержания благосостояния как существующих, так и будущих поколений жителей штата, когда основные нефтяные запасы иссякнут.

По данным Б.Х. Краснопольского¹, на начало 2014 г. после 26 лет деятельности фонда он составлял более 26 млрд долл., что в 3,5 раза превышает консолидированный годовой бюджет штата (7,4 млрд долл. в 2002 г.) и значительно больше Стабилизационного фонда России на тот же период. Его основным источником является налог на добычу нефти, налог на собственность, природная рента и корпоративный подоходный налог, связанный с использованием ресурсов только на землях, переданных штату.

В свою очередь фонд состоит из двух частей. Основная часть инвестируется в высокодоходные области экономики и не может быть использована без общего решения всех жителей штата. Другая часть может ежегодно использоваться совместным решением губернатора и Законодательного собрания штата, а 10% этой части фонда направ-

¹ См.: Механизм рентных отношений в нефтедобыче: опыт штата Аляска // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. 2005. № 5.

ляется на дивиденды всем жителям штата, проживающим на Аляске не менее 1 года.

По статистическим данным, доход на 1 жителя Аляски составлял в 2012 г. – 49,5 тыс. долл., что в сумме на 700 тыс. жителей достигает астрономической суммы 346,5 млрд долл., или почти 14 трлн руб.

В конечном счете важнейшим источником благосостояния местных жителей является нефть. Ее среднесуточная добыча составляет примерно 1 млн баррелей. Для сравнения в России добывается около 1 млн тонн нефти, что в 7,5 раз превышает расчетные показатели Аляски. Таким образом, сопоставимый объем Стабилизационного фонда России мог бы быть в 5 раз больше, чем он был в 2004 г. при использовании опыта Аляски.

Определенные выводы о развитии Аляски и соседней Чукотки, расположенных по соседству через Берингов пролив, можно сделать по численности населения, которое на Аляске постоянно растет. При этом численность коренного населения Аляски с 1970 по 2000 гг. увеличилась вдвое и достигла 100 тыс. чел. Следует отметить, что для того, чтобы стать официально коренным индейцем в США и в Канаде надо иметь соответствующие документы, тогда как в России получить статус представителя малочисленного народа можно по устному заявлению.

На Чукотке население в последние годы катастрофически убывает и составляет в настоящее время около 50 тыс. чел., а количество русских с 1989 г. сократилось со 108,3 тыс. до 25,1 тыс. человек в 2010 г. На эту численность населения бюджет Чукотки в 2014 г. по доходной статье составляет 15,5 млрд руб., а расходной – 18,2 млрд руб., из которых больше половины составляют различные дотации, субсидии, трансферты и другие преференции из федерального центра.

Сопоставляя некоторые статьи бюджета двух соседних регионов можно убедиться в том, что разница в доходах на 1 жителя Аляски более чем в 60 раз превышает показатели доходов жителя Чукотки. Другие выводы о стоимости жизни на Чукотке можно сделать из сравнения ее бюджета с бюджетом Бурятии, где проживает около 1 млн чел. На 2015 год доходная статья бюджета Республики утверждена в размере 38 млрд руб., а расходная – в 40 млрд руб. Таким образом, 1 житель Чукотки обходится бюджету почти в 10 раз дороже, чем житель Забайкалья.

Возвращаясь к теме устойчивого развития арктических регионов, естественно задаться вопросом, почему при равных суровых природных условиях и масштабах добычи углеводородного и другого стратегического сырья, сопоставимого с экономикой Аляски, все социальные показатели арктических регионов России значительно ниже и, более того, продолжают ухудшаться.

Первый ответ связан с коррупцией всех уровней власти и бизнеса, лежит на поверхности и не требует особых комментариев. Второй ответ требует изменений в основных правовых документах природопользования и прежде всего законодательных ограничений на вывоз капитала из региона и из страны. Третий ответ значительно сложнее и связан с отсутствием эффективного собственника природных богатств, заинтересованного в развитии арктических земель.

На просторах российской Арктики основной формой землевладения является федеральная собственность, которая на участках недропользования переходит к государственным и частным нефтяным и горнодобывающим корпорациям, центральные офисы которых расположены далеко за пределами Арктики. Соответственно все налоговые отчисления минуют местный бюджет, за исключением расходов на производственную инфраструктуру и благотворительность.

При этом проблема сохранения коренных народов Севера не входит в приоритеты программы развития Арктики. По официальным данным, в России насчитывается 40 коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Однако в последней переписи уже нет аляutorцев и кереков. Таким образом, их число можно ограничить 38 этносами, хотя и эти сведения можно поставить под сомнение. В Парламентской газете за октябрь 2013 г. (№ 35) утверждается, что к числу самых малочисленных народов России относятся юги – 1 человек, греки-урумы – 1 человек, меннониты – 4 человека, керекы – 4 человека и багулалы – 5 человек. Из них прирост отмечен только у четырнадцати народов, а убыль у 24. В прошлой переписи рост наблюдался у 18 народов и убыль у 10 народов. Более того, можно выделить только 7 народностей с устойчивой положительной динамикой, что свидетельствует о сокращении численности аборигенов.

Принципиально важно отметить, что по российскому законодательству к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока относятся представители языковых групп численностью менее 50 тыс. чел., выделенных на основании устного заявления в процессе переписи. Как известно, в российских паспортах графа «национальность» отсутствует, а перепись коренного населения ведется довольно условно.

По инициативе ряда депутатов, представляющих северные регионы, Правительство РФ в 2007 г. утвердило концепцию федеральной целевой программы «Об экономическом и социальном развитии коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года». В бюджете предлагается выделить 4,5 млрд руб., в том числе в 2009 г. – 863, 46 млн руб. и далее с постепенным уменьшением в 2015 г. до 300,16 млн руб.

В концепции упоминается, что северным аборигенам будет выделено 40 комплектов беспроводных телефонов, 100 автомобилей повышенной проходимости и проч., что, по мнению разработчиков, должно создать условия для возрождения этой категории населения.

Проблему развития малочисленных народов Севера нельзя рассматривать в отрыве от задач сохранения окружающей среды и в первую очередь поголовья оленей. Между тем создание новых нефтепромыслов и дорожной инфраструктуры значительно уменьшило площадь пастбищ и кормовой базы оленей. Только в Чукотском автономном округе поголовье оленей с 1990 по 2000 гг. уменьшилось с 491 тыс. до 92,1 тыс. голов. За годы рыночной перестройки резко возросла смертность коренного населения, сократилась средняя продолжительность жизни. Кроме социальных болезней, основной причиной разрушения традиционного уклада местных жителей стал алкоголизм, который принимает катастрофические масштабы.

В итоге задача сохранения коренных этносов Севера и есть та «лакмусовая бумажка», по которой можно определить эффективность программы освоения Арктики.

Истоки финансового благополучия Аляски, северных штатов Канады в решающей степени предопределяются спецификой прав на землевладение между всеми собственниками. Основной частью земель владеет федеральное правительство – 61%. В состав этих земель входят федеральные земли – 12%, 41% – национальные природоохранные территории и федеральный нефтяной резерв – 7%. Земли штата Аляска составляют 27%. Коренные жители штата – индейцы, объединенные в национальные корпорации, владеют 12% земель и в частном владении находится 1% земли. В то же время при определенных условиях земли могут выкупаться новыми собственниками. Таким образом, государство может увеличивать площадь особо охраняемых природных территорий.

Подобная структура собственников земли предполагает и различие доходной статьи бюджета штата, в которой кроме налогов на земельные ресурсы есть рентные доходы от добывающих корпораций на обслуживание федеральных земель.

В результате только собственник может эффективно использовать свои земли. Однако при существующем российском правовом вакууме владельцы нефтепромыслов и трубопроводов более всего заинтересованы в быстром получении прибыли при минимальном вложении средств в территорию. Поэтому главной задачей освоения Арктики является привлечение новых хозяев, которые имеют свой интерес для развития региона. Доход от разработки природных богатств арктических регионов должен стать стимулом для развития местной экономики.

КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СЕВЕРНЫХ НАРОДАХ В КОНТЕКСТЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В АРКТИКЕ¹

В.А. Кряжков,
*профессор кафедры конституционного
и муниципального права
Национального исследовательского
университета
«Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук,
заслуженный юрист
Российской Федерации*

Оснoвы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу насыщены благоприятными для северных народов положениями, в частности:

– улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности как один из стратегических приоритетов (подп. «з» п. 7);

– признание необходимости создания системы комплексной безопасности для защиты территорий, населения и критически важных для национальной безопасности Российской Федерации объектов Арктической зоны Российской Федерации от угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе посредством государственной поддержки хозяйствующих субъектов, обеспечения доступности и качества медицинского обслуживания, совершенствования образовательных программ для коренного населения, обеспечения рационального природопользования и развития экологически безопасных видов туризма в местах компактного проживания и традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов, сохранения культурного наследия и языков, народно-художественных промыслов (подп. «а» п. 8);

¹ В тексте при анализе законодательства использовалась СПС «КонсультантПлюс».

– формирование особых режимов природопользования и охраны окружающей природной среды, рекультивация природных ландшафтов, утилизация токсичных промышленных отходов, обеспечение химической безопасности, в первую очередь в местах компактного проживания населения (подп. «в» п. 8).

Данные положения согласуются с Конституцией РФ, которая гарантирует коренным малочисленным народам права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, нацеливает на защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (ст. 69, п. «м» ч. 1 ст. 72), с федеральным законодательством о правах коренных малочисленных народов¹, а также с требованиями основополагающих международно-правовых документов – Декларации ООН 2007 г. о правах коренных народов и Конвенции МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах. Дополнительно можно констатировать, что названные установки Основ в общем виде созвучны положениям международно-правовых документов, непосредственно касающихся Арктики, которые получили отражение, например:

– в Инувикской декларации о защите окружающей среды и устойчивом развитии в Арктике (21 марта 1996 г.), где признается важность арктических регионов для коренных народов, привлечения их к работе по предотвращению происшествий и к мероприятиям по реагированию на такие происшествия, использования знаний данных народов для защиты арктической среды, а также осуществления программ и проектов с целью сохранения и восстановления традиционных мест проживания коренных народов Севера Российской Федерации;

– Декларации об учреждении Арктического совета (19 сентября 1996 г.), которая, признавая уникальный вклад в освоение Арктики коренных народов и их объединений, значение традиционных знаний для арктической науки и исследований в вопросах коллективного понимания приполярной Арктики, призывает обеспечить активное сотрудничество с этими народами по вопросам Арктики, особенно по вопросам устойчивого развития и защиты арктической окружающей среды (во взаимосвязи с указанным обстоятельством Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

¹ См., например: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208); Федеральный закон от 20 июля 2000 г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3121); Федеральный закон от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (СЗ РФ. 2001. №21. Ст. 1972).

Российской Федерации был предоставлен статус постоянного участника Арктического совета);

– Декларации третьей министерской сессии Арктического совета (10 октября 2002 г.), которая ориентирует государства на совместную деятельность с коренными народами для решения проблем, связанных с устойчивым развитием и защитой окружающей среды в Арктическом регионе в контексте изменения климата, неистощительного использования ресурсов и развития человеческого потенциала. При этом подтверждается необходимость использования традиционных знаний, выработанных рекомендаций в сфере оленеводства и в отношении священных мест, а также обращается внимание на важность совмещения недропользования с устойчивым развитием коренных народов и их общин, ведением ими традиционных промыслов;

– Киркенесской Декларации, принятой по итогам встречи глав правительств стран – членов Совета Баренцева/Евроарктического региона (3–4 июня 2013 г.), в которой обращается внимание государств на необходимость обеспечить полное уважение и осуществление прав коренных народов на сохранение традиционного образа жизни, включая занятие охотой, рыболовством и оленеводством, в соответствии с их традициями и обычаями в рамках устойчивого управления ресурсами и международных обязательств (п. 9); во взаимосвязи с охраной окружающей среды признается, что традиционные знания коренных народов могут способствовать устойчивому использованию ресурсов и обеспечивать устойчивое развитие региона (п. 25).

В качестве одного из механизмов реализации государственной политики в Арктической зоне упомянутые выше Основы называют совершенствование законодательства Российской Федерации (подп. «а» п. 10). Следует отметить, что за прошедшие шесть лет после появления Основ нормативно-правовая активность по реализации положений указанного документа не очень высокая. В 2012 году были урегулированы отношения, связанные с мореплаванием в акватории Северного морского пути¹. В начале 2013 г. сообщалось, что Минрегион России разрабатывает законопроект «Об Арктической зоне Российской Федерации». В его подготовке принимал участие и Ямало-Ненецкий автономный округ, который предлагал в данном законе наделить субъекты Российской Федерации соответствующими дополнительными полномочиями, закрепить положения, обеспечивающие защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, гарантирующие экологическую без-

¹ См.: Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования мореплавания в акватории Северного морского пути» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4321.

опасность территорий при осуществлении хозяйственной деятельности и решение вопросов, связанных с северным завозом продукции и товаров, необходимых для жизнеобеспечения населения¹. Эти предложения основывались на рекомендациях, выработанных международной конференцией «Инновации как фактор устойчивого развития Арктики», состоявшейся в Салехарде 25–26 ноября 2010 г.²

Применительно к северным народам принятие Основ российской государственной политики в Арктике пока не привело к каким-либо существенным позитивным изменениям действующего законодательства. В общем плане на федеральном уровне законодательно был урегулирован вопрос регистрации лиц из числа коренных малочисленных народов, ведущих кочевой и (или) полукочевой образ жизни³, а также определены:

а) перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов⁴;

б) методика исчисления размера убытков, причиненных объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц⁵;

в) правила распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока⁶, а также на поддержку северного оленеводства⁷.

Земельный кодекс РФ (в редакции от 21 июля 2014 г.) в настоящий момент гарантирует лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, и их общинам:

– предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в безвозмездное поль-

¹ См.: http://www.kobilkin.ru/press_service/636/?print=1

² См.: Сборник тезисов по итогам международной научно-практической конференции «Инновации как фактор устойчивого развития Арктики». Салехард, 2011. С.8–11.

³ См.: Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 399-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7341.

⁴ Утверждены распоряжением Правительства РФ 8 мая 2009 г. № 631-р // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

⁵ Утверждена приказом Минрегиона России от 9 декабря 2009 г. № 565 // СПС «КонсультантПлюс». Документ официально не зарегистрирован и не опубликован. Соответственно, если руководствоваться Конституцией РФ (ч. 3 ст. 15), он не может применяться.

⁶ Утверждены постановлением Правительства РФ от 10 марта 2009 г. № 217 // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1428. Введение данных Правил, по сути, представляет собой установление новой государственно-правовой формы поддержки социально-экономического развития северных народов вместо ранее используемых для этих целей соответствующих федеральных целевых программ. Какое-либо официальное разъяснение такой замены отсутствует. Эффективность нового подхода пока не очевидна.

⁷ Соответствующие правила утверждены постановлением Правительства РФ от 20 декабря 2010 г. № 1069 // СЗ РФ. 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 7123.

зование для размещения зданий, сооружений, необходимых в целях сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов, на срок не более чем 10 лет (п. 13 ч. 2 ст. 39.10);

– использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельного участка и установления сервитута для осуществления деятельности в целях сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, за исключением земель и земельных участков в границах земель лесного фонда. Такое использование земель или земельных участков без ограничения срока возможно на основе разрешения, выдаваемого в порядке, установленном Правительством РФ (п. 5 ч. 1 ст. 39.33, п. 4. ч. 1 ст. 39.34).

Иные изменения законодательства за последнее десятилетие осуществлялись преимущественно с позиций изъятия положений, гарантирующих права коренных малочисленных народов. В частности, в настоящее время не предусмотрены:

– возможность лиц, относящихся к данным народам, получать земельные участки в пожизненное наследуемое владение и пользование бесплатно;

– предоставление на бесконкурсной основе участков для осуществления традиционного рыболовства и охоты;

– обязанность оценивать возможное негативное воздействие проектов на традиционный образ жизни и природопользование коренных народов;

– использование субъектами Российской Федерации части платежей за пользование недрами для социально-экономического развития малочисленных народов;

– организация местного самоуправления, обусловленная компактным проживанием на территории муниципального образования коренных малочисленных народов, и возможность передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления общинам данных народов;

– правомочие субъектов Российской Федерации устанавливать квоты представительства в своих законодательных органах и представительных органах местного самоуправления.

Особо надо отметить трансформацию законодательства о территориях традиционного природопользования. В частности, Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Фе-

деральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (ст. 5, 6), принятым без каких-либо общественных обсуждений и вопреки позициям юристов-экологов², территории традиционного природопользования коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока были исключены из перечня особо охраняемых природных территорий и в настоящий момент именуются просто «особо охраняемые территории». Пока не вполне очевиден весь комплекс негативных последствий данной новации, но некоторые из них просматриваются: теперь на территории традиционного природопользования не распространяются ограничения в обороте земельных участков, а проекты хозяйственной деятельности на них перестанут быть объектами государственной экологической экспертизы; снижается и степень судебной защиты таких территорий³. Иначе говоря, созданы предпосылки для расширения промышленной экспансии в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

В указанный период многие официально планируемые нормативные правовые акты⁴ (о порядке отнесения граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока; об утверждении порядка закрепления на основе постоянного (бессрочного) пользования оленеводческих участков, а также территорий для использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за лицами из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и их общинами для поддержания их традиционного образа жизни; о механизме согласования и принятия решений по вопросам взаимоотношений коренных малочисленных народов Севера с хозяйствующими субъектами; об опытно-пilotном проекте создания территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов; о введении должности уполномоченного представителя коренных малочислен-

¹ См.: Российская газета. 2013. 30 декабря.

² Они исходили из того, что возможна интеграция концепций ТТП и ООПТ; что для российского Севера адекватны формы ООПТ, которые совмещают охрану биологического разнообразия с соблюдением интересов и прав коренного населения (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. 59; Жукова Е.В. Право коренных малочисленных народов России на традиционное природопользование в системе экологических прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 22).

³ По смыслу положений п.27 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. №21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (Российская газета. 2012. 31 октября), согласно которому судам надлежит с учетом всех обстоятельств выявлять ущерб, нанесенный нарушением режима, исключительно в отношении особо охраняемых природных территорий.

⁴ См., например, распоряжения Правительства РФ от 21 февраля 2005 г. № 185-р и от 28 августа 2009 г. № 1245-р // СЗ РФ. 2005. № 9. Ст. 736; 2009. № 36. Ст. 4364.

ных народов Севера; о приоритетном доступе коренных малочисленных народов Севера к охотничьим угодьям и охотничьим животным и в целом – возобновляемым природным ресурсам; об организации землеустройства в местах проживания и хозяйственной деятельности коренных народов), к сожалению, не были реализованы, то есть имеет место факт имитации правовых намерений, связанных с регулированием рассматриваемых отношений.

Таким образом, современное законодательство о коренных малочисленных народах Севера можно определить как находящееся в состоянии правовой стагнации и трансформации. При этом парадокс заключается в том, что подобное происходит в условиях, когда в Российской Федерации проводилось Второе международное десятилетие коренных народов мира (с 1 января 2005 г.)¹ и утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (распоряжение Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р²).

Причины такого положения дел различны. Однако, несомненно, что на нормотворческой и правозащитной деятельности сказывается отсутствие стабильной системы государственного управления делами коренных малочисленных народов. Например, Указом Президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации»³ проблематика данных народов была отнесена к предмету ведения Министерства культуры Российской Федерации. С 1993 года, когда была принята Конституция РФ, это уже одиннадцатая смена ведомственной «прописки» коренных малочисленных народов, что свидетельствует о трудностях понимания статуса коренных народов в Российской Федерации и осложняет решение их проблем.

В настоящее время при совершенствовании рассматриваемого законодательства приоритет должен быть отдан решению ключевых вопросов, связанных с правами коренных малочисленных народов Севера:

– на пользование землей (это право не имеет ясного юридического содержания и гарантий, связанных с предоставлением земель (созданием территорий с особым режимом) для традиционного природопользования и их изъятием для промышленных нужд с обеспечением экологической и этнологической безопасности, при регулировании не учитывается исконность проживания коренных народов на соответствующих землях (территориях), многовековое использование этих земель для ведения традиционной хозяйственной деятельности);

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 мая 2006 г. № 758-р // СЗ РФ. 2006. №23. Ст. 2532.

² СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

³ СЗ РФ. 2014. № 37. Ст. 4934.

– на приоритетное природопользование (наблюдается тенденция сужения данного права¹, происходит уравнивание в правах представителей коренных народов с иными пользователями – охотниками и рыбаками; без надлежащего правового регулирования остается оленеводство);

– на компенсации (возможность их получения признается, но не подкрепляется наличием соответствующих правовых механизмов, во многом находится на усмотрении тех, кто осуществляет компенсацию);

– на участие в принятии решений по вопросам, затрагивающим права и интересы коренных малочисленных народов. В данном отношении необходимо на всех уровнях публичной власти обеспечить реализацию принципа добросовестного консультирования и сотрудничества с коренными народами через их представительные институты с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять законодательные или административные меры. Решению этой задачи способствовало бы определение круга вопросов, по которым обязательно предварительное консультирование с представителями коренных народов, закрепление форм и процедур такого консультирования, признание статуса уполномоченного представителя коренных малочисленных народов, взаимодействующего с органами государственной и муниципальной власти; органы публичной власти призваны быть гарантами интересов и прав коренных народов как слабой стороны в их переговорах с промышленниками;

– на культурное наследие северных народов, в том числе на археологические и культурные памятники, изобразительное и исполнительское искусство, традиционные знания и технологии (законодательство в данной сфере заметно отстает от международно-правовых стандартов и зарубежной практики);

– на этническую самоидентификацию (если признаются особые права и преференции коренных малочисленных народов Севера, то должны быть и правовые процедуры самоидентификации лица).

В обновлении нуждаются действующие федеральные законы, затрагивающие права коренных малочисленных народов, например:

– об общинах² в части их характеристики как некоммерческих организаций. Данное положение в правоприменительной практике

¹ См., например, поправки в ст. 48 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. «О животном мире», внесенные Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. (СЗ РФ. 2011. № 1. Ст.32), а также Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и Федеральный закон от 24 июля 2009 г. «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735).

² См.: Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

трактуются как запрет на осуществление нетрадиционной хозяйственной деятельности и допустимость осуществления традиционной хозяйственной деятельности только в пределах удовлетворения личных потребностей представителей коренных малочисленных народов. Это конфликтует с общепризнанным правом коренных народов на развитие, не совмещается требованиями Конституции РФ, гарантирующей свободу экономической деятельности, право каждого на свободное использование своих возможностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 34);

– о рыболовстве в части, касающейся конкретизации понимания традиционного рыболовства; предоставления рыбопромысловых участков для ведения традиционного рыболовства; установления квот на добычу водных биоресурсов в целях осуществления традиционного рыболовства; участия представителей коренных малочисленных народов и их объединений в принятии решений, касающихся традиционного рыболовства и рыболовства вообще в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов, в осуществлении контроля за исполнением законодательства в данной сфере; права коренных малочисленных народов на приоритетный доступ к рыбопромысловым участкам в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;

– о территориях традиционного природопользования¹ в части, касающейся улучшения регламентации процедуры создания данных территорий на всех уровнях с установлением исчерпывающих оснований отказа на реализацию этого права; правового режима территорий традиционного природопользования, возможности ведения на них традиционной и нетрадиционной хозяйственной деятельности при гармоничном сочетании интересов хозяйствующих субъектов; взаимоотношений в границах рассматриваемых территорий промышленников и коренных малочисленных народов, их общин, особенно при решении вопросов изъятия земельных участков для промышленных нужд и предоставления компенсаций.

Правовое регулирование в этой сфере должно быть не спорадическим (таковым оно является в данный момент), а плановым, с ориентацией на принятие нормативных правовых актов на ближайшую, среднесрочную и долгосрочную перспективу, с охватом политических, социально-экономических и духовных основ статуса коренных малочисленных народов. При этом необходимо через региональное

¹ См.: Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

регулировать обеспечивать привязку федерального стандарта прав к конкретным правоотношениям, с учетом специфики положения соответствующих этнических сообществ.

В настоящий момент необходимо осмысливать возможности систематизации накопленного правового материала. Это – условие, обеспечивающее доступность и правильность применения законодательства, позволяющее выявлять и устранять имеющиеся в нем пробелы, несогласования и противоречия. С указанных позиций, например, можно было бы подумать о консолидации норм в сферах культуры и традиционной хозяйственной деятельности.

Возможна ли кодификация законодательства в этой области, то есть такая его систематизация, результатом которой стало бы появление нового правового акта, например кодекса о коренных малочисленных народах Севера Российской Федерации? Некоторые предпосылки к этому имеются (специфика регулируемых отношений, множественность актов, неполнота, дублирование и противоречивость норм, наличие в российском прошлом подобных кодификационных актов – Устава об управлении инородцев 1822 г. и Положения об инородцах 1892 г.). Может быть, в порядке эксперимента подобный кодекс могли бы подготовить в Ямало-Ненецком автономном округе или Республике Саха (Якутия), где сложилось разветвленное законодательство и имеются соответствующие ресурсы?

Таким образом, российское законодательство о коренных малочисленных народах Севера – формирующаяся правовая реальность с почти 25-летней историей. Она может характеризоваться как неустойчивая. Однако необходимость более внимательного отношения к правам коренных малочисленных народов диктуется их специфическими потребностями, соответствующими положениями Конституции РФ и нормами международного права, и, надо полагать, государственно-правовая политика в рассматриваемой сфере будет корректироваться, в том числе с учетом задач, связанных с освоением Арктики.

СЕВЕРНЫЙ МОРСКОЙ ПУТЬ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В.С. Котляр,
*международный арбитр ООН
по морскому праву,
член исполкома Российской
ассоциации морского права,
доктор юридических наук*

В Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденной Президентом России В.В. Путиным 20 февраля 2013 г., Северный морской путь (далее – СМП) характеризуется как «единая национальная транспортная магистраль России в Арктике». Этот документ предусматривает развитие «единой арктической транспортной системы России в качестве национальной морской магистрали, ориентированной на круглогодичное функционирование, включающей в себя СМП и тяготеющие к нему меридиональные речные и железнодорожные коммуникации, а также аэропортовую сеть» (п. 12).

Подчеркивание «национального» характера СМП оправдано уже тем, что он был освоен прежде всего российскими мореплавателями как национальный судоходный путь, связывающий проживающие в российской части Арктики коренные этнические народы и население промышленных центров этой зоны с материком и используемый на протяжении более 100 лет для обеспечения их жизнедеятельности и экономического развития, для снабжения производственных предприятий и транспортировки их продукции (лес, природные ресурсы) по морю и рекам («северный завоз»). Таким образом, именно СМП и судоходные реки российского Севера, составляющие по существу единую транспортную систему, позволяют осваивать природные богатства российской Арктики и обеспечивать экономическое благополучие коренных этнических народов. Республика Саха (Якутия), например, на 60% зависит от снабжения, получаемого по СМП, и когда летом и осенью 2013 г. произошло обмеление северных рек, российским федеральным властям пришлось задействовать для этого авиацию.

СМП проходит вдоль северных берегов России по морям Северного Ледовитого океана (Баренцево, Карское, Лаптевых, Восточносибирское, Чукотское и Берингово), соединяя европейские и дальневосточ-

ные порты России, а также устья судоходных сибирских рек в единую национальную транспортную систему Арктики (протяженность судоходных речных путей, примыкающих к СМП, составляет около 37 тыс. км).

СМП почти в два раза короче других морских путей из Европы на Дальний Восток – от Санкт-Петербурга до Владивостока по СМП 14 280 км, от Санкт-Петербурга до Владивостока через Суэцкий канал – 23 200 км, а вокруг мыса Доброй Надежды – 29 400 км. Как открыли для себя норвежцы, перевозившие сжиженный природный газ из Хаммерфеста в Японию в ноябре 2012 г. по СМП, этот маршрут позволил сэкономить около 20 дней на доставку груза и десятки тысяч долларов эксплуатационных расходов¹. Длина основной ледовой трассы СМП от проливов у острова Новая Земля до порта Провиденция составляет 5610 км, однако продолжительная и суровая зима при коротком и холодном лете обуславливает трудные ледовые условия плавания в арктических морях и является главным препятствием для прохода судов на значительных отрезках трассы. Наиболее трудные условия плавания складываются обычно в районах больших скоплений тяжелых льдов, которые еще недавно до конца не разрушались даже в самые теплые месяцы (Таймырский и Лионский ледовые массивы). Проводка транспортов через тяжелые льды возможна только с помощью ледоколов.

Однако начавшееся в последние годы потепление климата привело к разительному уменьшению площади ледового покрытия в Арктике вообще и вдоль трассы СМП в частности. Так, в августе 2012 г. площадь сплошного ледового покрытия в Арктике составила всего 54% от показателей 1981–2010 гг., значительно уменьшилась также толщина арктических льдов². Созданная американскими учеными модель показала, что если тенденция потепления климата нынешними темпами сохранится, то приспособление к ней обойдется человечеству в 60 трлн дол., что почти равно стоимости всей мировой экономики³. В то же время непредсказуемость арктического климата и резкие смены погодных условий, столь характерные для Арктики, зачастую приводят к тому, что «чистая вода» на трассе СМП может покрыться плавающим льдом в течение очень непродолжительного времени.

Надо также иметь в виду, что в истории развития климата Земли, включая и Арктику, отмечается периодическая смена периодов

¹ Коротким путем // Nowa Europa Wschodnia. URL: <http://www.inosmi.ru/arctica/20130531/209558923-print.html/>

² Там же. См. также: The Growing Importance of the Arctic Council. URL: <http://www.stratfor.com/analysis/growing-importance-arctic-council?ut...>

³ См.: Халиуллин Ю.Н. Научно-технический Северный морской путь // Независимая газета. НГ-Наука. 2013. 24 апреля.

потепления и похолодания. Так, в 2008 г. площадь ледяного покрова в арктических морях и центральном бассейне Северного Ледовитого океана внезапно увеличилась на 1 млн кв. км по сравнению с 2007 г., а в следующем году снова уменьшилась¹, поэтому происходящее в последние годы потепление климата и таяние льдов в Арктике совсем не обязательно означает окончательное изменение климата, который может в любое время давать всплески похолодания. Если в 2011–2013 гг. часть российских специалистов тоже считали, что в акваториях СМП в ближайшие годы будет только однолетний лед и это позволит продлить навигацию по СМП до пяти месяцев (с конца июля по декабрь), то последующие наблюдения российских и европейских ученых указывают на то, что нарастающее в последние 37 лет увеличение температуры воздуха в северном полушарии замедлилось, и в 2013 г. площадь и толщина льда в Арктике снова увеличились в 1,5 раза, масса ледового покрова составила 9 тыс. куб. км, хотя она и остается вдвое меньше, чем в 1980-х гг., когда составляла около 20 тыс. куб. км². Скептицизм ученых в отношении продолжения потепления климата также заметно усилился после заявления 22 февраля 2013 г. главы Межправительственной группы экспертов по изменению климата Ражендры Пачаури и Британской метеорологической службы о том, что последние 17 лет глобальная температура перестала повышаться, хотя, по их мнению, окончательный вывод об остановке процесса потепления климата можно будет сделать лишь через 30–40 лет³. С учетом всего этого российские представители на международных форумах постоянно предупреждают о вреде иллюзий о возможности полностью обойтись без ледокольной проводки при использовании СМП.

С 1930-х годов в СССР для эксплуатации трассы СМП и начавшегося с 1935 г. плавания по СМП грузовых судов были созданы специальные службы: пароходства и морские, речные и авиационные порты, гидрографические и промышленно-транспортные предприятия, научные институты и сеть полярных гидрометеостанций, построены арктические порты Игарка, Диксон, Певек, Провидения, Тикси и др., проводились работы по созданию специального ледокольного и транспортного флота, по гидрографическому и авиационному обеспечению арктических навигаций, геологическим, гидрологическим, метеорологическим и географическим исследованиям. Великая Отечественная война притормозила процесс освоения СМП, но уже вскоре после

¹ Атомный ледокольный флот – ключевое звено обеспечения геополитических интересов России в Арктике. URL: <http://www.rosatomflot.ru/index.php?menuid=20&artid=21&>

² Спутник зафиксировал увеличение толщи льда в Арктике. URL: http://www.bbc.co.uk/russian/science/2013/12/131216_arctic-ice-volume/; Евсеев А. Арктический лед наращивает массу. URL: <http://www.pravda.ru/science/planet/environment/>

³ См.: Сергеев М. Конец глобального потепления // Независимая газета. 2013. 25 марта.

ее окончания он был продолжен – были построены атомные ледоколы «Ленин» и «Арктика», а также ледоколы «Москва», «Ленинград» и другие однотипные ледокольные суда, арктические порты были оснащены современным оборудованием, расширены сети полярных станций (свыше 100) и обсерваторий. В 1970 году была учреждена Администрация Северного морского пути с задачей осуществления государственного надзора за рациональным использованием СМП, организации арктического судоходства, обеспечения безопасности мореплавания и предотвращения загрязнения морской среды.

Почти полное прекращение инвестиций в 1990-е гг. на поддержание СМП повлекло запустение сложной инфраструктуры и снижение перевозок по СМП примерно в 5–6 раз (с 6–8 млн т груза в год в 1980-е гг.). Но с началом потепления климата в Арктике в последней трети XX в. перевозки по СМП активизировались. Если в 2010 г. по СМП прошли лишь четыре судна, то в 2011 г. – уже 34 и в 2012 г. – 46 в обоих направлениях, было перевезено уже более 1,26 млн т грузов, что в 1,5 раза превышает показатель 2011 г. В 2013 году по СМП транзитом прошло 37 судов, которые перевезли 1,2 млн т груза, а также 30 судов использовали СМП для внутриарктических перевозок, без прохода транзитом всей трассы¹. Всего же Администрация СМП в навигацию 2013 г. выдала 620 разрешений на плавание в акватории СМП, включая разрешения на рабочие рейсы российских судов по р. Обь с заходом в акваторию СМП в Обской губе, без прохода СМП транзитом. Основную часть груза составляют нефтепродукты (дизельное топливо, газовый концентрат, топливо для реактивных самолетов, сжиженный газ), а также железная руда и уголь. Что касается навигации 2014 г., то ее окончательные итоги будут ясны к середине декабря этого года, но по предварительным оценкам специалистов количество полных транзитных проходов судов по всей трассе СМП снизилось примерно на 30%.

Рост судоходства по СМП обусловил необходимость строительства новых мощных российских ледоколов, поскольку из наиболее мощных российских атомных ледоколов в настоящее время четыре (плюс один в резерве), но их технические возможности почти исчерпаны, и к 2017 г. в рабочем состоянии останутся лишь два ледокола. Россия приступила к постройке новых ледоколов и танкерного флота ледокольного класса примерно из 20 судов вместимостью 140–160 тыс. кубометров, чтобы обеспечить вывоз углеводородов с Ямала и с нефтедобывающих платформ на континентальном шельфе. В ноябре

¹ См. выступление В.В. Михайличенко, вице-президента Некоммерческого партнерства по координации использования СМП, в материалах Международной конференции «Арктика: регион развития и сотрудничества» (г. Москва, 2–3 декабря 2013 г.), созванной Российским советом по международным делам.

2013 г. на «Балтийском заводе» был заложен головной универсальный атомный ледокол ЛК-60 нового поколения проекта 22220 стоимостью в 30 млрд руб., который вступит в строй в 2017 г.¹ Он будет иметь переменную осадку: 10,5 м по конструктивной ватерлинии и 8,55 м – рабочую. Таким образом, он сможет работать как в арктических морях, так и в устьях сибирских рек. Его конструкция позволит преодолевать льды толщиной до 4,5 м, прокладывая с первого прохода канал во льдах шириной 75 м, который после этого уже не надо будет расширять, и, таким образом, ледокол сможет обеспечивать круглогодичную навигацию по СМП. В 2014 году планируется заложить еще два атомохода этой серии. На том же заводе достраивается головной дизельный ледокол «Айсберг» стоимостью в 7,9 млрд руб., который должен войти в строй в конце 2015 г.² Тем не менее некоторые специалисты считают, что строительство судов для Арктики должно быть еще больше увеличено³. Выделение столь значительных сумм на строительство этих ледоколов объясняется некоторыми из имеющихся предварительных расчетов ожидаемого роста грузопотока по СМП с 2012 до 2019 г. в десять раз, а в более далекой перспективе – в 20 раз, до 50 млн т в год⁴. По оценкам специалистов США объем судоходства по СМП будет ежегодно увеличиваться как минимум на 10–20%, но в России, как заявил Президент РФ В.В. Путин на заседании Совета Безопасности России в апреле 2014 г., уже в 2015 г. грузооборот может достичь 4 млн т. В.В. Путин поставил в связи с этим задачу ускорить строительство судов ледового класса, новых атомных и дизельных ледоколов, завершить в полном объеме создание современной инфраструктуры навигации, связи, технического обслуживания, оказания экстренной помощи на всем протяжении СМП. Поставлена также задача создать условия для того, чтобы судовым компаниям было выгодно и удобно ходить под российским флагом, чтобы именно такие суда, находящиеся в российской юрисдикции, осуществляли основной объем перевозок как в Арктике вообще, так и по трассе СМП в частности⁵. Для обеспечения безопасности судоходства в 2015 г. планируется

¹ На «Балтийском заводе» заложен головной атомный ледокол ЛК-60. URL: <http://www.rosatomflot.ru/index.php?menuid=23&date=2013-11-0>

² См.: Михайлов А. Битва за Арктику легкой не будет. URL: pravda.ru/politics/authority/government/28-06-2013/11632; Атомный ледокольный флот – ключевое звено обеспечения геополитических интересов России в Арктике. URL: <http://www.rosatomflot.ru/index.php?menuid=20&artid=21&artid=21&artid=21>

³ У Арктики в плену. Почему Россия слабо развивает транспортный флот самого перспективного водного пути? URL: <http://svpressa.ru/society/article/10/25/23>

⁴ Эксперт Урал. 2010. № 48 (446); Trude Pettersen. 46 vessels through Northern Sea Route/Barents Observer/ November 2012. URL: <http://barentsobserver.com/en/arctic/2012/11/46-vessels-through>; Trude Petersen. Moscow to rule Northern Sea Route. Barents Observer. URL: <http://barentsobserver.com/en/arctic/2013/01/Moscow-rule-northern-sea>

⁵ Заседание Совета Безопасности РФ по вопросу реализации государственной политики в Арктике. URL: <http://news/kremlin.ru/news/20845/print>; Hagel says nations must avoid conflict in Arctic // The Washington

создать равномерно вдоль трассы СМП 10 современных мониторинговых и координационных поисково-спасательных центров¹. При необходимости к поисково-спасательным работам будет привлекаться авиационная группировка Минобороны РФ в составе 14 воздушных судов (12 вертолетов и 2 самолета), которая, как планируется, будет базироваться на аэродромах г. Мурманска, Воркуты, Норильска и Анадыря. Разрабатывается также модифицированная модель вертолета для работы в арктических широтах².

Это объясняется не столько ростом транзита по СМП (перевозки транзитом составили в 2013 г. лишь 30% всех грузов, перевозимых по СМП), сколько активизацией освоения природных ресурсов российской Арктической зоны, нуждами строительства и снабжения производственных объектов на материке и вывозом их продукции (40% всех грузов, перевозимых по СМП)³. Так, лидер российской нефтедобычи компания «Роснефть», которая объявила о намерении добывать нефть в ближайшие 100 лет (в частности, продолжать поисковое бурение на шельфе у г. Магадана, в Карском и Баренцевом морях), приступает к созданию в Мурманской области центра арктического судостроения совместно с Минобороны и Минпромторгом России⁴. Свой вклад в рост грузопотока по СМП внесут и заключенные российской компанией «Новатэк» в 2013 г. контракты с компаниями CNPC (Китай) и Total (Франция) о строительстве на полуострове Ямал завода СПГ с поэтапным повышением мощности к 2018 г. до 16,5 млн т в год с круглогодичной отгрузкой, а также договоры о ежегодных поставках 2,32 млн т СПГ в Испанию в течение 25 лет, не менее 3 млн т в Китай в течение 15 лет с возможностью пролонгации. Объем инвестиций в проект строительства завода – 20 млрд дол. Ресурсной базой завода будут Южно-Тамбейское месторождение с доказанными запасами 1,3 трлн куб. м газа, а также месторождения Гыдана, получившие налоговые и таможенные льготы на сжижение газа. Под эти поставки компания «Новатэк» заказала в Южной Корее строительство 16 газозовозов ледового класса, способных преодолевать льды небольшой толщины, и планирует построить в 2014 г. с помощью государственных средств морской арктический порт Сабетта, который станет основным портом базирования ледоколов, а также аэропорт и провести

Post. URL: http://www.washingtonpost.com/world/the_fvtricas/us-eyes

¹ См.: Васильев А.В. Международное сотрудничество в Арктике и подходы России // Арктические ведомости. 2012. № 1. URL: <http://oko-planet.su/politik/politiklist/print:page,1,97054-stat>

² Россия создаст специальный вертолет для Арктики. URL: http://ria.ru/defence_safety/20140522/1008821460.html

³ См.: Сергеев М. Конец глобального потепления // Независимая газета. 2013. 25 февраля.

⁴ «Роснефть» откроет в Мурманской области центр судостроения. URL: <http://ria.ru/economy/20140208/993773962.html>

дноуглубительные работы в Обской губе. Таким образом, затраты на проект составят более 1 трлн руб.¹ Ожидается, что грузооборот порта Сабетта уже в 2017 г. может составить 5 млн т в год с перспективой увеличения до 15–16 млн т в год².

Сюда же следует отнести строительство компанией «Норильский никель» при кооперации с ФРГ нового рудника «Скалистый» для освоения крупнейшего месторождения платиноидов вблизи г. Норильска, а также работы по модернизации Талнахской обогатительной фабрики. Для вывоза продукции компания заказала строительство шести судов ледового класса, пяти контейнеровозов и одного судна для снабжения строительства. Готовая продукция будет вывозиться по СМП по маршруту Дудинка – Никель – Роттердам, но проведен также первый пробный рейс в г. Шанхай³.

С учетом всех этих планов на «Балтийском заводе» строится первая в мире плавучая атомная электростанция «Академик Ломоносов», которая будет обеспечивать электроснабжение заполярных объектов по освоению ресурсов на материке и шельфе⁴.

Таким образом, в принятой в 2008 г. Морской доктрине Российской Федерации на срок до 2020 года, в которой была поставлена задача обновления атомного ледокольного флота и создания судов ледового класса для морских перевозок, специализированных судов для рыболовства, научно-исследовательского и других специализированных флотов, имели все основания планировать «возрастающее значение Северного морского пути для устойчивого развития Российской Федерации»⁵.

В марте 2013 г. была воссоздана и Администрация СМП с целью организации плавания судов, обеспечения безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения с судов в акватории СМП. Как и Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации до 2020 года, вступивший в силу в январе 2013 г. Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 132 определяет акваторию СМП как «исторически сложившуюся национальную транспортную коммуникацию Российской Федерации» (ст. 14) и включает в нее «водное пространство,

¹ См.: Никифоров О. Ямальский проект // Независимая газета. НГ-Энергия. 2013. 12 ноября.

² У Арктики в плену. Почему Россия слабо развивает транспортный флот самого перспективного водного пути? URL: <http://svpressa.ru/society/article/10/25/23>

³ См. выступление В.С. Жукова, директора департамента по работе с инвестиционным сообществом ОАО «ГМК «Норильский никель», в материалах Международной конференции «Арктика: регион развития и сотрудничества» (г. Москва, 2–3 декабря 2013 г.), созванной Российским советом по международным делам.

⁴ См. выступление В.В. Михайличенко, вице-президента Некоммерческого партнерства по координации использования СМП, в материалах Международной конференции «Арктика: регион развития и сотрудничества» (г. Москва, 2–3 декабря 2013 г.), созванной Российским советом по международным делам.

⁵ СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

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 США 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» (ст. 5.1.1).

В Правилах плавания в акватории СМП, утвержденных в апреле 2013 г. Минтрансом России на основании Федерального закона от 28 июля 2012 г. № 132, вводится по существу разрешительный порядок плавания. Судовладелец или капитан судна, намеревающегося пройти по СМП, должен не менее чем за 15 суток до начала движения в этой акватории подать заявку на плавание в Администрацию СМП с целью получения соответствующего разрешения, которое дается на строго определенный период. Как российские, так и иностранные суда при плавании по трассам СМП должны соответствовать специальным ледовым требованиям, иметь страховку, а капитан и заменяющее его лицо должны иметь опыт управления судном во льдах, они должны сообщать Администрации за 72 ч о подходе к границам акватории СМП, а также ежедневно сообщать о движении судна и его состоянии и информировать о фактическом времени пересечения границ акватории. Согласно данным Правилам плавание в акватории СМП осуществляется при обязательной лоцманской (ледокольной, ледовой лоцманской) проводке судов, информация о которой содержится в разрешениях на плавание. Администрация СМП выдает такие разрешения после рассмотрения заявок, а также удостоверения на право ледовой лоцманской проводки в акватории СМП, ведет постоянный мониторинг гидрометеорологической, ледовой и навигационной обстановки в акватории, содействует в организации проведения поисковых и спасательных операций и операций по ликвидации последствий загрязнения с судов опасными и вредными веществами, сточными водами или мусором, вырабатывает рекомендации по разработке маршрутов плавания судов и использованию судов ледокольного флота в акватории Северного морского пути с учетом гидрометеорологической, ледовой и навигационной обстановки в акватории СМП и т.п. По данным сайта Администрации СМП, в навигацию 2013 г. Администрация выдала 620 разрешений на плавание и в 81 случае отказала в разрешении.

Однако активизация освоения природных ресурсов Арктики и более интенсивная эксплуатация СМП означает и дополнительную

нагрузку на уязвимую природную среду этого региона, поэтому на заседании Совета по национальной безопасности РФ в апреле 2014 г. Президент РФ В.В. Путин в качестве одной из основных задач России в Арктике поставил задачу «осуществлять постоянный мониторинг состояния окружающей среды, минимизировать экологические риски при строительстве производственной и обеспечивающей инфраструктуры, особенно при освоении арктического шельфа, развивать систему предупреждения и ликвидации последствий разливов нефти и нефтепродуктов». Он подчеркнул при этом, что «защита окружающей среды – это и непереносимое условие сохранения самобытного уклада жизни коренных народов Севера. Их благополучие и устойчивое развитие – одна из наших ключевых социально-экономических задач в регионе»¹. Также по инициативе Президента РФ В.В. Путина для улучшения координации промышленной деятельности в Арктике с проведением необходимых мероприятий по сохранению окружающей среды разрабатывается положение о правительственном координирующем органе по делам Арктики и северных территорий – этим органом может стать либо новое министерство, либо государственная комиссия по делам Арктики².

Согласно Правилам плавания в акватории СМП, обеспечение защиты морской среды от загрязнения является также одной из основных задач Администрации СМП. Минтранс России вместе с Минприроды и Минобороны активно занимаются уборкой территории российских островов в Арктике от многих тысяч тонн хлама и мусора, накопившихся там за последние десятилетия (острова Врангеля, Земля Франца-Иосифа, Александра, Грем-Бэлл и др.). Однако летом 2014 г. Счетная Палата РФ подвергла критике руководство Минприроды и Минэкономразвития за систематическое невыполнение заданий по привлечению внебюджетных средств и государственных контрактов, и эта работа была поставлена на контроль у Президента России³.

Одновременно Россия активно участвует в выработке в рамках Международной морской организации (ИМО) так называемого Полярного кодекса – свода технических требований к судам, включая ледовое усиление корпуса, для прохода через покрытые льдом морские акватории, но работа над ним до сих пор шла трудно из-за разногласий между рядом арктических государств и странами, отражающими интересы судовладельцев. Кодекс будет применен к грузовым

¹ Заседание Совета Безопасности РФ по вопросу реализации государственной политики в Арктике. URL: <http://news.kremlin.ru/news/20845/print>

² См.: Самарина А. Министерство арктической безопасности // Независимая газета. 2014. 1 июля.

³ Счетная палата выявила слабую работу Минприроды и Минэкономразвития по Арктике. URL: <http://www.interfax.ru/business/383364>; сообщение для печати о совещании Президента России В.В. Путина с членами Правительства 29 октября 2014 г. URL: <http://news.kremlin.ru/news/46879/print>

судам водоизмещением 500 т и выше, а также ко всем пассажирским судам. Россия принимает самое деятельное участие в международном сотрудничестве по проблеме устойчивого развития Арктики.

Канада также приняла ряд законов и правил, регулирующих судоходство по Северо-Западному проходу (the Northwest Passage), соединяющему Атлантический и Тихий океаны и проходящему вдоль северного берега Северной Америки через Канадский Арктический архипелаг до Северного Ледовитого океана. Среди них следует упомянуть Arctic Waters Pollution Prevention Act и Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations, Canada Shipping Act от 2001 г., Coasting Trade Act, Marine Liability Act, Marine Transportation Security Act, Navigable Waters Protection Act. Первые два из них содержат правила предотвращения загрязнения с судов и соблюдения требований, вводимых Законом о зонах безопасности судоходства, причем при ратификации Конвенции ИМО 1973 г. с поправками от 1978 г. Канада сделала оговорку о непризнании разрешенных Конвенцией норм сброса нефтепродуктов в море для сбросов в своих арктических водах, поскольку канадское законодательство полностью запрещает такие сбросы в этих акваториях. В настоящее время канадские власти пересматривают положения этих двух актов в сторону ужесточения требований, особенно в отношении конструкции судов.

На основании Canada Shipping Act 2001 был принят ряд подзаконных актов, содержащих требования к квалификации экипажей судов, правила безопасности судоходства, правила по предупреждению загрязнения с судов и по обязательному направлению докладов о случаях сбросов загрязнений и опасных химических продуктов (эти правила включают также запрещение загрязнений атмосферы в Арктике), правила с требованиями к рулевому устройству и к оборудованию судов. Предусматривается, что «в определенных обстоятельствах» на судах должен быть ледовый лоцман, имеющий квалификацию капитана судна и получивший специальную подготовку, предписанную Транспортными властями Канады (Transport Canada). Maritime Transportation Security Act поручает Транспортным властям Канады следить за соблюдением судами правил безопасности судоходства, включая требование к иностранным судам за 96 ч до захода в канадский порт сообщать об этом Транспортным властям Канады¹.

Надо сказать, что США, в частности, выступали с возражениями против введения как СССР, так и Канадой правил судоходства соответственно по СМП еще с 1970–1980-х гг. и по Северо-Западному проходу, ссылаясь на принцип «свободы мореплавания». И есть все основания исходить из того, что США, которые так пока и не ста-

¹ URL: www.tc.gc.ca/eng/marinesafety/debs-arctic-resources-references-faq-1322.htm

ли участником Конвенции ООН 1982 г. по морскому праву, будут и впредь придерживаться своей традиционной позиции о «свободе плавания» в Мировом океане, то есть в том числе по трассам СМП и Северо-Западного прохода (Б. Обама подтвердил ее в 2009 и 2013 гг.), включенной в Национальную арктическую стратегию США от 10 мая 2013 г. и в План реализации этой стратегии от 30 января 2014 г. По этой же причине Вашингтон уклоняется от признания права арктических государств на основании ст. 234 Конвенции вводить в национальное законодательство более жесткие правила судоходства в покрытых льдами морских водах. После попытки двух ледоколов США пройти по западному участку СМП в 1960-х гг., которые постоянно сопровождалась советскими военными кораблями и самолетами, американцы ходили в водах Арктики, прилегающих к российскому побережью, лишь в подводном положении. В то же время на Международной конференции «Арктика: регион развития и сотрудничества», созванной Российским советом по международным делам в г. Москве 2–3 декабря 2013 г., заместитель помощника государственного секретаря США по вопросам океанов и рыболовства Д. Болтон, ссылаясь на необходимость обеспечения безопасности судоходства, выступил за введение правил судоходства через Берингов пролив, через который стало проходить гораздо больше судов в последние годы в связи с увеличением транзита по СМП. Однако он ушел от ответа на прямой вопрос, собираются ли США выполнять требования российской Администрации СМП, продиктованные той же необходимостью обеспечения безопасности судоходства, отметив лишь, что «в таких случаях лучше сначала обговаривать вопрос о правилах судоходства с США до их введения».

Такая позиция США, однако, не мешает Вашингтону активно наращивать военную и гражданскую инфраструктуру для обеспечения безопасности плавания и полетов в прилегающей к Аляске части Арктики, развивать техническое оснащение портов и аэродромов, совершенствовать систему повышения точности позиционирования систем GPS и ADS-B, обновлять группировку геоспутников, создавать мощные высокочастотные радиостанции, спутниковые наземные станции, мобильные сотовые станции, волоконно-оптические кабельные системы – все это включено в вышеупомянутый План реализации арктической стратегии США¹. В дополнение к нему руководство Береговой охраны США поставило вопрос о строительстве трех тяжелых и трех средних ледоколов. Координацией выполнения всех этих проектов занимается адмирал в отставке Р. Пэпп (Robert J. Papp Jr.), назначен-

¹ См.: Лукина Ю.Ф. Арктический план США. URL: http://narfu.ru/aan/news.php?ELEMENT_ID=146338

ный недавно послом по вопросам Арктики с правом прямого доступа в Белый дом¹.

Но возражения США против введения Канадой правил, регулирующих судоходство по Северо-Западному проходу, нисколько не смущают канадские власти. В 2009 году канадский парламент переименовал его в Канадский Северо-Западный проход, причем часть, проходящую через воды канадского арктического архипелага, Канада вообще объявила своими внутренними водами, в которых Оттава имеет право даже запретить плавание судов под флагом других государств. США и ЕС считают Северо-Западный проход проливом, который может использоваться для международного судоходства и в котором Канада имеет юрисдикцию в отношении рыболовства, охраны окружающей среды, борьбы с контрабандой, обеспечения безопасности судоходства и т.п., но не имеет права запрещать проход судов под флагом других государств².

Однако на практике, несмотря на свои возражения, США предпочитают действовать, как правило, более осмотрительно в вопросе о канадских правилах плавания в акватории Северо-Западного прохода, как и в вопросе о российских правилах прохода по СМП. В 1985 году американский ледокол "Polar Sea" прошел Северо-Западным проходом из Гренландии на Аляску, дав канадской Береговой охране возможность проинспектировать его перед началом плавания. Но то обстоятельство, что предварительно капитан американского ледокола не запрашивал разрешения канадских властей на проход, вызвало бурную реакцию властей и общественного мнения Канады, в ответ на что официальный представитель США заявил, что «мы не запрашивали разрешения, поскольку в юридическом отношении мы не обязаны делать это». В связи с этим в 1986 г. Правительство Канады в специальном заявлении подтвердило канадские права в отношении Северо-Западного прохода, и хотя американская сторона вновь заявила о своей несогласии с позицией Канады, канадские официальные лица регулярно напоминали о том, что все суда до начала плавания по Северо-Западному проходу должны сообщить об этом канадским властям³.

В 1988 году при заключении канадско-американского Соглашения о сотрудничестве в Арктике было найдено решение практической

¹ Дон Янг, Рик Ларсен (члены Палаты представителей Конгресса США). Соединенные Штаты должны обратить внимание на Северный Ледовитый океан // Washington Post. 8 June. URL: <http://www.inosmi.ru/world/20140806/222175205-print.html>

² См.: Order Paper. Private Members' Business, 17.11.2009, Motion M-387; TP 14202 E Interpretation, Transport Canada. URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Northwest_Passage

³ См.: "Relations with the United States" from the Library of Parliament – "Canadian Arctic Sovereignty". URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Northwest_Passage, Section "International waters dispute. S. Harper, F. Cromb. Arctic becomes an island, as ice melts/Telegraph.co.uk, 31 August 2008.

проблемы плавания американских ледоколов через Северо-Западный проход, не затрагивая вопроса о канадском суверенитете. Поскольку по Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. иностранные суда во время транзитного прохода через проливы не имеют права проводить какие-либо исследования или гидрографические съемки без предварительного разрешения государств, граничащих с проливами (ст. 40), то ст. 3 Соглашения 1988 г. как бы презюмирует, что все заходы ледоколов обеих стран в арктические акватории друг друга предпринимаются в научно-исследовательских целях, и содержит обязательство сторон содействовать таким заходам с целью облегчения проведения научных исследований и обмена полученными результатами, а также обязательство США «запрашивать согласие Правительства Канады на любые заходы ледоколов США в воды, которые Канада считает своими внутренними водами» (термин «Северо-Западный проход» в Соглашении вообще не упоминается, в нем речь идет в более общем плане о сотрудничестве в морских акваториях Арктики). Вместе с тем в ст. 4 Соглашения говорится о том, что ни положения Соглашения, ни практика его применения «не затрагивают соответствующие позиции Правительств США и Канады по вопросам морского права, касающиеся этого или других морских районов или их соответствующих позиций относительно третьих сторон»¹.

Характерна реакция Канады на заявление посла США в Канаде в отношении «свободы плавания» по канадскому Северо-Западному морскому проходу, в котором Канада ввела разрешительный порядок плавания так же, как и Россия в акватории СМП: «США защищают свой суверенитет, а канадское правительство – свой», – заявил в 2007 г. премьер-министр Канады С. Харпер. – Мы получили мандат от народа Канады, а не от американского дипломата».

Это и теперь хорошая модель для ответа на возможные аналогичные заявления зарубежных представителей не только в отношении режима судоходства, введенного Канадой в отношении Северо-Западного прохода, но и в отношении введенного Россией режима транзита по СМП. Точно так же и формула, найденная в канадско-американском Соглашении 1988 г. в отношении решения практической проблемы судоходства, не затрагивающая межгосударственный спор о юрисдикции, может быть при необходимости использована для решения аналогичной практической проблемы судоходства и в других прибрежных морских акваториях.

¹ United Nations Treaty Series. Vol. 1852, I-31529.

ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА АРКТИКИ

В.А. Шамахов,
*директор Северо-Западного
института управления
Российской академии
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте
Российской Федерации,
доктор экономических наук,
кандидат исторических наук*

Арктика является зоной экономических интересов многих стран. В борьбе за разработку арктических полезных ископаемых участвуют не только приарктические страны (Россия, Канада, Норвегия, Дания, США), но и такие страны, как Финляндия, Швеция и даже Китай. Споры из-за расширения континентального шельфа в этом регионе являются одной из ключевых проблем в сфере установления правового режима в Арктике. Проблема может быть успешно решена только при строгом соблюдении норм международного права и национального законодательства приарктических государств по установлению границ континентального шельфа между прибрежными государствами путем заключения международных договоров, что и реализуется на практике. Увеличение континентального шельфа за 200-мильную зону также решается путем подачи заявления в Комиссию по границам континентального шельфа.

Точная граница Арктики до настоящего времени в международно-правовых актах не определена. До 1982 года, когда была принята Конвенция ООН по морскому праву, существовала исторически сложившаяся обычная норма международного права, господствовал секторальный подход, согласно которому Арктика была поделена между сопредельными полярными государствами на пять зон (российскую, американскую, канадскую, норвежскую и датскую). При этом Северный полюс является границей всех арктических государств.

В 1909 году Канада объявила суверенитет на все территории между Северным полюсом и северным побережьем. В мае 1925 г. Канада официально закрепила свое право на свой арктический сектор. Постановлением ЦИК СССР от 1926 г. вся территория от Северного полюса

до материковой части СССР, ограниченная меридианами, объявлялась территорией СССР. Тем не менее секторный подход содержал определенные правовые лакуны, поскольку определял правовой статус островов и земель, но не касался акваторий этих островов.

Следует отметить, что само понятие «Арктическая зона Российской Федерации» до настоящего времени не определено ни в международных договорах Российской Федерации, ни в федеральных законах России, поэтому необходимо разработать и принять соответствующий нормативный правовой акт, в частности федеральный закон «Об Арктической зоне Российской Федерации», в котором должны быть отражены все вопросы обеспечения национальной, экономической и экологической безопасности арктических и северных территорий России.

Тем не менее само понятие «Арктическая зона Российской Федерации» является юридическим, отражает современные результаты длительного по времени формирования прав на эту часть Арктики Союза ССР и Российской Федерации. В Арктическую зону РФ входит как сухопутная, так и морская и воздушная территории Российской Федерации, что должно быть закреплено в соответствующем федеральном законе.

Правовой режим Арктической зоны РФ сложился по итогам длительного периода взаимодействия национально-правового (российского) и международно-правового уровней регулирования экономической и природоохранной деятельности России в этой части Арктического региона и отвечает интересам национальной безопасности России и международной безопасности.

Международно-правовой особенностью Арктической зоны РФ является решающая роль национального (российского) права, прежде всего экологического, в регулировании в Арктической зоне России экономической деятельности, связанной с разработкой природных ресурсов. Причем такая роль права обусловлена совокупностью факторов – исторически сложившиеся правоотношения, суровый климат, экологическая уязвимость, навигационная опасность Арктического региона, наличие районов, покрытых льдами в течение большей части года.

В случае таяния многолетних льдов и иных показателей резкого потепления в Арктике роль национально-правового регулирования Россией судоходства в районах Арктической зоны РФ, находящихся за пределами территориального моря Российской Федерации, может снижаться, несмотря на квалификацию Северного морского пути Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Россий-

ской Федерации»¹ как «национальной транспортной коммуникации» страны (ст. 14), а роль международно-правового уровня регулирования судоходства в таких районах, особенно с участием Международной морской организации, будет возрастать.

Сопоставление положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. о морских научных исследованиях с применимым к Арктической зоне РФ международным обычным правом и российским законодательством позволяет сделать вывод о том, что указанные конвенционные положения в общем случае применимы к Арктической зоне РФ.

Вместе с тем Российская Федерация, в том числе и с учетом ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (о режиме районов, покрытых льдами большую часть года), вправе ввести дополнительные законодательные требования в отношении дачи своего согласия на иностранные исследования в таких районах в пределах своей 200-мильной исключительной экономической зоны, а также в отношении определения порядка таких исследований. Такие же дополнительные требования Российская Федерация вправе ввести в отношении иностранных исследований на ее континентальном шельфе в пределах Арктической зоны РФ.

Необходимо также отметить, что между государствами арктической зоны, за исключением Дании и Канады (Соглашение от 28 ноября 2012 г.) и России и Норвегии (Договор от 15 сентября 2010 г.), отсутствуют международно-правовые соглашения, четко определяющие права на территории дна Северного Ледовитого океана. Специалистами выделяется два способа разграничения прав арктических государств на донные территории в Арктике. Секторальный способ подразумевает, что каждому арктическому государству принадлежит сектор Северного Ледовитого океана в виде треугольника, вершинами которого являются Северный полюс, западные и восточные границы побережья государства. Конвенционный способ предполагает применение к Северному Ледовитому океану общих правил разграничения прав на морские районы, установленные Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Ключевое значение здесь приобретает протяженность континентального шельфа арктического государства, поскольку именно континентальный шельф рассматривается как участок морского дна, принадлежащий территории государства. За пределами континентального шельфа морское дно и его ресурсы считаются общим достоянием человечества.

Следует подчеркнуть, что Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. предусмотрены варианты решения спорных вопросов в сфе-

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

ре деления континентального шельфа. Но, например, такое ведущее государство в решении арктических вопросов, как США, не ратифицировало эту Конвенцию. Этот факт также порождает проблему определения правового режима Арктики, ведь США, не являясь участником Конвенции, имеют право не соблюдать те обязательства, которые Конвенция налагает на стран-участников.

Особое внимание мирового сообщества к Арктике вызвано и тем, что есть ряд проблем, которые связаны с существующим правовым режимом арктического пространства. Во-первых, это определение границ континентального шельфа. Раздел континентального шельфа является самой трудноразрешимой проблемой Арктики. А во-вторых, проблема судоходства и использования Северного морского пути.

Согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. на Арктическую зону распространяются режимы внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа и открытого моря. В сфере данного деления возникает проблема расширения границ континентального шельфа в Арктическом регионе. Стремление прибрежных стран увеличить границы континентального шельфа объясняется тем, что именно там сосредоточены большие запасы геοэкономических ресурсов. По данным ООН, разведанные запасы арктической нефти составляют 100 млрд т, газа – 50 трлн куб. Прибрежное государство осуществляет над континентальным шельфом суверенные права в целях разведки и разработки его природных ресурсов (ст. 77 Конвенции). Именно по этим причинам возникают споры в определении границ континентального шельфа между приарктическими государствами: Россией, Канадой, США, Данией и Норвегией.

Российская Федерация уже больше десяти лет стремится доказать свое право на значительную территорию арктического шельфа за пределами 200-мильной зоны. После арктических экспедиций у Российской Федерации появилось достаточно информации для подтверждения притязаний, которые были заявлены в 2001 г., на то, что хребты Ломоносова и Менделеева являются естественным продолжением континентального шельфа России. На данную часть континентального шельфа также претендуют Канада и Дания.

До вступления в силу Конвенции Россия и Канада придерживались секторальной теории разграничения арктических морских пространств. Суть данной теории была в том, что пять приарктических государств закрепляли за собой определенный сектор арктического морского пространства, за которым они закрепляли особые права. После принятия Конвенции этот принцип перестал быть актуальным для России и Канады, так как спорное деление Арктики на сектора от-

части отразилось в данной Конвенции. Об этом, например, свидетельствует ст. 83, в которой обозначается, что прибрежные государства имеют право на делимитацию континентального шельфа с противоположащими или смежными побережьями путем соглашения между друг другом, а если в процессе соглашения между государствами возник спор, то они обязаны урегулировать его мирными средствами.

Так, Арктический регион состоит из шести областей делимитации континентального шельфа и исключительной экономической зоны между соседними государствами: Россия – США, США – Канада, Канада – Дания (Гренландия), Дания (Гренландия) – Норвегия (Ян-Майен), Норвегия (Шпицберген) – Дания (Гренландия), Норвегия – Россия. Разграничение между Данией и Канадой, так же как и между Россией и Норвегией, было достигнуто путем заключения соглашения. Такое разграничение морских арктических пространств путем заключения договора между государствами не создает обязательств для государства, не участвующего в Конвенции, то есть для США.

Также одной из отличительных черт секторальной теории было закрепление особых прав на Арктический сектор прибрежными государствами. Согласно ст. 234 Конвенции прибрежные государства в покрытых льдами районах имеют право принимать недискриминационные законы по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды в пределах исключительной экономической зоны, в таких законах должно быть уделено внимание судоходству. Этой нормой Конвенция и предоставила государствам возможность устанавливать особый режим судоходства в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, чтобы избежать загрязнения окружающей среды и гибели судов.

Среди национальных интересов России одним из наиболее важных является использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике. Северный морской путь главным образом приходится на внутренние морские воды, территориальное море, исключительную экономическую зону России, лишь некоторые участки трасс приходятся и на открытое море. Северный морской путь проходит в морских пространствах с различным режимом плавания: во внутренних водах действует разрешительный порядок, в территориальном море действует и право мирного прохода, а в исключительной экономической зоне и за ее пределами – свобода судоходства. Вот почему установление российских правил мореплавания на протяжении всего Северного морского пути часто вызывает возражения у иностранных государств. Однако долгое время Северный морской путь не использовался иностранными судами для международного судоходства.

В настоящее время Северный морской путь открыт для иностранных судов, суда под иностранным флагом имеют доступ к трассам Северного морского пути на основе Правил плавания в акватории Северного морского пути под контролем Администрации Северного морского пути. Там действует разрешительный порядок плавания судов. Такой порядок соответствует интересам национальной безопасности России и интересам международной безопасности, обеспечивает экологическую безопасность этого уникального района нашей планеты. Тем более и в ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву особо подчеркивается, что прибрежное государство обладает особыми правами в пределах исключительной экономической зоны в отношении предотвращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды в покрытых льдом районах, где проходит Северный морской путь. Данная норма является необходимой для защиты арктического морского пространства в связи с трудностями плавания в Арктическом регионе и большой опасностью гибели судов и загрязнения окружающей природной среды. Разрешительный порядок плавания судов по Северному морскому пути должен быть закреплён в федеральном законе Российской Федерации «Об Арктической зоне Российской Федерации».

Таким образом, успех в деле правовой защиты различных интересов национальной безопасности России (военных, экономических, экологических) и международной безопасности в Арктике во многом зависит от четкого уяснения международного режима Арктического региона и применения его положений в практической деятельности всех государств на основе строгого соблюдения норм и принципов современного международного права.

ВЕКТОРЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИИ

С.В. Макар,
*ведущий научный сотрудник
Центра экономики федеративных отношений
Института региональных исследований
и проблем пространственного развития
Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации*

Арктический регион – место концентрации стратегических интересов субъектов разного масштаба, это пространство выстраивания новой системы безопасности – и глобальной, и региональной. С освоением Арктики связан ряд национальных интересов – политических, экономических, экологических, социальных. Они становятся драйверами современного пространственного развития России. Следует подчеркнуть, что для Российской Федерации, учитывая протяженность ее арктических границ, Арктика – это макрорегион, в состав которого, помимо акватории, входят полностью или частично территории девяти субъектов Федерации. В современных государственных документах Арктический макрорегион обозначается как «Арктическая зона Российской Федерации» (далее – АЗ РФ).

Категория «пространственное развитие» в последние полтора десятилетия находится под пристальным вниманием ученых, сам же термин стал употребляться с 1930-х гг. Это обстоятельство объясняется признанием мировым научным сообществом пространственной науки (spatial science) в качестве особого междисциплинарного научного направления. В то же время пространственное развитие стало неотъемлемой частью мирохозяйственного процесса с начала XXI в. По существу эта категория тесно связана с понятием стратегического планирования.

Как показывает практика, под пространственным развитием объединяют экономические, социальные, территориальные и экологические аспекты развития регионов и стран. С научной точки зрения в пространственное развитие вкладывают ряд смыслов. Оно рассматривается как выявление пространственного каркаса развития, включая узлы опережающего развития¹; как подход к задаче управления сложными социально-экономическими системами; как реструктури-

¹ См.: Россия: принципы пространственного развития: доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа / ред. В. Глазьев, П. Щедровицкий. М., 2004.

рование пространства; как средство стратегического планирования; как изменение условий продуцирования определенной деятельности, выход на новое размещение материальных объектов, обеспечивающее рост эффективности деятельности¹.

По нашему мнению, пространственное развитие подразумевает выделение и (или) создание множества «слоев» – субпространств, их формирование (структурирование), организацию и реорганизацию пространственных структур в соответствии с поставленной целью. Необходимо подчеркнуть, что между отдельными слоями образуются связи, которые отражаются в виде комплексных пространственных структур, «скрепляющих» слои в общую конструкцию.

В отношении АЗ РФ речь идет о создании множества субпространств и соответствующих им структур с последующим усложнением конструкции – по сути о содержании процесса освоения арктического пространства.

Учитывая задачу комплексного освоения Арктики, актуальность приобретает выбор приоритетных векторов пространственного развития. Под вектором понимается направление деятельности по формированию приоритетных пространственных слоев и их структур.

На основании опыта исследования Арктики, ретроспективы отечественных и зарубежных стратегий регионального развития, современных реалий и вызовов XXI в. (в частности, это геостратегический, энергетический вызовы), целесообразно акцентировать следующие пять векторов пространственного развития: географо-правовой, экологический, транспортный, энергетический, политический. Отметим ключевое содержание по каждому выделенному аспекту.

Географо-правовой вектор формируется, прежде всего, такими категориями, как географическое положение, делимитация границ, секторальный подход, континентальный шельф, исключительная экономическая зона, арктические воды, международное право. Географическое положение определяет «страновой» состав Арктического региона как отношение стран к определенным физико-географическим категориям – Северный полюс, Северный Ледовитый океан, Северный полярный круг, зона Севера. В результате термин «арктические государства» обозначает две разные группы стран², которые

¹ См.: Пространственные и временные тенденции социально-экономических процессов на российском Севере / отв. ред. В.Н. Лажнев. Москва – Сыктывкар, 2012. С. 311–332.

² Первая группа включает пять государств, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану и которые имеют здесь свои внутренние морские воды, территориальное море, континентальный шельф, исключительную экономическую зону. Побережья России, Канады, США, Норвегии и Дании (из-за о. Гренландия) выходят к Северному Ледовитому океану, эти государства имеют здесь соответственно районы своих внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа. Вторая группа состоит из восьми государств, территория которых пересекается Северным полярным кругом. К арктическим государствам в этом случае, кроме названных пяти, относят еще и Финляндию, Исландию и Швецию (тексты Декларации о защите аркти-

имеют стратегические интересы в отношении ресурсов Арктики. В то же время географическим положением формируется территориальное единство – арктическая территория, арктические страны, арктические государства, полярные страны, Арктическая зона, Арктический регион.

Географическое положение России, протяженность ее арктических границ позволяют претендовать на позицию ведущей арктической державы. Арктические государства стремятся к расширению национальных границ континентального шельфа. Россия на протяжении ряда последних лет с начала XXI в. пытается расширить границы своей территории арктического шельфа, в связи с этим проведены исследования в районе хребта Ломоносова и подана заявка в ООН. Делимитация арктического шельфа основывается на нормах современного международного права, применимого к Арктике, которое представлено перечнем документов¹. Секторальный подход является одним из главных принципов разграничения континентального шельфа между соседними государствами, берега которых омываются водами Северного Ледовитого океана. На отмеченном секторальном подходе в сочетании с принципом равного отстояния и критерием пропорциональности основывается современная модернизированная правовая концепция границ арктического шельфа России². Главная идея этой концепции заключена в необходимости применения в Арктике обычных и договорных норм международного права двухстороннего и регионального уровня.

Для России очевидна потребность в специальном правовом регулировании в отношении арктической территории в силу ее особой специфики³. Традиции такого регулирования на определенных территориях нашей страны сформированы. Разработка федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» направлена содействие решению специфических задач социально-экономического развития уникального макрорегиона.

Приоритетность *экологического вектора* развития АЗ РФ определяется несколькими составляющими. Во-первых, речь идет об ус-

ческой среды 1991 г., где сформулирована Стратегия защиты окружающей среды Арктики). Как сказано в Декларации об учреждении Арктического совета 1996 г., перечисленные государства являются членами Арктического совета. Эти же восемь стран как арктические принимали Нуукскую декларацию об окружающей среде и развитии в Арктике, Инувикскую декларацию о защите окружающей среды и устойчивом развитии в Арктике 1996 г., Икалутскую декларацию министров государств – членов Арктического совета 1998 г. и др.

¹ См.: Вылегжанин А.Н. Правовое положение Арктического региона в документах // Арктический регион: хрестоматия: в 3 т. Т. 3. Применительные правовые источники. М., 2013.

² См.: Николаев А.Н., Пещуров И.С. Правовые возможности предотвращения потери Россией высокоширотного участка арктического шельфа // Современные производительные силы. 2014. № 1. С. 65–76.

³ См.: Хабриева Т.Я. Российская Арктика – территория права: альманах / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцева и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2014. С. 7–11.

ловиях жизнедеятельности в данном регионе, которые согласно сложившейся классификации¹ природных условий жизни населения обозначаются как экстремальные. Следовательно, возникает необходимость адаптации различных видов и форм: 1) биологическая адаптация некоренного населения к негативным природно-климатическим условиям, отражающимся на здоровье приезжего человека и его будущего потомства; 2) социальная адаптация – к специфике северного образа жизни, северного менталитета; 3) психологическая и экономическая адаптация – к повышенным затратам труда и стоимости жизни; 3) средовая адаптация: а) приспособление коренного населения к изменяющимся условиям выживания в связи с хозяйственным освоением территории традиционной жизнедеятельности народов Севера; б) приспособление самих суровых условий окружающей среды для жизнедеятельности приезжего населения (ослабление их влияния), что выражается в высоких общественных и индивидуальных затратах на создание искусственной (артеприродной) среды.

Во-вторых, современный этап освоения ресурсного потенциала АЗ РФ требует применения (внедрения) экологически совместимых технологий, учитывающих низкий ассимиляционный потенциал природных экосистем данного региона, южная граница которого соответствует границе природной зоны тундры, отличающейся низкими значениями природной устойчивости.

Анализ проектов освоения свидетельствует о назревающем конфликте между видами деятельности (в частности, речь идет о конфликте между промышленным рыболовством и нефтегазодобычей на континентальном шельфе за одни и те же акватории). Планируемое развитие транспортной инфраструктуры «укрепляет» старые и формирует новые очаги экологической напряженности. Наземная транспортировка перспективного углеводородного сырья приведет к росту экологически неблагоприятных территорий. В принципе любая хозяйственная деятельность в северных условиях связана с высоким уровнем экологического риска. Очевидна правомерность постановки приоритетной задачи – обеспечение экологической безопасности в АЗ РФ.

Сохранение естественной среды обитания для коренных малочисленных народов Севера – принципиально важная часть процесса современного хозяйственного освоения на условиях обеспечения экологической безопасности.

В-третьих, предшествующие этапы хозяйственного освоения Арктики привели к деградации таких компонентов природной среды,

¹ Экономика природопользования: учебник / С.В. Макар, В.Г. Глушкова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 94–97.

как олени пастбища, охотничьи угодья, нерестилища, промысловые животные и рыба, поверхностные воды, почва, рельеф и недра (при использовании их в качестве хранилищ для радиоактивных отходов Северного флота). Результаты инвентаризация очагов экологической напряженности в российской Арктике свидетельствуют о более 100 «горячих точках»¹, связанных преимущественно с промышленным производством, 30 из которых признаны экспертами как приоритетные². Прошлый (накопленный) экологический ущерб в российской Арктике является неотъемлемой частью общей экологической ситуации в России³.

Транспортный вектор определяется, прежде всего, такой историко-географической и хозяйственной категорией, как Северный морской путь (далее – СМП), который является стратегической осью современного этапа освоения АЗ РФ и стержнем развития арктической транспортной системы. Необходимо подчеркнуть, что в настоящее время судьба СМП в значительной степени зависит от разработки разведанных в его зоне минеральных ресурсов, и одновременно без него невозможно дальнейшее освоение природно-ресурсного потенциала Арктики. В основном речь идет об освоении месторождений углеводородов. 70% всех морских перевозок – углеводородное сырье и продукты его переработки.

Очевидна потребность в формировании транспортно-логистического комплекса в АЗ РФ. Основными критериями формирования транспортно-логистической инфраструктуры эксперты называют следующие:

- доступность к районам формирования экспортной грузовой базы;
- дифференциация транспортно-логистических узлов в зависимости от расположения и функционального назначения;
- диверсификация направлений морской торговли;
- развитие транспортных узлов на трассе СМП;
- создание условий для надежного и длительного партнерства потребителей продукции с компаниями-поставщиками⁴.

Современный транспортный каркас составляют основные порты СМП – Игарка, Дудинка, Диксон, Тикси, Певек, Провидения. В начале второго десятилетия XXI в. значительная часть арктических пор-

¹ Под «горячими точками» понимаются источники или виды антропогенной деятельности, которые неблагоприятно отражаются на здоровье человека, состоянии экосистем, их биологическом разнообразии и влекут негативные экономические последствия.

² См.: Евсеев А.В., Красовская Т.М. Экологические проблемы российской Арктики. Горячие точки. URL: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=15242>

³ См.: Макар С.В. Акценты развития экологической ситуации в России в период модернизации / С.В. Макар // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 21 (258). С. 11–21.

⁴ Пространственные и временные тенденции социально-экономических процессов на российском Севере / отв. ред. В.Н. Лажнев. Москва – Сыктывкар, 2012. С. 150.

тов оказалась на грани полной остановки. В этих условиях, а также при очевидной потребности в сохранении завоеванных Россией за последних два столетия позиций в Арктике необходима модернизация флота и портовых сооружений при активной роли государства в части финансирования арктических проектов в рамках федеральных целевых программ. Так, проект комплексного развития транспортного узла Мурманска (МТУ) – самая значимая часть федеральной программы развития всего российского транспортного комплекса – 300 млрд руб. до 2025 г., доля государства в финансировании проекта – 40–60%.

В рамках создания транспортно-логистического комплекса речь идет о развитии новых транспортных схем, что послужит толчком к изменению территориальных пропорций регионального развития. В частности, речь идет о возврате к прежним проектам железнодорожного строительства, которые были отвергнуты ранее по причине нецелесообразности (в силу отсутствия каких-либо экономических связей между отдельными регионами). Особое внимание уделяется проектам широтных железных дорог в зоне Севера, так как меридиональные пути сообщения, соединяющие экономически развитые районы с центрами добычи природного сырья в северных регионах, получили свое развитие. Среди основных инвестиционных проектов, помимо проекта «Развитие Мурманского транспортного узла», обозначены следующие: «Северный морской путь с тяготеющими к нему железнодорожными и речными меридиональными транспортными маршрутами», «Урал промышленный – Урал полярный», «Трансконтинентальная полимагистраль с тоннелем через Берингов пролив», «Строительство железнодорожной магистрали «БелКомУр» и глубоководного района «Северный» Архангельского морского порта», «Строительство железнодорожной магистрали «БеренцКомУр» и создание многофункционального порта-хаба в бухте Индига», «Создание многофункционального порта «Беринговский» в Чукотском АО», «Северный широтный ход».

В документах по развитию Арктической зоны России и в Транспортной стратегии Российской Федерации до 2020 года в качестве многофункционального узлового арктического порта выделен строящийся в Ямало-Ненецком АО порт Сабетта. Его географическое положение открывает «всем территориям России ворота Северного морского пути в Азию, Европу, Америку»¹. Отдельного внимания заслуживает вопрос строительства в АЗ РФ автодорог с твердым покрытием.

¹ Кобылкин Д.Н. Ямало-Ненецкий Автономный округ – форпост России в Арктике. Крайний Север – начало России // Российская Арктика – территория права: альманах / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцева и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2014. С. 14.

Очевидно, что развитие транспортного субпространства Арктического региона требует анализа ранее предлагаемых, но не реализованных проектов, разработки новых транспортных схем с учетом инновационных подходов и реальных инвестиционных проектов.

Энергетический вектор представляет собой особый стратегический интерес России. В уникальном ресурсном потенциале Арктики минеральные ресурсы занимают приоритетное положение. Соответственно в их совокупности акценты сделаны на углеводородные источники шельфовых месторождений. По прогнозу ВНИГРИ, добычной потенциал арктических морей к 2020 г. достигнет по нефти 23–40 млн т (главным образом за счет ресурсов Печорского моря), по газу – около 150 млрд куб. м (за счет ресурсов Баренцева и Карского морей). Однако, как отмечают эксперты, «тезис о высокой масштабности запасов нефти в России весьма сомнителен. Попытки найти нишу для поставок российской нефти из арктических месторождений, отличающихся повышенными затратами¹, малоперспективны»². Таким образом, актуальной задачей становится вовлечение в экономику ресурсов природного газа российской Арктики³. Прогнозные оценки изменения климата позволяют говорить о том, что разработка месторождений в Арктической зоне в перспективе может стать менее экстремальной.

Транспортировка газового сырья сопряжена с созданием новых и модернизацией имеющихся инфраструктурных объектов в АЗ РФ. Так, речь идет о строительстве заводов по производству сжиженного природного газа (далее – СПГ) на Кольском полуострове и на полуострове Ямал. Эти проекты являются не только составляющими инновационного развития России, но и геоэкономическим аргументом расширения российских позиций на углеводородных рынках, поскольку основными потребителями СПГ (90%) являются Япония и Республика Корея.

К числу основных энергоресурсных инвестиционных проектов, согласно документам государственного стратегического планирования, относятся «Освоение Тимано-Печорской нефтегазонасной провинции», «Освоение Штокмановского газоконденсатного месторождения», «Комплексное освоение месторождений углеводородов полуострова Ямал и прилегающих акваторий», «Освоение нефтегазового потенциала Гыданьского полуострова».

¹ Это подтверждают современные оценки инвестиционных аналитиков в области топливно-энергетического комплекса. См. подробнее: Касаев Э. Мегапроект? Остановить! // Эксперт. 2014. № 47. С. 48–49.

² Пространственные и временные тенденции социально-экономических процессов на российском Севере / отв. ред. В.Н. Лажнев. Москва – Сыктывкар, 2012. С. 74.

³ Если АЗ РФ удастся расширить до 350 миль, то суммарные ресурсы углеводородов континентального шельфа составят около 100 млрд т условного топлива, из которых 80% приходится на природный газ.

Отдаленная перспектива – вовлечение в промышленный оборот возобновимых энергоисточников (ВИЭ) Арктики на основе использования ветровой, солнечной, геотермальной, циркуляционной океанической, волновой, гравитационной энергии. Эти концепты требуют технологических инноваций.

Очевидная тенденция – повышение наукоемкости производства природного сырья. Особенно высокотехнологичным проектом является разработка морских природных объектов – источников углеводородного сырья. В настоящее время ни одна страна в мире не обладает абсолютно надежными технологиями его добычи.

Политический вектор освоения арктического пространства формируется тремя уровнями условий и факторов: национальным, наднациональным (глобальным) и субнациональным (региональным).

Национальный уровень в целом связан с выстраиванием новой системы глобальной, национальной, региональной безопасности, а также с приоритетами социально-экономического развития АЗ РФ. Национальная арктическая политика закреплена в ряде документов: Основы государственной политики в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (2008 г.), Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации¹ и обеспечения национальной безопасности до 2020 года» (2013 г.). Механизм реализации арктической Стратегии включает разработку схемы расселения и развития производительных сил в АЗ РФ, госпрограмму «Социально-экономическое развитие АЗ РФ на период до 2020 года» (проект), стратегический план по развитию Арктической зоны РФ (2013 г.). В качестве ключевых задач управления АЗ РФ выделены следующие: комплексное освоение региона, создание современной инфраструктуры, обеспечение экологической безопасности, охрана государственной границы.

Главным современным механизмом реализации арктической Стратегии выступает подпрограмма «Экономическое и социальное развитие АЗ РФ на 2012–2020 годы в рамках госпрограммы «Региональная политика и федеративные отношения»². Основная ее цель – создание институциональных условий для реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике, объявленной Основами, в интересах улучшения стандартов качества жизни населения, полноценного раскрытия человеческого капитала, перехода к инновационной траектории устойчивого роста, повышения конкурентоспособности макрорегиона в мировой системе разделения труда, эффективной

¹ Площадь территории АЗ РФ составляет 3,7 млн кв. км, население – 2,3 млн человек. В этом регионе, по оценкам экспертов, сосредоточено 80% российских запасов газа, 70% нефти и 50% угля. В настоящее время АЗ РФ не является отдельным субъектом государственного управления.

² Госпрограмма утверждена постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 307.

интеграции приарктических территорий в российское и глобальное социальное и экономическое пространства. Таким образом, к настоящему времени в целом сформирована система документов государственного стратегического планирования¹ развития АЗ РФ.

Применение стандартных инструментов государственной экономической политики в Арктическом макрорегионе указывает на потребность дифференцированного подхода к регионам, входящим в АЗ РФ².

Применение кластерного подхода в экономической политике весьма целесообразно с позиций сглаживания конфликта интересов на территории АЗ РФ, где действуют такие акторы, как государство (в лице федеральных и региональных органов, а также органов местного самоуправления), организационные структуры гражданского общества, деловые и научные круги, коренные народы европейского Севера, севера Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Содержание экономических кластеров определяется в целом природно-ресурсным акцентом (освоение континентального шельфа).

Однако для АЗ РФ очевидна также потребность в создании интеллектуальных территорий – опытно-экспериментальных площадок, технопарков, технико-внедренческих зон³. Переход к инновационному сценарию развития АЗ РФ предполагает тесное сотрудничество полярных стран по широкому спектру направлений, в том числе в совместном освоении крупных месторождений шельфа. Решение задач развития АЗ РФ на инновационной основе актуализирует использование потенциала перспективных форм пространственной организации экономики – особых экономических зон, региональных кластеров, зон опережающего развития, центров трансферта технологий, технопарков, центров содействия энергоэффективности, бизнес-инкубаторов, промышленных парков. В целях обеспечения устойчивого развития макрорегиона очевидна необходимость выделения в нем целостных природно-хозяйственных систем.

Проблемным участком государственной арктической политики остается формирование институциональной политики. В частности, речь идет об институтах развития, необходимых для разрешения конфликтных ситуаций, которые образуются в связи с наличием раз-

¹ Стратегическое планирование – это выбор целей и ориентиров, определение желаемого будущего территории, стратегии и направлений развития, которые будут обеспечивать ее конкурентоспособность.

² Так, например, за Мурманской областью признается определяющая роль в реализации национальных интересов России в Арктике и достижении главных целей государственной арктической политики Российской Федерации.

³ К 2020 году доля инновационных предприятий составит около 10% (с 0,6% в настоящее время). Удельный вес инновационной продукции в общем объеме промышленного производства возрастет с 1 до 15%.

ных интересов у сторон и субъектов, вовлеченных в процесс освоения Арктики и проекты ее социально-экономического развития.

Наднациональный (глобальный) уровень политического вектора формируется следующими вызовами и императивами:

1. Истощение запасов полезных ископаемых континентальной части Земли трансформирует структуру мирового энергообеспечения, что обуславливает необходимость освоения минеральных и особенно энергетических ресурсов арктического континентального шельфа. Перспективы экономического развития арктических территорий означают позиционирование нашего государства и его ведущих компаний на этом пространстве. Эти перспективы должны поддерживаться конкурентными преимуществами – инновационными технологиями для освоения природных ресурсов, инфраструктурными системами, связанными с транспортировкой добытого природного сырья.

2. Разработка норм международного морского права должна осуществляться при активном участии России. Глобализация мировой экономики стимулирует создание нового межконтинентального маршрута между Европой и Азией. Модернизация Северного морского пути – это необходимое условие укрепления международных позиций России как морской державы. В результате глобальных климатических изменений, которые прогнозируют эксперты, на главенствующие позиции в структуре всемирной торговли могут выйти товаропотоки, проходящие через высокоширотные транспортно-коммуникационные магистрали Арктики.

3. Приарктическими государствами активно развивается высокодоходный (в некоторых странах – бюджетоформирующий) туристско-рекреационный бизнес. Для России арктический туризм пока не является приоритетным направлением деятельности.

4. Согласно прогнозам Всемирной продовольственной организации ООН в ближайшее время ожидается рост спроса на продукцию морского промышленного рыболовства, в производстве которой Арктический макрорегион играет заметную роль. Однако промысел водных биологических ресурсов в конвенционных районах Мирового океана (особенно за пределами их действия) уже повсеместно наращается. В связи с этим ведущие морские державы сосредотачивают управленческие усилия в целях преодоления конфликтности между различными видами океанопользования. В этих условиях Россия должна активно действовать в Арктике. Необходимо транслировать отмеченные выше позиции в национальной и региональной политиках.

Региональный (субнациональный) уровень политического вектора отражает атрибуты региональной политики, включая построение траекторий развития арктических регионов – субъектов Российской

Федерации. В числе общих для них задач следующие: привлечение инвестиций; создание благоприятного инвестиционного климата для освоения шельфовых месторождений; обеспечение безопасности и устойчивости существования местных сообществ в экстремальных природных условиях; формирование законодательного обеспечения инвестиционной деятельности для создания преференциального регионального режима инвестициям; формирование и реформирование инвестиционной инфраструктуры и системы структурно-организационных форм региональных институтов развития.

Следует подчеркнуть, что в Арктическом регионе еще на стадии территориального планирования при выборе хозяйственной деятельности требуется тщательное обоснование и сохранение баланса между развитием промышленности, связи, транспорта, с одной стороны, и рациональным природопользованием, с другой¹.

Общими инструментами реализации стратегических решений в регионах АЗ РФ являются новейшие технологии, производственная и инфраструктурная модернизация, использование новых технических решений. В рамках федерального законодательства Арктический регион России может развивать свои пилотные проекты по новым технологиям, альтернативным источникам энергии, экологическому туризму².

Комплексные стратегии и программы социально-экономического развития арктических субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с приморским положением включают в качестве самостоятельного компонента разработку программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий. Это направлено на реализацию принципа единого природно-хозяйственного комплекса и повышение эффективности государственного управления морской деятельностью России за счет сглаживания конфликтных интересов между видами морской деятельности и между субъектами хозяйствования³.

Наиболее существенными в ряду недостатков региональных стратегий являются недооценка перспектив межрегионального взаимодействия и игнорирование (неучет) экстернальных эффектов

¹ См.: Боголюбов С.А. Особенности природопользования и охраны окружающей среды на российском Севере // Российская Арктика – территория права: альманах / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцева и др.; отв.ред. Т.Я. Хабриева. М., 2014. С. 205.

² См.: Сиваков Д.О. Хозяйственная деятельность в полярных условиях: экологические риски и задачи правового регулирования // Российская Арктика – территория права: альманах / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцева и др.; отв.ред. Т.Я. Хабриева. М., 2014. С. 218.

³ В частности, речь идет о конфликте между развитием морского туристско-рекреационного бизнеса и морепромышленного производства. Анализ приоритетов долгосрочного развития рыбопромышленного и топливно-энергетического комплексов России позволяет прогнозировать назревающий конфликт между промышленным рыболовством и освоением нефтегазовых месторождений на континентальном шельфе за одни и те же акватории.

(комплексобразующих и мультипликативных эффектов за счет кооперации между видами хозяйственной деятельности, в частности в совместном освоении и использовании пространств и ресурсов океана).

В заключение необходимо подчеркнуть следующее:

1) выбор векторов пространственного развития Арктического макрорегиона обусловлен формированием и организацией приоритетных пространственных слов, пространственных структур и пространственных связей; как очевидно, этот процесс требует комплексного подхода и междисциплинарных знаний;

2) с теоретических позиций современной экономики пространственное развитие Арктики опирается на новую экономическую теорию – теорию эндогенного экономического роста: «модели эндогенного роста и их политическая поддержка наглядно демонстрируют новую природу государственного вмешательства, где знанию отводится ключевое место»¹;

3) при освоении северо-арктического пространства, по мнению ученых-экспертов², важно исходить из двух основополагающих принципов – глобальности³ и суверенности⁴. Целесообразно, по нашему мнению, включить в рассмотрение третий принцип – устойчивость. Он позволит осваивать (развивать) арктическое пространство страны с интегральных позиций. Данный подход заложен в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года⁵;

4) необходимы мониторинг и периодическая корректировка намеченных стратегий и программ развития как всего Арктического макрорегиона, так и регионов – субъектов, входящих в АЗ РФ, исходя из зарубежного и отечественного опыта хозяйствования в условиях Севера, климатических изменений, конъюнктуры мировых рынков природного сырья, научных достижений. Как отмечают ведущие мировые эксперты⁶, в свете формирования парадигмы третьей промышленной революции речь идет о смещении акцента развития с эффективности на устойчивость.

¹ Горц А. Нематериальное. Знание, стоимость и капитал. М., 2010. С. 192.

² Пространственные и временные тенденции социально-экономических процессов на российском Севере / отв. ред. В.Н. Лаженцев. Москва – Сыктывкар, 2012. С. 73.

³ Российский Север и Арктика являются составной частью мирового Севера и Арктики, и все процессы в этом макрорегионе необходимо исследовать с учетом международных тенденций и нормативных актов, расстановки действующих здесь сил.

⁴ Российский Север и Арктика являются важнейшей частью национальной социально-экономической системы, и все меры регулирования должны быть направлены на защиту национальных интересов и суверенитета Российской Федерации.

⁵ Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 выделены сферы жизнедеятельности, позволяющие структурировать пространство России на интегральных принципах.

⁶ См.: Рифкин Дж. Третья промышленная революция: как горизонтальные взаимодействия меняют энергетику, экономику и мир в целом / Дж. Рифкин; пер. с англ. М., 2014. С. 10.

АРКТИКА В СВЕТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА: ВОЕННЫЙ АСПЕКТ

Э.Л. Коршунов,
*начальник научно-исследовательского
отдела военной истории
Северо-Западного региона РФ
Научно-исследовательского
института военной истории
Военной академии
Генерального штаба ВС РФ*

А.А. Михайлов,
*научный сотрудник
научно-исследовательского отдела
(военной истории
Северо-западного региона РФ)
Научно-исследовательского института
военной истории
Военной академии
Генерального штаба ВС РФ,
доктор исторических наук, доцент*

Освоение русскими людьми приарктического и арктического регионов началось на самых ранних этапах истории русского государства¹.

Соответственно, уже государственные образования Древней Руси заключали с соседними державами соглашения и договоры, направленные на разграничение владений в арктической зоне².

В XVI–XVII веках экономический потенциал этих огромных территорий был понятен и в России, и в странах Западной Европы. Отдельные арктические территории упоминаются в договорах и соглашениях Московского государства со странами Западной Европы, как, например в Тявзинском договоре со Швецией 1595 г.³

¹ См.: Визе В.Ю. Моря российской Арктики: очерки по истории исследования: в 2 т. Т. 1. М., 2008. С. 12–29.

² Соглашения князя Ярослава Мудрого и норвежского короля Олафа Трюкесона XI в., Договор между Новгородской вечевой республикой и Норвежским королевством 1251 г., Ореховский (Ореховецкий) договор Новгорода со Швецией 1323 г. и др.

³ См.: Повал Л.М. Российско-норвежские соглашения о разделе арктических пространств // Арктика и Север. № 6. 2012. С. 2; Шаскольский И.П. Борьба Руси за сохранение выхода к Балтийскому морю в XIV веке. Л., 1987. С. 166.

Правительство Российской империи, однако, долгое время считало освоение Севера делом хотя и нужным, но не первоочередным, а главное – крайне затратным, поэтому далеко не всегда проявляло твердость в отстаивании арктических владений.

Однако в конце XIX – начале XX в. бурное развитие экономики и рост военной мощи ведущих держав Европы актуализировали вопрос о богатствах Русского Севера, а также о роли северных территорий и вод в обеспечении военной безопасности России. В 1880–1990-е годы в российских правящих кругах и обществе велась острая полемика о необходимости экономического развития Севера и одновременно о создании в Ледовитом океане сильного военного флота и баз. Такую точку зрения высказывали А.Е. Конкевич (Беломор)¹, В.Н. Семенович, анонимный автор статьи «Переписка о флоте», который утверждал, что «операционными базами для наших крейсерских операций должны быть Владивосток и порт на Мурмане»², а также многие военные, географы, экономисты. В 1893 году сложилась практика отправки русских военных кораблей с Балтики на Север для охраны русских промыслов от иностранных браконьеров. Командиры кораблей были снабжены особой инструкцией, в которой, в частности, очерчивались пределы российских вод в Арктике.

Активным сторонником освоения Мурмана был С.Ю. Витте. В 1894 году он, находясь на должности министра финансов, совершил поездку на Мурман с целью найти место для строительства военно-морской базы. По возвращении С.Ю. Витте доложил императору Александру III, что удобным местом для создания военно-морской базы является Екатерининская гавань³. Однако планы министра оказались реализованными лишь частично: на берегах гавани был действительно сооружен порт – Александровск-на-Мурмане, но не военный, а коммерческий.

В годы Первой мировой войны военно-экономическое значение Севера для России ни у кого не вызывало сомнений. Именно здесь, через акваторию Баренцева моря пролегли коммуникации, по которым производилась доставка в Россию военной техники, боеприпасов, оружия из союзных стран. В июне 1916 г. для обеспечения союзных грузовых операций начинается создание флотилии Северного Ледовитого океана, оперативной базой которой сначала являлся Александровск, а затем Мурманск.

¹ Конкевич А.Е. Военный порт на Мурмане // Русский вестник. Т. 205. 1889. № 12. С. 80–82.

² Русское судоходство. 1893. № 136–137. С. 15.

³ См.: Витте С.Ю. Из истории вопроса об устройстве военного порта на Мурмане // Прошлое и настоящее. Вып. 1. Л., 1924. С. 25–39.

Неслучайно именно в годы Первой мировой войны Россией был принят документ, четко определявший статус земель, расположенных в российской Арктической зоне. 20 сентября 1916 г. МИД Российской империи направило зарубежным державам ноту, в заключительной части которой говорилось: «Императорское правительство пользуется случаем, чтобы отметить, что оно считает также составляющими нераздельную часть Империи острова Герietta, Жанетта, Бенетта, Геральда и Уединения, которые вместе с островами Новосибирскими, Врангеля и иными, расположенными близ азиатского побережья Империи, составляют продолжение к северу континентальной платформы Сибири. Императорское правительство не сочло нужным включать в настоящую нотификацию острова: Новая Земля, Колгуев, Вайгач и иные различных размеров, расположенные близ европейского побережья Империи, в виду того, что их принадлежность к территории Империи является общепризнанной в течение столетий»¹.

В 1924 году Народный комиссариат иностранных дел СССР меморандумом признал и подтвердил положения ноты 1916 г. Никаких возражений иностранных государств на меморандум не последовало. В апреле 1926 г. Президиум ЦИК СССР принял Постановление «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане», которое также никем не оспаривалось.

Геополитическая, экономическая, военная значимость Арктического региона ярко проявилась в годы Второй мировой войны.

Начало XXI в. ознаменовалось стремительным ростом интереса к Арктике со стороны мировых держав, причем не только приарктических. Этому способствовал ряд причин, в том числе развитие возможностей по использованию богатых ресурсов региона, некоторые перемены мирового климата, способствующие росту эффективности арктических морских коммуникаций. В настоящее время проблемы Арктики привлекают внимание широкого круга специалистов, в том числе военного ведомства.

20 декабря 2012 г. в филиале Музея Мирового океана в Санкт-Петербурге «Ледокол «Красин»» прошла научная конференция «Русский Север в военно-морском и экономическом отношениях», организованная командованием Западного военного округа, руководством Научно-исследовательского института (военной истории) академии Генерального штаба, научными отделами музеев Арктики и Антарктики и «Ледокол «Красин»».

¹ Цит. по: Вылегжанин А.Н., Матишов Г.Г., Моргунов Б.А., Соколова Е.А. Международно-правовая квалификация морских районов в качестве исторических вод (теория и практика государств). М., 2012. С. 50.

В ходе работы конференции эксперты разной специализации (политологи, историки, экономисты, экологи, географы, геологи, метеорологи, ученые технических специальностей, военные аналитики) обсудили актуальные вопросы защиты национальных интересов России в Арктике. Командующий войсками Западного военного округа генерал-полковник А.А. Сидоров отметил: «Уход в прошлое после распада СССР блокового противостояния создавал иллюзии начала некоей бесконфликтной эпохи. Иллюзии растаяли довольно быстро. В немалой степени этому способствовали объективные причины: резкие, быстрые климатические изменения создали совершенно иные возможности для освоения богатств Арктики, в том числе и в ее российском секторе. Число государств, заинтересованных в получении доступа к этим богатствам, стало расти. Возрастать стали и риски для национальной безопасности России. Решение задачи ее упрочения не сводится, однако, только к усилению российского военного присутствия в регионе. Эта задача многогранна, она требует анализа комплекса сложных и взаимосвязанных проблем...»¹.

Развитие событий в Арктическом регионе и вокруг него в течение 2013 г. помогло определить тему для очередной конференции, состоявшейся 4 декабря 2013 г. в Санкт-Петербурге: «Обеспечение национальных интересов России в Арктике: проблемы и перспективы». В центре внимания участников были вопросы, связанные с безопасностью как основой национальных интересов Российской Федерации. Однако при этом в выступлениях и докладах было отражено все разнообразие проблем безопасности и подчеркнута неизбежная в современном мире взаимозависимость ее военных аспектов с другими, в том числе правовыми, измерениями².

Важнейшим фактором поддержания стабильности в межгосударственных отношениях является неукоснительное соблюдение договоров и соглашений, касающихся вопросов ограничения вооружений и укрепления мер доверия в военной области.

В настоящее время на территории Западного военного округа (далее – ЗВО), а значит, и в российской Арктике, действуют следующие договоры и соглашения, регулирующие данную сферу взаимоотношений:

- 1) Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (СНВ-3);
- 2) Договор об обычных вооруженных силах в Европе (Договор об ОВСЕ);

¹ Там же.

² Труды научно-исследовательского отдела Института военной истории. Т. 9. Кн. 1. СПб., 2014.

3) Венский документ переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности (ВД);

4) Договор по открытому небу (ДОН);

5) Документ «Глобальный обмен военной информацией» (ГОВИ).

Действуют также двусторонние соглашения с группой государств (Финляндия, Латвия) в рамках Венского документа в пределах границ бывшего Ленинградского военного округа и Калининградской области.

Договор о СНВ был подписан Президентами Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки в апреле 2010 г. и предусматривает:

– проведение инспекций 1 и 2-го типа на объектах России и США, имеющих стратегический компонент;

– обмен информацией в соответствии с Протоколом о количестве, местах расположения и хранения стратегических компонентов и ступеней носителей;

– обмен телеметрической информацией.

Инспекции 1-го типа проводятся на базах подводных лодок со следующими целями: 1) подтверждение точности заявленных данных о количествах и типах развернутых и неразвернутых БРПЛ¹, развернутых и неразвернутых ПУ БРПЛ²; 2) подтверждение того, что переоборудованные пусковые установки БРПЛ не подверглись обратному переоборудованию и остаются неспособными произвести пуски БРПЛ.

Инспекции 2-го типа проводятся в местах складского хранения, ремонта, загрузки баллистических ракет подводных лодок и на испытательных полигонах со следующими целями: 1) подтверждение точности заявленных технических характеристик, данных о количествах и типах неразвернутых БРПЛ; 2) подтверждение факта переоборудования или ликвидации СНВ.

Кроме того, каждая из сторон имеет право проводить инспекции на ранее заявленных объектах с целью подтверждения, что объекты не используются по своему прежнему предназначению.

Всего подлежит инспекциям в Российской Федерации 38 объектов (16 объектов по 1 типу и 22 по 2 типу), из них в Западном военном округе – 17 объектов.

По видам (родам) Вооруженных сил объекты подразделяются следующим образом: РВСН³ – 21 объект; Космические войска – 3 объекта (все в ЗВО); Военно-воздушные силы – 3 объекта; Роскосмос – 3 объ-

¹ БРПЛ – баллистические ракеты подводных лодок.

² ПУ БРПЛ – пусковые установки баллистических ракет подводных лодок.

³ РВСН – Ракетные войска стратегического назначения.

екта; ВМФ – 8 объектов, из них на Северном флоте (ЗВО) – 6 объектов.

Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) был подписан в Париже 19 ноября 1990 г. 22 государствами-участниками. В настоящее время в реализации Договора об ОВСЕ участвуют 30 стран. Основные цели договора сформулированы следующим образом:

- недопущение внезапного применения военной силы или угрозы военной силы;
- предотвращение военных конфликтов в Европе;
- достижение большей стабильности и безопасности на континенте;
- установление безопасного и стабильного баланса обычных вооруженных сил в Европе и значительного снижения возможности стран-участников по созданию наступательных группировок в целях развертывания крупномасштабных военных действий.

Договор охватывает территорию от Атлантики до Урала. Для России район применения включает всю территорию к западу от Уральских гор: Республика Коми, Ненецкий автономный округ, Архангельская область, Республика Карелия, Мурманская область.

В апреле 2007 г. Президент России В.В. Путин заявил о целесообразности объявления Россией моратория на исполнение данного Договора в силу того, что некоторые страны НАТО его не ратифицировали или не присоединились к нему.

13 июля 2007 г. в связи с исключительными обстоятельствами, затрагивающими интересы национальной безопасности России и требующими принятия безотлагательных мер, Президент России издал Указ № 872 «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооружениях и связанных с ними международных Договоров»¹.

Венский документ (ВД) был принят в 1994 г. и переиздан на 665-м пленарном заседании Форума ОБСЕ в г. Вене 30 ноября 2011 г. Основное предназначение ВД заключается в укреплении доверия, безопасности и сотрудничества в Европе. Он предполагает:

- ежегодный обмен военной информацией (об организации вооруженных сил от полка/бригады и выше, их численности, а также об основных типах вооружения, военной техники их количествах);
- инспекционную деятельность по проверке представленной военной информации;
- обеспечение транзита;
- наблюдение за военной деятельностью, а также другие меры доверия в военной области.

¹ Российская газета. 2007. № 4415.

Договор по открытому небу (ДОН) был подписан в г. Хельсинки 24 марта 1992 г. В настоящее время участниками Договора являются 33 государства, входящие в ОБСЕ.

Договор предоставляет право государствам-участникам совершать облеты территорий друг друга для наблюдения за военной деятельностью в рамках обязательств, принятых сторонами на себя в ОБСЕ, и определяет механизм реализации этого права.

18 апреля 2001 г. Государственная Дума РФ ратифицировала Договор по открытому небу. 15 мая 2001 г. Совет Федерации одобрил, а 26 мая 2001 г. Президент РФ подписал Федеральный закон № 57-ФЗ «О ратификации Договора по открытому небу». Договор вступил в силу с 1 января 2002 г. (после сдачи ратификационной грамоты Россией). Цели договора следующие:

- способствовать углублению доверия путем открытости и прозрачности в вопросах военной деятельности;
- способствовать облегчению контроля над выполнением существующих и будущих соглашений об ограничении вооружений;
- способствовать предотвращению конфликтов и урегулированию кризисных ситуаций.

Кроме того, предусмотрено применение этого договора и в иных областях, например в области защиты окружающей среды.

Государства – участники ОБСЕ в декабре 1994 г. одобрили *Документ «Глобальный обмен военной информацией»*, который политически обязателен и вступил в силу с 1 января 1995 г. Этим документом устанавливается обмен данными, которые охватывают обычные вооруженные силы государств – участников ОБСЕ (сухопутные войска, войска ПВО, военно-воздушные силы, военно-морской флот), находящиеся как на национальной территории, так и за ее пределами, то есть в любой точке земного шара:

- данные об обычных вооружениях и технике в категориях: боевые танки, боевые бронированные машины, танковые мостоукладчики, пусковые установки противотанковых управляемых ракет, самоходная и буксируемая артиллерия (калибр 100 мм и выше), самолеты, вертолеты, боевые надводные корабли полным водоизмещением более 400 т и подводные лодки водоизмещением более 50 т, данные о поступившей на вооружение военной технике этих категорий национального производства и импортированной в предыдущий календарный год;

- данные о личном составе.

Помимо вышеуказанных договоров и соглашений на территории округа в рамках Венского документа действует Соглашение между группой прибалтийских государств (Россия, Латвия, Финляндия).

Наглядным примером добросовестного исполнения Россией принятых на себя в соответствии с указанными договорами и соглашениями обязательств является проведение на ее территории инспекций.

За прошедшие годы офицерами отдела по обеспечению реализации договоров Западного военного округа во взаимодействии с различными министерствами и ведомствами Российской Федерации проделана большая работа, накоплен уникальный опыт в решении задач по обеспечению выполнения международных договоров и соглашений в области ограничения вооружений и укрепления мер доверия.

Первая инспекция на территории округа была проведена 5 сентября 1991 г. в районе п. Печенга (Мурманская область).

По состоянию на февраль 2008 г., отделом были приняты 324 инспекции из 26 государств – участников договоров (в том числе 228 инспекций по Договору об ОБСЕ, 68 – по ВД-99, 1 – по РСМД).

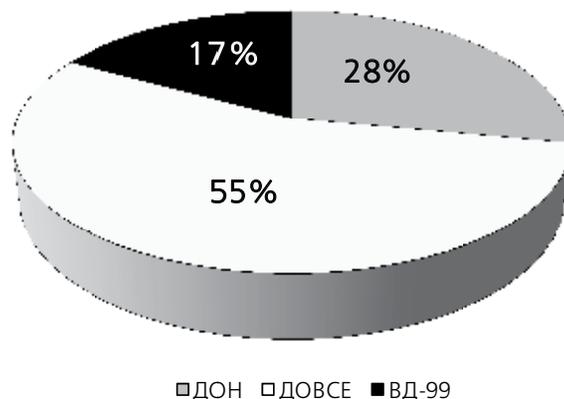


Диаграмма 1. Анализ инспекций, проведенных на территории Ленинградского военного округа (2000–2008 гг.)

В 2012 году на территории и над территорией Западного военного округа было проведено 36 иностранных инспекций. Их распределение по договорам представлено на диаграмме 1.

Таким образом, 7 инспекций было проведено США по договору СНВ-3, 8 инспекций – государствами ОБСЕ по условиям Венского документа, 21 инспекция согласно Договору по открытому небу – иностранными инспекциями. По договору ДОВСЕ инспекций не проводилось.

На диаграмме 2 представлена государственная принадлежность иностранных военных инспекций 2012 г.: США провели 21 инспекцию, Швеция – 3, Финляндия – 3, Норвегия – 2, Дания – 1.

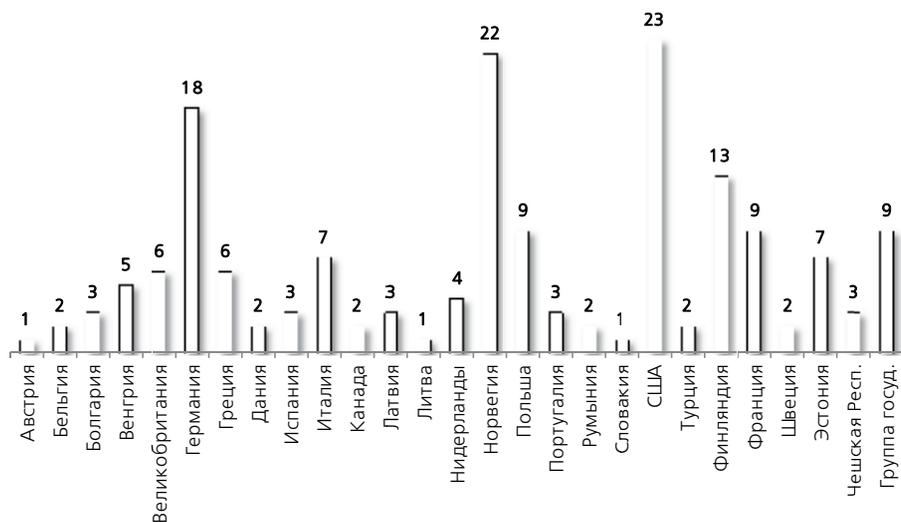


Диаграмма 2. Анализ проведения инспекций государствами – участниками международных договоров и соглашений на территории ЛенВО (2000–2008 гг.)

В качестве конкретного примера работы иностранной военной инспекции может быть приведена работа инспекции Республики Финляндия по оценке 98-го смешанного авиационного полка 15 октября 2014 г. в г. Мончегорске Мурманской области. 14 октября 2014 г. группа по оценке прибыла в аэропорт Санкт-Петербурга в 12.35 и встретилась с группой сопровождения от российской стороны. Группа по оценке прошла таможенные и пограничные процедуры быстро и в упрощенной форме. Вечером 14 октября группы прибыли в Мурманск самолетом и оттуда переехали на автобусе в Мончегорск.

15 октября в 9.30 группа по оценке была встречена командиром 98-го смешанного авиационного полка. В комнате совещаний штаба командир провел брифинг об истории, задачах и вооружении полка.

Группа посетила взлетную полосу, площадку перед ангаром, ангар и ремонтные сооружения. Группа могла свободно осмотреть все сооружения базы, авиасимулятор, санчасть, расположения, классы и склады хранения. Кроме того, группе была предоставлена возможность поговорить с солдатами и увидеть, какие задачи они выполняют. Группе было разрешено фотографирование, скрытых объектов обнаружено не было.

Мероприятия по оценке были завершены 15 октября в 18.30.

16 октября для группы была организована культурная программа в г. Мурманске, 17 октября – в г. Санкт-Петербурге с посещением Военно-исторического музея артиллерии, инженерных войск и войск связи. 17 октября в 20.35 группа покинула Россию.

В официальном заключении, сделанном группой, отмечено: «Группа была поражена допуском во все помещения авиационного полка и возможностью поговорить с личным составом. Группа сопровождения была профессиональной, хорошо подготовленной. Не было запрещения на фотографирование. Весь визит проводился в абсолютно открытой атмосфере.

Финляндия подтверждает, что Российская сторона полностью соблюдает свои обязательства по ВД-11 в области предоставления информации по вооруженным силам и планам развертывания систем вооружений!

Финляндия благодарит Российскую Федерацию за сотрудничество в течение визита».

Таким образом, договоры работают, что в значительной мере обеспечивает безопасность и стабильность, способствует углублению доверия, гарантирует открытость и прозрачность в вопросах военного сотрудничества, в том числе в Арктическом регионе.

В то же время необходимо отметить, что иностранные военнослужащие, участвующие в проведении инспекций воинских частей и соединений, дислоцирующихся на Кольском полуострове, проявляют повышенный интерес к особенностям подготовки и повседневной жизнедеятельности личного состава в условиях Арктики. Данный факт демонстрирует актуальность данной проблемы для военно-политического руководства арктических и приарктических государств. Так, в настоящее время осуществляется процесс реформирования Вооруженных сил Финляндии, и одним из главных пунктов его программы является адаптация оснащения частей и подразделений, а также системы материально-технического обеспечения для функционирования в условиях Севера. Активно развиваются совместные программы организации оборонного сотрудничества северных государств – НОРДЕФКО. Следует подчеркнуть, что, несмотря на активное обсуждение проблемы милитаризации Арктики Россией, руководство других арктических государств предпринимает решительные шаги, направленные на совершенствование возможностей применения национальных вооруженных сил в условиях полярных широт. Подобная тенденция в очередной раз свидетельствует о применяемой на геополитической арене практике «двойных стандартов» и подчеркивает важность соблюдения норм международного права всеми участниками процесса освоения Арктики.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОИСКОВО-СПАСАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИИ В АРКТИКЕ

В.Н. Илюхин,
*главный научный сотрудник
НИИ спасания и подводных технологий ВУНЦ ВМФ
«Военно-морская академия»,
доктор технических наук, профессор*

Актуальность заявленной темы определена Стратегией развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (далее – Стратегия), которая разработана во исполнение Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г. № Пр-1969.

История освоения Арктики нашей страной неразрывно связана с поиском и спасением людей в этом регионе. В качестве примера можно привести героическую эпопею спасания 104 челюскинцев в феврале–апреле 1934 г. и ряд других поисково-спасательных операций.

На первом этапе реализации Стратегии (до 2015 г.) должно быть обеспечено создание необходимых условий для укрепления национальной безопасности путем комплексного развития Арктической зоны Российской Федерации (далее – АЗ РФ), включая совершенствование нормативно-правовой базы и повышение эффективности государственного управления, координации деятельности всех заинтересованных субъектов государственной политики Российской Федерации в Арктике, разработку и реализацию мер экономического стимулирования, активное привлечение государственных институтов развития. Учитывая все возрастающую интенсивность судоходства по трассе Северного морского пути, требования Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»¹ и перспективы освоения нефтегазовых месторождений на шельфе АЗ РФ, а также подписанное в мае 2011 г. международное восьмистороннее Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском по-

¹ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 837.

иске и спасании в Арктике, федеральные органы исполнительной власти (далее – ФОИВ) уделяют значительное внимание развитию системы комплексной безопасности для защиты территорий, населения и критически важных объектов АЗ РФ от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе при разработке и реализации проектов в области изучения и освоения арктического континентального шельфа и прибрежной зоны, иных крупных инфраструктурных проектов в АЗ РФ.

Следует отметить, что одним из элементов обеспечения безопасности в АЗ РФ является федеральная система поисково-спасательного обеспечения (далее – ПСО) морской деятельности (далее – МД) Российской Федерации, обеспечивающая поиск и спасение людей и объектов морской деятельности на море и водных объектах.

Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Президентом РФ 27 июля 2001 г., в комплексе мер, обеспечивающих национальные интересы России в области МД, предусмотрены следующие направления развития федеральной системы поиска и спасания на море:

- совершенствовать систему поиска и спасания людей на море, основанную на взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, имеющих в ведении и в сфере деятельности силы и средства спасания;
- обеспечить государственную поддержку развития и функционирования системы;
- развивать международное сотрудничество по поиску и спасанию людей на море;
- обеспечить создание и функционирование единой государственной глобальной автоматизированной системы мониторинга и контроля за местоположением российских судов и наблюдения за обстановкой в Мировом океане.

Эти же задачи определены и Стратегией развития морской деятельности России до 2030 года¹.

В настоящее время поиск и спасение людей, терпящих бедствие на море и внутренних водах Российской Федерации, осуществляется по принципу взаимодействия ведомственных аварийно-спасательных служб в соответствии с Положением о взаимодействии аварийно-спасательных служб министерств, ведомств и организаций на море и водных бассейнах России (зарегистрировано Минюстом России 28 июля 1995 г. № 917).

В развитие этого Положения 26 августа 1995 г. вышло постановление Правительства РФ № 834 «О плане взаимодействия фе-

¹ СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

деральных органов исполнительной власти при проведении работ по поиску и спасанию на море и водных бассейнах Российской Федерации».

Данные нормативные правовые документы являются основными нормативными документами, регламентирующими вопросы поиска и спасания на море в Российской Федерации, а также в общем плане регламентирующими вопросы взаимодействия сил и средств различной ведомственной принадлежности.

Структура федеральной системы поиска и спасания на море и внутренних водах соответствует принятому за основу принципу взаимодействия аварийно-спасательных формирований ФОИВ при проведении поисково-спасательных морских операций (рис. 1). В обеспечение поиска и спасания на море до настоящего времени имеется значительное количество ведомственных служб, выполняющих сходные задачи зачастую в одних и тех же регионах (пунктах базирования), но не решающие задачу спасания на море в комплексе, как правило, из-за преобладания ведомственных задач.

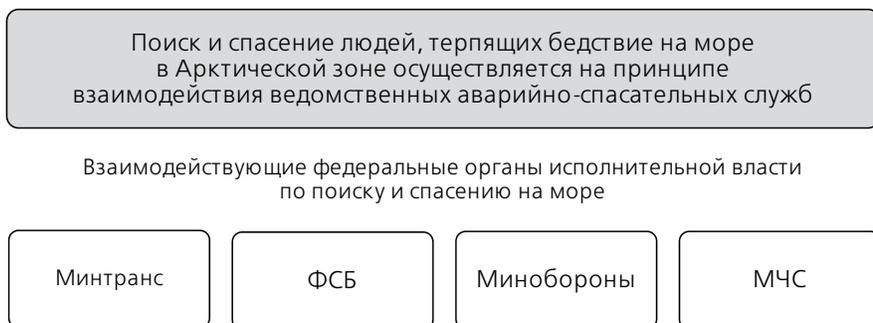


Рис. 1. Структура федеральной системы поиска и спасания

Следует отметить, что в соответствии с Конституцией положения международных конвенций, ратифицированных Российской Федерацией («Об открытом море» 1958 г.; «О поиске и спасании на море» 1979 г. (SAR-79); «О спасании» 1989 г.; «Об охране человеческой жизни на море» 1974 г. (СОЛАС-74); «Об обеспечении готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничестве» 1990 г. (БЗНС-90)), являются основой для национальной законодательной базы по поиску и спасанию на море, в том числе и по ликвидации разливов нефти на море.

Государственными задачами, вытекающими из вышеуказанных международных конвенций, являются следующие:

– поиск и спасание людей, терпящих бедствие на море, вне зависимости от их статуса, ведомственной и национальной принадлежности;

- готовность сил и средств к ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на морских акваториях;
- готовность сил и средств к поиску и оказанию помощи аварийным объектам на морских акваториях.

В соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации данные государственные задачи распределены между соответствующими федеральными органами исполнительной власти. В настоящее время в нормативной правовой базе, определяющей функции федеральных органов исполнительной власти по выполнению государственных задач в вопросах поиска и спасания на море, много противоречий.

Выработка и реализация государственной политики в вопросах поиска и спасания на море в соответствии с Кодексом торгового мореплавания РФ от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ и постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 возложена на Минтранс России. В то же время Положением о МЧС России, утвержденным Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868, определено, что основной задачей МЧС России является выработка и реализация государственной политики в области безопасности людей на водных объектах, в том числе осуществление международного сотрудничества в области безопасности людей на водных объектах.

В соответствии с Положением о Федеральном агентстве морского и речного транспорта, утвержденным постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 371, Росморречфлот организует координацию деятельности поисковых и аварийно-спасательных служб (как российских, так и иностранных) при поиске и спасании людей и судов, терпящих бедствие на море в поисково-спасательных районах Российской Федерации.

МЧС России в соответствии с Положением о МЧС России, утвержденным Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868, «осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения безопасности людей на водных объектах». Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 26 августа 1995 г. № 834 на МЧС России возложена «координация деятельности федеральных органов исполнительной власти при проведении работ по поиску и спасанию людей на море и в водных бассейнах в соответствии с Международной конвенцией SAR-79, международными договорами Российской Федерации и Положением о взаимодействии аварийно-спасательных служб министерств, ведомств и организаций на море и водных бассейнах России».

Аналогичная неопределенность в определении федерального органа исполнительной власти, ответственного за координацию дея-

тельности участников взаимодействия при поиске и спасании людей, терпящих бедствие на море, наблюдается и в Положении о взаимодействии аварийно-спасательных служб министерств, ведомств и организаций на море и водных бассейнах России (зарегистрировано в Минюсте России 28 июля 1995 г., № 917):

– на Минтранс России возложена координация действий при поиске и спасании людей, терпящих бедствие на море, предусмотренных Конвенцией SAR-79;

– на МЧС России возложена координация действий при поиске и спасании людей на водных бассейнах Российской Федерации.

Как следствие, координация деятельности аварийно-спасательных служб при поиске и спасании людей, терпящих бедствие на море, данным Положением возложена одновременно на Морспасслужбу России и на региональные центры МЧС России.

Эти же проблемы несовершенства нормативной правовой базы имеют место и в вопросах организации проведения аварийно-спасательных работ и работ по ликвидации разливов нефти.

На основании вышеизложенного наблюдаются противоречия требований различных руководящих документов по вопросу ПСО МД.

При этом необходимо отметить, что ст. 29 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹ определяет, что «если международными договорами Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, то применяются правила международных договоров Российской Федерации».

Эта статья полностью повторяет смысл п. 4 ст. 15 Конституции РФ: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Существующая в Российской Федерации организация поиска и спасания на море, основанная на такой нормативной правовой базе, приводит к размыванию ответственности за координацию и организацию поисково-спасательных операций (работ) на море и, как следствие, к значительным трудностям по привлечению сил и средств федеральных органов исполнительной власти к участию в фактических поисково-спасательных операциях. В результате различных требований, заложенных в нормативных правовых актах в вопросах поиска

¹ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

и спасания на море, возникают разночтения в понимании различными министерствами и ведомствами положений вышеуказанных документов.

Особое место занимает законодательная база привлечения авиационных сил и средств к поиску и спасанию людей, терпящих бедствие на море. Практика показывает, что применение воздушных судов при проведении поисково-спасательных операций является наиболее эффективным средством для поиска и спасания людей, терпящих бедствие на море.

Во время проведения поисково-спасательных операций ввиду невозможности по тем или иным причинам поднять авиацию российских участников взаимодействия Морские спасательно-координационные центры (далее – МСКЦ) вынуждены привлекать к поиску и спасанию *российских экипажей в российской зоне ответственности* авиацию соседних государств на основе заключенных межправительственных соглашений о сотрудничестве при поиске и спасании на море.

Возникает парадоксальная ситуация: например, для МСКЦ «Мурманск» легче получить помощь у норвежской стороны (в соответствии с двусторонним Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о сотрудничестве при поиске пропавших без вести и спасании терпящих бедствие людей на Баренцевом море от 4 октября 1995 г.), чем поднять самолет (вертолет) гражданской авиации России или взаимодействующих силовых структур. Для участия в поисково-спасательных операциях российской авиации (как гражданской, так и авиации силовых структур) требуется решение руководства на самом высоком уровне (руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти, командования ВМФ и командующих флотами).

Кроме того, существующая нормативная база не предусматривает наличия на воздушных судах (в том числе у МЧС России, Минобороны России, ФСБ России и других структур), совершающих полеты над акваториями морей и океанов, средств радиосвязи с морскими судами. Вследствие этого не может поддерживаться связь между воздушными и морскими судами не только во время проведения поисково-спасательных операций, но и в случае бедствия воздушного судна над морской акваторией.

Вместе с тем Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации (Протокол от 6 апреля 2005 г. № МФ-П4-16пр) определено следующее:

1. Функции по определению политики построения, использования и развития государственной системы оказания помощи и спасания на море и водах, а также по координации деятельности федеральных ор-

ганов исполнительной власти при проведении работ по поиску и спасанию на море и водах возлагаются на МЧС России.

2. Организация спасания на море кораблей, морских и воздушных судов Минобороны России, ФСБ России, МВД России возлагается на Минобороны России.

3. Организация и координация спасания на море гражданских транспортных, рыбопромысловых и других специализированных судов, а также гражданских воздушных судов возлагаются на Минтранс России.

4. Организация и координация спасания маломерных судов в территориальном море, а также спасание во внутренних водах Российской Федерации возлагаются на МЧС России.

Пункт 1 не нашел пока нормативной и должной практической реализации, так как:

- в Российской Федерации отсутствует единый специальный уполномоченный государственный орган, наделенный полномочиями по оказанию государственных услуг в сфере ПСО, что негативно сказывается на обеспечении безопасности МД;

- структура федеральной системы спасания на море и водных бассейнах России и ее задачи нормативными правовыми документами четко не определены;

- задача по спасанию людей на море не поставлена в явном виде ни перед одним министерством, в общей постановке возложена на МЧС, которое не имеет необходимых морских сил и средств;

- задачи по поиску и спасанию персонала аварийных морских объектов на авиационные спасательные службы нормативно не возложены.

Эти и другие проблемные вопросы совершенствования ПСО МД рассматривались на заседании Морской коллегии при Правительстве РФ 24 декабря 2010 г., но также должного решения не нашли.

Главный практический недостаток существующей системы ПСО МД России заключается в отсутствии комплексного подхода к функционированию и развитию системы по причине ведомственной разобщенности (каждое ведомство решает на море свою задачу) и, как следствие, в недостаточном уровне оперативного реагирования и наращивания сил и средств при ликвидации аварии.

В качестве примера необходимости проведения согласованной межведомственной политики можно привести создание новых и совершенствование существующих береговых аварийно-спасательных и координационных центров (рис. 2, 3). В 2011 году руководством МЧС России принято решение о начале работ по разработке и развертыванию в Арктической зоне РФ информационной системы предупреждения, мониторинга и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций

(далее – ЧС) природного и техногенного характера. Данную систему предполагается создать на базе 10 комплексных аварийно-спасательных центров, связанных единой информационно-аналитической подсистемой. На центры, кроме аварийно-спасательных работ, возложены задачи по мониторингу Северного морского пути, прогнозированию ЧС в зоне ответственности. Каждый центр взаимодействует и информационно сопряжен с соответствующим региональным центром МЧС России и Национальным центром управления в кризисных ситуациях (НЦУКС), а также с заинтересованными ФОИВ и организациями. Указанные центры будут функционировать совместно с морскими спасательными координационными центрами и подцентрами Минтранса. Порядок взаимодействия этих центров нормативно не определен.

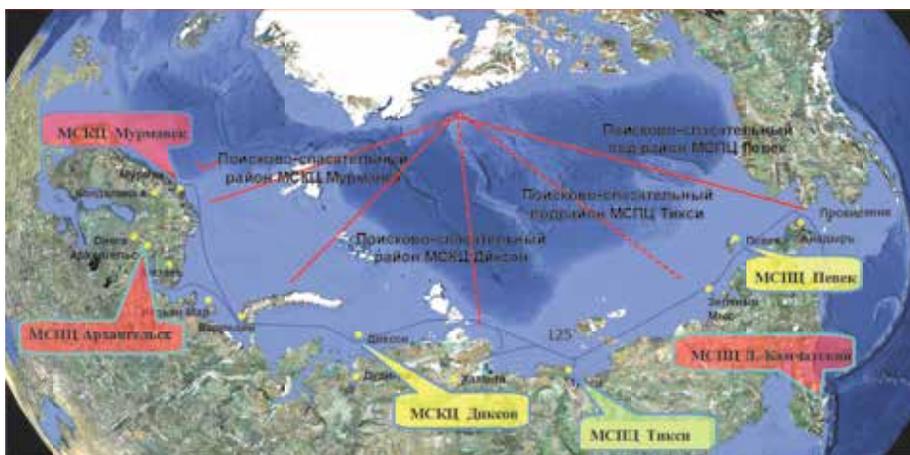


Рис. 2. Структура морских спасательных центров в Арктике Минтранса России

Нормативно-правовая база по подготовке спасателей также требует совершенствования.

Наличие противоречий в действующих нормативных документах федерального уровня (рис. 4) и несогласованность ведомственных наставлений и руководств не позволяют обеспечить должный уровень координации и взаимодействия ведомственных аварийно-спасательных служб и формирований в повседневных условиях и при возникновении на море аварий и аварийных ситуаций. Организация поиска и спасания на море в Российской Федерации, основанная на существующей нормативной правовой базе, приводит к размыванию ответственности за координацию и организацию поисково-спасательных операций (работ) на море и, как следствие, к значительным трудностям по привлечению сил и средств различных федеральных органов исполнительной власти к участию в фактических поисково-спасательных операциях.

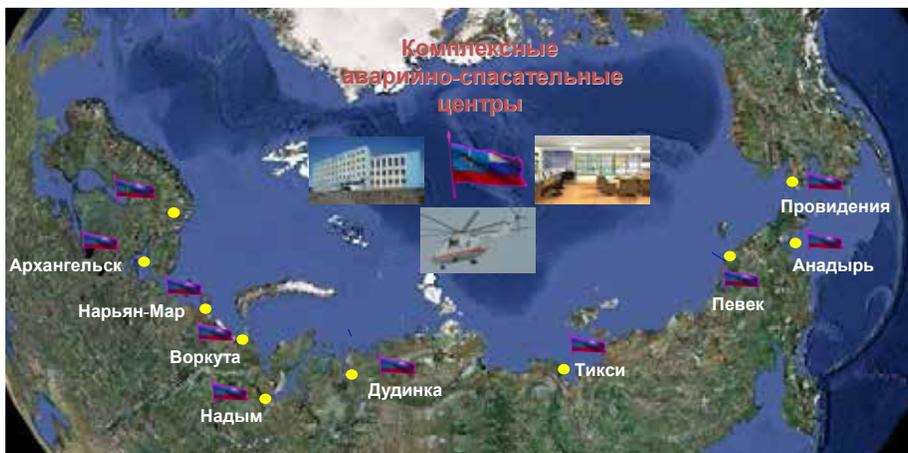


Рис. 3. Структура комплексных аварийно-спасательных центров в Арктике МЧС России



Рис. 4. Несовершенство нормативной правовой базы в области поиска и спасания на море

Задачи, поставленные Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу на первом этапе (2008–2010 гг.), не решены в предусмотренном объеме по вопросам разработки концептуальных нормативных правовых документов ПСО МД.

Одной из основных причин выявленных недостатков ПСО МД является отсутствие на протяжении ряда лет централизованной, науч-

но и экономически обоснованной, организовано выполняемой концепции поисково-спасательного обеспечения морской деятельности Российской Федерации, призванной реформировать всю систему ПСО морской деятельности.

Исходя из этих положений разработку и утверждение концептуальных руководящих документов по ПСО МД РФ следует рассматривать как уже давно назревшую необходимость. Для решения проблем ПСО МД РФ представляется целесообразным в числе первоочередных мероприятий по реализации положений Стратегии развития АЗ РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.:

- разработать проект Концепции поисково-спасательного обеспечения МД РФ с учетом особенностей ПСО АЗ РФ;

- подготовить постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о взаимодействии аварийно-спасательных служб министерств, ведомств и организаций на море и других водных объектах России и Плана взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при проведении поисково-спасательных операций (работ) по поиску и спасанию на море и водных объектах»;

- с учетом Концепции и Положения с целью повышения эффективности проведения поисково-спасательных операций разработать План взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, участвующих в поисково-спасательном обеспечении морской деятельности в Арктической зоне;

- на основании Плана взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, участвующих в поисково-спасательном обеспечении морской деятельности в Арктической зоне, разработать (откорректировать) бассейновые (региональные) планы по организации взаимодействия спасательных служб, морских и воздушных судов, подразделений и организаций различных ФОИВ при проведении операций по поиску и спасанию людей и оказанию помощи в Арктической зоне.

При этом в документах должны быть учтены создаваемые комплексные аварийно-спасательные центры МЧС РФ и МСКЦ (МСПЦ) Минтранса России, с этой целью предлагается:

- внести соответствующие корректуры в постановление Правительства РФ от 23 августа 2007 № 538 «О единой системе авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации», в Положения о Минтрансе, ФСБ, Минобороны, МЧС, МВД России, Росавиации и Росрыболовстве и документы по ПСО и АСО этих ведомств;

- разработать программу «Спасение на море» по развитию системы поиска и спасания на море (Минтранс России) как подпрограмму

государственной программы социально-экономического развития Арктической зоны РФ на период до 2020 г. в развитие Плана мероприятий по реализации Стратегии развития АЗ РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года;

– в проекте федерального закона «О государственном управлении морской деятельности Российской Федерации» предусмотреть раздел «Поисково-спасательное обеспечение морской деятельности», согласно которому нормативные правовые акты будут приведены в соответствие с этим законом;

– установленным порядком внести изменения в Воздушный кодекс РФ в части, касающейся организации поиска и спасания людей, терпящих бедствие на море. Авиационные силы и средства должны привлекаться к поиску и спасанию людей, терпящих бедствие как на море, так и на суше, вне зависимости от статуса, ведомственной и национальной принадлежности авиационных сил и средств;

– в дополнение к Меморандуму о взаимодействии между государствами в авиационном и морском поиске и спасания в АЗ РФ и Соглашению о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике разработать соответствующие двухсторонние соглашения между странами Арктического региона.

Очевидно, что нормативно-правовые аспекты ПСО морской деятельности в АЗ РФ напрямую зависят от решения нормативно-правовых вопросов построения и развития всей системы ПСО морской деятельности России в целом, без решения которых принятые решения по региональным вопросам будут малоэффективны.

В заключение следует отметить, что только на основе системного подхода к решению проблем ПСО МД РФ может быть обеспечено нормативно-правовое обеспечение ПСО АЗ РФ. Создание полноценной, отвечающей современным требованиям системы поисково-спасательного обеспечения в Арктической зоне возможно только при активном взаимодействии всех ФОИВ и других организаций, имеющих здесь свои интересы и специальные силы и средства, с учетом четкого распределения ответственности (обязанностей) между ними.

КОНКУРИРУЮЩИЕ РЕЖИМЫ КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ШЕЛЬФА В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ

О.А. Жаркова,
*доцент кафедры
правовой охраны окружающей среды
юридического факультета СПбГУ,
кандидат юридических наук*

Одним из самых актуальных с точки зрения перспективного использования ресурсов континентального шельфа Арктического региона является вопрос о существовании конкурирующих режимов в данном регионе, то есть применим ли режим континентального шельфа, установленный Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., к континентальному шельфу Арктики.

К 1920-м годам в Северном Ледовитом океане сложилась и получила международное признание секториальная система. В соответствии с ней прибрежные государства определяют свой сектор координатами крайних точек сухопутной территории, соединенных с Северным полюсом. Наиболее последовательно политику секториальной системы проводили Канада и Россия. Канада официально объявила о своих притязаниях на арктический сектор в 1907 г., а Россия – в 1916 г.

Изначально смысл секториальной системы сводился к тому, что всякая суша, расположенная в таком секторе, является территорией соответствующего государства. Правовой статус морских пространств определялся теми же нормами международного и национального права, что и в других регионах Мирового океана, с учетом специфики районов, покрытых льдами. Следуя данному подходу, Россия объявила в 1916 г., что все острова, расположенные в ее арктическом секторе, являются частью России. Однако позднее были приняты национальные акты (Канада – в 1925 г., Россия – в 1926 г.), регулирующие режим секторов, и в результате произошла определенная трансформация правового статуса приарктических секторов. На них стала распространяться специальная юрисдикция прибрежного государства, в соответствии с которой для осуществления деятельности в пределах сектора, в том числе для разведки и разработки природных ресурсов, для иностранного государства требуется соответствующее разрешение властей прибрежного государства.

Таким образом, в первой половине XX в. сложилась обычная норма международного права о специальной юрисдикции приарктиче-

ских государств в своем секторе, которая никем не подвергалась сомнению. Это вполне логично, поскольку Скверный Ледовитый океан очень мелкий, и, как можно предположить, его дно является естественным продолжением подводных окраин материков, граничащих с ним.

Наряду с этим с 1973 г. начала работу третья Конференция ООН по морскому праву. Основной целью данной Конференции было установление четкой внешней границы континентального шельфа, поскольку действовавшая Конвенция о континентальном шельфе 1958 г. определяла ее весьма расплывчато: «до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих районов» (ст. 1).

Арктика не была предметом рассмотрения третьей Конференции ООН по морскому праву – ее режим сложился задолго до открытия данной Конференции. Как отмечает М.Н. Копылов, идея о распространении норм Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. на Арктический регион изначально являлась нереальной. Конвенция 1982 г. не олицетворяет собой все международное право. Многие нормы международного права продолжают иметь форму международного обычая. Ничто не свидетельствует о том, что воля государств – участников Конвенции 1982 г. заключалась в применении к Арктике геологических критериев, предусмотренных ст. 76, тем более что такое применение приводит к конфликту между Конвенцией 1982 г. и исторически сложившимися правами государств в Арктике, которые основываются на обычном международном праве¹. Согласно международному праву права России на континентальный шельф в Арктике существуют изначально в силу факта, а не в силу правового документа, в том числе Конвенции 1982 г. Это основополагающее установление международного права подтверждено Международным Судом ООН, который еще в 1969 г. отметил, что права прибрежного государства на континентальный шельф существуют *ipso facto and ab initio* (в силу и изначально)².

Таким образом, вообще не корректно говорить о наличии конкурирующих режимов континентального шельфа в Арктическом регионе. Конвенция ООН 1982 г. не противоречит норме обычного права, а существует наряду с ней, не затрагивая Арктику.

В связи с этим весьма странно звучат появившиеся в средствах массовой информации высказывания о том, что Россия, ратифицировав в 1997 г. Конвенцию ООН по морскому праву и став ее 109-м

¹ См.: Копылов М.Н. О правовом режиме Арктики // Правовая инициатива. 2013. № 12.

² См.: Вылегжанин А.Н. Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. М., 2004. С. 49–54.

участником, потеряла суверенные права на 1,7 млн кв. км своего арктического сектора¹. Основной причиной, по которой Россия ратифицировала Конвенцию 1982 г. и согласилась на реализацию невыгодной для нас концепции патримониального моря, было право мирного прохода для военных кораблей через международные проливы. Целью участия российской делегации в работе третьей Конференции ООН по морскому праву явилось, прежде всего, именно это. Но ратификация Россией Конвенции 1982 г. никак не подразумевала изменение отношения к секториальной системе.

А вот дальнейшее поведение России трудно объяснимо. Смысл ст. 76 Конвенции 1982 г. сводился к тому, что наличие 200-мильного континентального шельфа презюмируется, а если прибрежное государство пожелает отодвинуть внешнюю границу континентального шельфа в сторону открытого моря, то оно должно доказать, что подводная окраина его материка простирается далее чем на 200 морских миль от линий, принятых для отсчета ширины территориального моря. Для этого оно должно подать заявку в Комиссию ООН по границам континентального шельфа, и если Комиссия согласится с доказательствами, то внешняя граница континентального шельфа может быть «отодвинута» от 100 до 350 морских миль от 2500-метровой изобаты. Заявка в Комиссию должна была быть подана до 2009 г. Не дождавшись 2009 г., Россия 20 декабря 2001 г. по решению Министерства природных ресурсов и экологии РФ и МИД России после экспедиции «Арктика» направила в Комиссию по границам континентального шельфа Представление, в соответствии с которым российский континентальный шельф за пределами 200 морских миль может прирасти на 1,2 млн кв. км. При этом Россия затратила колоссальные средства на исследование строения морского дна Северного Ледовитого океана, и часть результатов исследований безвозмездно передала в ООН.

Выяснить, чем это было вызвано, поздно. Предполагали, что Россия поспешила, поскольку тогда Комиссию по границам континентального шельфа возглавлял российский геолог. Думается, что причина была не в этом. Скорее всего, это был шаг навстречу международному сообществу. К тому времени многие государства сосредоточили свои интересы на Арктическом регионе, и секториальная система препятствовала этому. Ряд государств, и прежде всего Соединенные Штаты, стали активно высказываться за интернационализацию Арктики. Это не меняет правовую природу юрисдикции приарктических государств в Северном Ледовитом океане, однако могло подтолкнуть Россию к невыгодному для себя выбору. В настоящее время вопрос

¹ URL: www.tpp-inform.ru/global/3954.html

заключается в другом: было ли Представление 2001 г. окончательным отказом от секториальной системы? Оснований ответить на данный вопрос положительно нет.

Конвенция 1982 г., как уже говорилось выше, на Арктику не распространяется и по этой причине не регулирует вопрос об альтернативном подходе к решению проблемы режима континентального шельфа в данном регионе. В Конвенции 1982 г. нет ни одной нормы, препятствующей России отказаться от выбранного в 2001 г. подхода. Обычное международное право также этого вопроса не касается. Тогда почему бы России не передумать? Мы сделали «книксен» в сторону международного сообщества, но оно нам не ответило. Комиссия отказалась утвердить границы континентального шельфа России в соответствии со сделанным Представлением. И только в марте 2014 г. Комиссия ООН признала участок Охотского моря частью континентального шельфа России. В средствах массовой информации этот факт вызвал бурную реакцию. Было отмечено, что это признание рассматривается как прецедент, позволяющий нашей стране рассчитывать на положительное решение по вопросу о границах шельфа Арктики¹. Однако причина такой реакции не ясна. Единственное, чего достигла Россия за 14 лет после подачи Представления 2001 г., – это «участок Охотского моря», который нам позволили присоединить к арктическому континентальному шельфу. При этом вопрос о вхождении Охотского моря в Арктический регион сомнению не подвергался.

В сложившейся ситуации самым приемлемым было бы вернуться к секториальной системе, и задачей научного сообщества должно стать обоснование того, что ни вступление в силу Конвенции 1982 г., ни Представление России 2001 г. не могут препятствовать России изменить свой подход к режиму арктического континентального шельфа.

Косвенным подтверждением того, что Россия готова изменить свое отношение к перспективе развития арктического сектора, явилось Соглашение, заключенное в 2010 г. с Норвегией. По этому Соглашению значительная часть вод, примыкающих к Шпицбергену и ранее считавшихся исключительной зоной российских интересов, теперь признана зоной совместных интересов. Соглашение вызвало неоднозначную реакцию российской общественности, поскольку это значительная уступка Норвегии. Однако не стоит рассматривать его как подарок Норвегии. Скорее его можно расценить как обмен на признание Норвегией секториальной системы. Норвегии секториальная система не выгодна – у нее наименьшее арктическое побережье из всех при-

¹ URL: <http://www.arctic-info.ru/FederalMonitoringMedia/3>

мыкающих к Северному Ледовитому океану государств. Однако после заключения Соглашения 2010 г. Норвегия стала высказываться в поддержку секториальной системы.

Если Россия сделает выбор в пользу секториальной системы, ей понадобятся стратегические партнеры, которые бы поддержали ее и с чьим мнением международное сообщество вынуждено считаться. Наиболее перспективный партнер в этом плане – Китай, который уже давно проявляет интерес к Арктике. Возможно, партнерство с Китаем потребует внесения изменений в Закон РФ «О недрах» в части регулирования доступа к участкам недр континентального шельфа.

Глава 2

АРКТИЧЕСКИЕ РЕГИОНЫ РОССИИ – ЕДИНСТВО И ОСОБЕННОСТИ



ЭФФЕКТИВНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ АРКТИКИ

А.А. Клишас
*председатель Комитета Совета Федерации
по конституционному законодательству
и государственному строительству,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации*

Значимость Арктики для России огромна, и в последние годы ее развитию уделяется большое внимание. Одним из вопросов, требующих своего нормативного разрешения, был вопрос о составе Арктической зоны РФ. В мае 2014 г. Президент России В. Путин подписал Указ, определивший сухопутные территории Арктической зоны.

Состав Арктической зоны РФ сформулирован, однако статус Арктической зоны как объекта правового регулирования до сих пор не определен. Полагаем, что для дальнейшего освоения и развития Арктической зоны, разработки программ, предусматривающих финансирование ряда мероприятий на территории Арктики, необходимо не только законодательное урегулирование статуса зоны, но и определение целей и направлений ее развития, а для этого – принятие закона «Об Арктической зоне».

В международной практике актуальным является вопрос совершенствования правового режима Арктической зоны, который определяется исходя из норм международного и внутригосударственного права. Арктические страны традиционно исходят из наличия у них особых преимущественных прав при использовании пространств этого региона, что получило отражение в так называемой секторальной теории. Между тем пределы данных секторов не являются государственными границами государств. Признавая секторы, их рассматривают как географические рамки, в которых суверенитет государства распространяется только на земли, острова и образования, открытые и могущие быть открытыми¹. Для укрепления правового режима российской Арктики следует содействовать формированию актуальной повестки соответствующих международных организаций (Арктический совет, Совет Баренцева-Евроарктического региона).

¹ См. подробнее: Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М., 2007.

Мировое сообщество признало загрязнение Арктики как глобальную экологическую проблему вследствие особых климатических условий Арктики, а также экологических изменений в этом районе, поэтому вопрос охраны окружающей среды Арктики требует особого внимания, и его решение должно осуществляться в том числе путем заключения межгосударственных соглашений.

В целях улучшения качества жизни населения, проживающего в российской Арктической зоне, повышения уровня их социального обслуживания, а также обеспечения положительных демографических процессов Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года определены основные механизмы, способы и средства достижения стратегических целей и приоритетов устойчивого развития северных территорий.

Для реализации данной Стратегии Правительством РФ в 2014 г. утверждена Государственная программа по социально-экономическому развитию Арктической зоны.

Между тем для обеспечения привлечения трудовых ресурсов в целях расширения российского присутствия в Арктике помимо комплекса социально-экономических мер необходимо принять ряд мер правового характера.

В связи с этим обоснованным видится введение специального правового механизма, обеспечивающего привлечение необходимых трудовых ресурсов в целях экономического и хозяйственного освоения, развития и защиты малопригодных для жизни человека северных территорий Российской Федерации.

В настоящее время создаются условия для разработки и принятия федерального закона, в соответствии с которым определялись бы особенности природопользования в Арктической зоне России. В связи с этим потребуются внесение изменений и дополнений в акты российского экологического и транспортного законодательства. Выдвигается также предложение о включении в отраслевые законы специальных глав, посвященных особенностям правовых режимов различных природных ресурсов и объектов в Арктической зоне. Параллельно высказываются мнения о разработке и принятии технических регламентов, охватывающих арктическую деятельность.

В целях активизации внутренней миграции следует привести в соответствие с современным российским законодательством Правила регистрационного учета¹. Отдельные положения указанных

¹ Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию, утвержденные постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713.

Правил ввиду их неопределенности требуют уточнения, в частности, это касается положения о документе, являющемся в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации основанием для вселения в жилое помещение, а также о должностных лицах, занимающих постоянно или временно должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей по контролю за соблюдением правил пользования жилыми помещениями и помещениями социального назначения. Указанные правовые институты действующими федеральными законами и правоприменительной практикой не предусмотрены. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ органы регистрационного учета уполномочены лишь удостоверить акт свободного волеизъявления гражданина при выборе им места пребывания и жительства, поэтому регистрационный учет не может носить разрешительного характера и не должен приводить к ограничению конституционного права гражданина выбирать место пребывания и жительства. Механизм использования такого правового средства, как регистрация, не должен служить целям, не совместимым с ее уведомительным характером, поскольку иное приводит к чрезмерному ограничению прав и свобод граждан в области гражданских, жилищных, семейных и иных правоотношений¹.

Также важным направлением совершенствования законодательства является развитие института найма жилищного фонда социального использования², что позволит существенно повысить мобильность населения, обеспечив его доступным способом пользования жилыми помещениями, адаптированным под условия временного пребывания. Недавно введенный новый вид жилищного фонда социального использования по существу имеет целью развитие альтернативы жилищному фонду коммерческого использования, который предоставляется на условиях возмездного пользования с целью извлечения прибыли.

Актуальным является вопрос поддержания существующего жилищного фонда. Например, массовая застройка г. Норильска производилась в 1940–1950 гг. и 1960–1990 гг. По состоянию на 1 мая 2014 г.,

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1998 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713».

² См.: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования».

по данным организаций, осуществляющих мерзлотно-технический надзор, 30% многоквартирных домов числятся на «особом контроле» по состоянию грунтов и несущих конструкций. Каких-либо нормативных актов, определяющих требования по обеспечению несущей способности грунтовых оснований, устойчивости и долговечности фундаментов зданий и сооружений применительно к условиям Норильска, нет.

В целях эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов местного самоуправления в сфере осуществления закупок, а также учитывая специфику осуществления закупок в условиях Крайнего Севера, которая обусловлена отдаленностью и обособленностью территории, экстремальными природно-климатическими и географическими условиями, ограниченными сроками выполнения летних строительных работ, необходимо конкретизировать нормы законодательства, регулирующие закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, в том числе в районах Крайнего Севера.

Развитие системы отдыха и оздоровления детей в современных условиях жизнеобеспечения является одним из основных направлений государственной социальной политики. Проживание значительной части населения России в районах с неблагоприятными климатогеографическими условиями, к которым относится большинство регионов Крайнего Севера, предъявляет к организму человека, особенно детскому, высокие требования. Следует отметить инициативу главы г. Норильска О. Курилова о разработке федеральной целевой программы, включающей мероприятия по организации круглогодичного отдыха детей, проживающих в районах Крайнего Севера и территориях, приравненных к ним.

Взаимодействие федеральных и региональных органов власти в природоресурсной сфере – важный аспект, имеющий «арктическое» измерение. В США и Канаде высокие арктические риски во многом нейтрализуются в том числе благодаря правотворчеству субъектов федерации. Таково, например, законодательство самого удаленного штата США – Аляски. Соответствующий подход может быть и в арктических субъектах Российской Федерации.

Президентом России В.В. Путиным поставлена важная задача по установлению особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в российской Арктике. Решение данной задачи требует принятия законодательных мер на федеральном уровне. Вместе с тем и субъекты Российской Федерации должны внести свой вклад как в развитие, так и в сохранение Арктики.

Важно осуществить правовое обеспечение создания точек развития и роста в Арктике при сохранении и рациональном использовании ее ресурсного потенциала. Не менее важно создавать условия для рационального использования ресурсов Арктики, стимулировать хозяйствующие субъекты к привлечению безотходных и малоотходных технологий. Разработка и апробация комплексного управления прибрежными зонами Российской Арктики видятся актуальной задачей.

Необходимо остановиться еще на одном важном вопросе – о коренных малочисленных народах. В Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации включены 47 коренных малочисленных народов, часть из которых проживает в Арктической зоне.

Российская Федерация на самом высоком уровне провозглашает важность особой реализации прав коренных малочисленных народов. Статья 69 Конституции РФ гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Вопросы защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «м» ст. 72).

Права коренных малочисленных народов, проживающих в Российской Федерации, гарантируются рядом Федеральных законов: от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»; от 7 февраля 2003 г. № 2-ФЗ «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации».

Гарантии их прав устанавливаются и рядом отраслевых законов. Так, ст. 48 Лесного кодекса РФ гарантирует обеспечение исконной среды обитания и традиционный образ жизни коренных малочисленных народов при использовании лесов в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности. Статья 54 Водного кодекса РФ гарантирует право коренных малочисленных народов использовать водные объекты для традиционного природопользования. Статья 25 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» устанавливает, что рыболовство в целях обеспечения традиционного об-

раза жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации осуществляется ими с предоставлением рыбопромыслового участка или без его предоставления. При этом рыболовство без предоставления рыбопромыслового участка осуществляется без разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, за исключением добычи (вылова) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов. Порядок рыболовства устанавливается федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства.

Однако в процессе правоприменения возникают проблемы, по большей части связанные с особенностями развития тех или иных регионов России. Хотя такие проблемы нельзя назвать глобальными, для местных жителей их решение является вопросом существования.

Так, например, в одном из самых больших по территории субъектов Российской Федерации – Красноярском крае – рыболовство является основным видом экономической деятельности для многих семей. Однако после принятия постановления Правительства РФ от 14 апреля 2008 г. № 264 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства и заключении такого договора» легально получить в аренду рыбопромысловые участки для местных жителей стало непосильной задачей.

В соответствии с названным постановлением договоры о предоставлении рыбопромыслового участка могут быть заключены только с лицами, имеющими в собственности или аренде рыбоперерабатывающие заводы. В регионе же действуют всего лишь два небольших цеха по переработке рыбы, а создание новых заводов экономически невыгодно из-за удаленности региона и климатических условий.

Совместными усилиями, в том числе с участием высших должностных лиц Красноярского края, найдено временное решение. Так, Енисейское территориальное управление Росрыболовства Красноярского края начало выдавать разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов на акватории или их части, на которых не сформированы рыбопромысловые участки, без наличия договоров о предоставлении рыбопромыслового участка.

Вместе с тем для окончательного решения проблемы необходимо внесение изменений в вышеуказанное постановление Правительства РФ, которые, кстати, уже подготовлены более двух лет назад, но до сих пор не приняты.

Исследуя вопросы местного самоуправления и государственного управления, отечественные специалисты незаслуженно оставляют

без внимания районы Севера, так называемой Арктической зоны. Между тем к Арктической зоне имеют отношение порядка 40 из 85 российских субъектов. Непосредственно в эту зону входит семь регионов: Якутия, Мурманская область, Архангельская область, Красноярский край, Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ и Чукотка.

Разнообразие муниципальных единиц Арктической зоны РФ демонстрирует развитость института местного самоуправления на территориях субъектов. Однако климатические, экономические и демографические особенности заполярных территорий обуславливают необходимость выработки специализированного подхода к решению существующих проблем при осуществлении самоуправления на территориях муниципальных образований.

Нельзя не отметить, что развитие государственного управления в Российской Федерации требует четкого взаимодействия и слаженной работы органов не только местного уровня, но и федеральных и региональных органов государственной власти. 18 сентября 2008 г. Президент РФ В.В. Путин утвердил Основы государственной политики в Арктике до 2020 года. Президент неоднократно отмечал в своих выступлениях, что применительно к специфическим проблемам Арктики требуется нахождение оптимального сочетания единства в организации государственного управления и учета региональных особенностей. Важным аспектом такого поиска видится и взаимодействие государственной власти с бизнес-структурами и институтами гражданского общества.

В силу природных особенностей арктические территории Российской Федерации по общим меркам в малой степени подверглись антропогенному воздействию человека. Развитие арктических субъектов предполагает активное экономическое и технологическое развитие путем привлечения промышленности, в том числе и добывающей. Общее снижение экологического благосостояния окружающей среды требует безукоризненного соблюдения природоохранных стандартов, их всестороннего развития, использования наиболее прогрессивных методов сохранения природного благополучия арктических территорий. Государственное управление, построенное на четкой правовой основе, обеспечит не только социально-экономическое развитие российской Арктики, но и сохранение ее уникальной природной среды.

Как отмечалось ранее, Президентом России В.В. Путиным поставлена важная задача по установлению особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в российской Арктике. Она нашла отражение как в Основах государственной политики

Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, так и в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Решение данной задачи требует законодательных мер на федеральном уровне. Вместе с тем и субъекты Российской Федерации должны внести свой вклад как в развитие, так и в сохранение Арктики. В связи с этим важно создавать условия для рационального использования ресурсов Арктики, стимулировать хозяйствующие субъекты к привлечению безотходных и малоотходных технологий. Разработка и апробация комплексного управления прибрежными зонами российской Арктики видится актуальной задачей.

Нельзя не упомянуть, что рассматриваемые территории исконно являются зонами проживания коренных и малочисленных народов: алеуты, алюторцы, вепсы, долганы и др. – более 40 народностей. Представители этих народов являются живыми артефактами исторического и культурного многообразия Российской Федерации, которые сохранили традиции отцов и предков до наших дней. Эффективное взаимодействие с представителями северных народов, сохранение культурной самобытности, бережное отношение к местам их проживания – одно из основополагающих направлений стратегии Арктической зоны РФ. Учитывая это, законодательство о местном самоуправлении достаточно последовательно закрепляет общие принципы организации местного самоуправления, устанавливая особенности его осуществления на отдельных территориях и при решении отдельных вопросов местного значения. Данный тезис берет свое начало из конституционного положения об осуществлении местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ). Он нашел свое непосредственное развитие в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный Федеральный закон предусматривал особое регулирование местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях, городах федерального значения и на приграничных территориях. В последующем конституционное положение в наибольшей степени было раскрыто субъектами самостоятельно. Дальнейшее развитие отражено в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в первую очередь в гл. 11, которая регулирует особенности местного самоуправления на отдельных территориях.

Спецификой коренных малочисленных народов Севера традиционно является кочевой, полукочевой образ жизни. Большая часть

представителей являются сельскими жителями (около 75% этого населения проживает в сельской местности). Нельзя не отметить, что все народности объединяют формы традиционного природопользования и малая численность (17 из этих народов насчитывают менее 1500 человек), а также расселение на землях предков.

Территории проживания и хозяйственной деятельности данных народов обладают особой для северных регионов спецификой:

- территориальная протяженность;
- сложные климатические условия;
- низкая плотность населения.

Эти особенности напрямую связаны с недостаточностью финансового обеспечения, отсутствием подготовленных кадров. Растет число обветшалого жилья. Высок износ коммунального оборудования, которое в условиях Севера имеет жизненно важное значение. Ввиду территориальной протяженности каслания располагаются крайне неоднородно, между ними велики расстояния, что зачастую ограничивает межмуниципальное сотрудничество и взаимодействие. Все эти проблемы, общие для многих муниципальных образований, приобрели особую остроту на территориях проживания многих коренных малочисленных народов.

Однако в последние годы в северных районах наблюдается прирост населения, что обуславливается в первую очередь естественной трудовой миграцией на предприятия нефтегазовой отрасли. Между тем численность коренных народов сокращается.

Вместе с тем обеспечение гарантий для коренных малочисленных народов – это жизненно важная необходимость: для них Север является безальтернативным местом их жизни. Коренные народы составляют менее 5% населения земного шара, но их традиционное природопользование сохранило для всего остального человечества 20% наиболее ценных в природном отношении участков суши.

Решение проблем коренных малочисленных народов обеспечит уникальное многообразие человеческой цивилизации, богатство ее культуры. В 1994 году Генеральная Ассамблея ООН провозгласила Первое международное десятилетие коренных народов мира, которое завершилось в 2004 г. В 2005 году Генеральная Ассамблея провозгласила Второе десятилетие коренных народов мира, которое завершится в следующем году.

Однако если федеральные законы, гарантируя права данных народов на сохранение традиционных институтов, определили правовые основы общинной формы самоуправления, то законами субъектов Федерации с учетом особенностей жизнедеятельности малочисленных народов регулировался порядок организации и деятельности

общинного самоуправления. Было принято около 600 региональных законов о коренных малочисленных народах.

Федеративная природа российского государства предполагает существенную самостоятельность в осуществлении публичной власти на региональном и муниципальном уровнях. Но такая самостоятельность должна подкрепляться ответственностью региональных и местных властей за эффективность проводимых ими мероприятий. Кроме того, государственно-правовое и социально-экономическое единство страны должно оставаться важным приоритетом государственного управления. Известная централизация возможна в части решения специфических проблем сохранения арктических регионов. Но допустимым видится и определенное усиление децентрализованных начал, если они способствуют развитию Арктического региона. В связи с этим сложно не согласиться с Т.Я. Хабриевой в том, что 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 определенных решений в данной сфере.

Разграничение полномочий включает 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 осуществление важных социальных функций государства на максимально приближенный к населению уровень осуществления государственной власти, то есть уровень субъектов Российской 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 Российской Федерации продолжает порождать определенные трудности, в том числе по причине того, что в региональных законодательных актах отсутствует единообразие в подходах и приемах определения компетенции органов исполнительной власти. Все это не способствует эффективному развитию арктических субъектов Российской Федерации.

Все вышесказанное обуславливает необходимость взвешенного подхода и тщательной подготовки изменений федерального и реги-

онального законодательства, связанных с управлением в российской Арктике. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации последовательно отстаивает позицию о необходимости более глубокой оценки целесообразности принятия федерального законодательства в части установления компетенции органов публичной власти, включающего всесторонний анализ возможностей реализации необходимых полномочий органами государственной власти субъектов Федерации с учетом их социально-экономической дифференциации и природно-климатической специфики. Важно осуществить правовое обеспечение создания точек развития и роста в Арктике при сохранении и рациональном использовании ее ресурсного потенциала. В данном вопросе мы всегда были и остаемся единомышленниками с Институтом.

ЛАНДШАФТЫ АРКТИКИ И ИХ ПРАВОВАЯ ОХРАНА

В.В. Сударенков,
член Совета Федерации,
докладчик ПАСЕ «*Conservation
and Use of the Landscape Potential
of Europe (Doc. 10928. 5 May 2006,
Doc. 1752 (2006))*»

Второй Международный арктический форум «Арктика – территория диалога» явился важным политическим событием. В 2011 году в Архангельске были сказаны главные слова: «Все наши планы будут реализованы с учетом самых строгих экологических стандартов. Бережное, цивилизованное отношение к природе – это обязательное условие всех программ развития. Бурная хозяйственная деятельность в Арктике принесет пользу только в том случае, если между интересами экономики и задачей сбережения природы будет обеспечен разумный, грамотный баланс, рассчитанный не на 10, 15, 20 лет, а по-настоящему на долгосрочную перспективу»¹.

Ландшафты Арктики в общих чертах вписываются в нормы Европейской ландшафтной конвенции 2000 г. Даны определения терминов «ландшафт», «ландшафтная политика», «целевая установка на качество ландшафта», «охрана ландшафта», «управление ландшафтом», «ландшафтное планирование»².

Существуют и определение ландшафта, разработанное отечественной наукой³.

Ландшафтная карта Арктики (мелколандшафтная и крупномасштабная), если будет создана, должна предполагать⁴:

- 1) оценку воздействия хозяйственной деятельности на ландшафты Арктики (ландшафтное планирование территорий);
- 2) структуру ландшафтов Арктики (через исследования вскрыть ландшафтную структуру Арктики, крупномасштабное картографирование – 1:10 0000 ÷ 1:50 000);
- 3) эволюционное ландшафтоведение Арктики;
- 4) функционирование ландшафтов Арктики;
- 5) динамику арктических ландшафтов;

¹ URL: <http://archive.government.ru/docs/16536/>

² СПС «КонсультантПлюс».

³ Функционирование и современное состояние ландшафтов. М., 2004.

⁴ Функционирование и современное состояние ландшафтов. М., 2004.

6) отклики ландшафтов Арктики на глобальные изменения климата;

7) размещение и характер поселений Севера с учетом культурно-исторических ландшафтов и т.д.

Субполярный (субарктический) и полярный (арктический) географические пояса занимают 19,5 млн кв. км, или 13% от суши Земли (субарктический – 13,5 млн кв. км (9,0%) и арктические – 6,0 млн кв. км (4,0%).

Заповедные ландшафты Арктики – важный предмет для исследований.

Предостерегающий вывод делает Е.Ю. Колбовский: «сельское хозяйство (наряду с лесоводством и охотой) – единственная отрасль, требующая «жизни в ландшафте», глубокого взаимодействия с ним. Закономерно, что пространственным следствием кризиса сельского хозяйства является кризис сельского социума и депопуляции российской провинции – село вымирает»¹.

Вся территория Арктики должна быть отнесена к зонам с особым правовым режимом использования (здесь даже одного Земельного кодекса мало).

Система ландшафтного планирования арктического пояса должна быть построена на лучших моделях ландшафтного планирования².

Наш вклад в ландшафтную проблематику выразился в разработке Доклада Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) «Сохранение и использование ландшафтного потенциала Европы» (докладчик В.В. Сударенков), принятии Рекомендаций ПАСЕ (1752(2006)), а также Решения Комитета Министров Совета Европы 17 января 2007 г. на 984-м заседании представителей Министерств по докладу российского парламентария³.

Базовые резерваты для Арктики. Базовые резерваты – территории, чья региональная или межрегиональная экологическая ценность очевидна. Базовые резерваты должны иметь площадь не менее 1000 га⁴, особенно крупные острова, поскольку они имеют более высокую скорость заселения и более низкую скорость исчезновения видов.

Следует выделить такую организационно-правовую форму, как ландшафтные заказники для сохранения уникальных пространств или территорий исключительной природной красоты. Трудно припомнить хотя бы один из них, как и наличие экокоридоров, связываю-

¹ См.: Колбовский Е.Ю. Ландшафтное планирование. М., 2003.

² Там же.

³ Conservation and Use of the Landscape Potential of Europe (Doc. 10928. 5 May 2006, Doc.1752 (2006) (V. Sudarenkov).

⁴ См.: Колбовский Е.Ю. Ландшафтное планирование. М., 2003.

щих базовые резерваты. Например, лоси и олени покрывают за год до тысячи километров между летними и зимними пастбищами.

Особая потребность в ландшафтном планировании возникает для развития региональных туристско-рекреационных или рекреационно-привлекательных территорий. И Закон «Об основах туристской деятельности» здесь не помощник. О туристских ресурсах здесь или ничего, или неопределенно. Землепользование не адекватно целям развития и рекреации. Оценки рекреационной привлекательности ландшафтов не выработано. Возникает задача сделать ландшафтный план обязательной и общепринятой подосновой территориального планирования.

Земли северных территорий, скорее всего, относятся к уязвимым, и требуются масштабные научные исследования землепользования в соотношении с нормами экологического права, а также с темпами урбанизации.

Мы не имеем соответствующей информации о состоянии природной системы района и о пределах ее возможностей, потому и сложно притупить к разработке законов, например, об открытой разработке полезных ископаемых, о глубинных работах, об охране исчезающих видов животных.

Для борьбы с отрицательными последствиями для экологии окружающей среды в законодательство может вводиться такой институт, как заявление о возможной деградации земельных, водных и иных ресурсов. Такая практика существует, например доклады о состоянии экологии в областях, которые неплохо было бы распространить и на местные органы власти.

И хотя менее 10% «заявлений» становится предметом судебных разбирательств, в остальных случаях достигается баланс интересов.

Можно подчеркнуть, что Арктика – это территория так называемого критического значения, а потому соответствующим образом должны осуществляться управление, регулирование и правовая охрана – через специальные законы о территориях критического значения¹.

Несмотря на то что нормативно-правовое регулирование природно-ресурсных отношений обеспечивается более чем 30 федеральными законами, это лишь начальный этап. Особого внимания требует нормативно-законодательное обеспечение действий в Арктике и на шельфе.

Предлагается разработать и принять федеральные законы «Об экологической информации», «Об экологическом мониторинге», «О территориальной системе наблюдения за состоянием окружающей среды»².

¹ См.: Робинсон Н.А. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. М., 1990.

² См.: Выпханова Г.В. Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды. М., 2009.

Структура права по такой специальной теме, как Арктика, должна формироваться исходя из учета интересов стран арктического региона и на основе согласованной доктрины.

И в заключение о том, что в 2011 г. предполагало Правительство РФ:

1) самым активным образом участвовать в формировании и укреплении международной правовой базы в Арктике;

2) создать специальный центр в г. Санкт-Петербурге для обеспечения научно-технологической поддержки шельфовых проектов, включая изучение вопросов экологии.

Очень важно развивать эти инициативы и рассмотреть возможность и перспективы формирования Арктического ландшафтного центра на Ямале (в Ямало-Ненецком автономном округе).

Полагаем, учитывая готовящееся интенсивное промышленное и инфраструктурное развитие Ямала, вопросы самого бережного отношения к природным и культурным ландшафтам этой уникальной арктической территории (включая традиционный образ жизни коренного населения) выйдут на первый план.

В ландшафтной работе большую роль могут сыграть федеральные университеты России, в частности на Ямале – Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова (г. Архангельск).

В рамках Шестого Невского международного экологического конгресса, который проводили в г. Санкт-Петербурге 21–22 мая 2013 г. Совет Федерации Федерального Собрания России и Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ, в рекомендациях круглого стола по теме «Экология культуры» отмечена целесообразность разработки в федеральных университетах специальных программ, направленных на становление системы культурных ландшафтов, формирование в составе университетов ландшафтных центров, открытых для территориальных ландшафтных инициатив, включение населения в практику управления ландшафтами в целях устойчивого развития территорий.

Международные ландшафтные центры в составе федеральных университетов России могут стать открытыми общественными центрами для методической, инициативной научной, образовательной, проектной деятельности, просвещения, коммуникативными и ресурсными центрами для всех, кто заинтересован в сохранении и развитии ландшафтов территории проживания.

Соответственно Арктический ландшафтный центр на Ямале мог бы получить один из своих методических и проектных центров в формате Международного ландшафтного центра в Северном (Арктическом) федеральном университете.

ВОЗМОЖНОСТИ НЕСЫРЬЕВОГО БУДУЩЕГО РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ

С.Д. Валентей,
начальник научно-
исследовательского объединения
(научный руководитель)
РЭУ им. Г.В. Плеханова,
доктор экономических наук,
профессор

Поскольку, как мы полагаем, развитие всех субъектов Российской Федерации в рамках единообразной модели контрпродуктивно, тезис о необходимости разработки особой модели для регионов Арктики представляется корректным. В то же время некоторые сомнения вызывает предложение о распространении на нее особого правового режима. Как представляется, его введение без социально-экономического обоснования может привести к тому, что богатство Арктики станет ее проклятием.

Напомню, что ни одна конференция, посвященная вопросам развития Сибири и Дальнего Востока, не обходится без обсуждения того, как привлечь инвестиции, как удержать население, чем заманить квалифицированные кадры.

Дискуссия в таком ключе представляется бессмысленной, поскольку мы не получаем «на выходе» ясности, зачем собственно привлекать сюда инвестиции и с какой целью удерживать население.

Однако если поставить иную задачу, например сохранение экосистемы в максимально возможном первозданном виде, то окажется, что в Сибири и на Дальнем Востоке инвестиции нужно ориентировать на природовосстановительные мероприятия, а численность населения, возможно, уменьшать. Но если мы вспомним, что в Арктике добывают 100% барита, 96% платиноидов, более 90% никеля и кобальта, около 80% газа 60% меди, особый правовой режим приобретет иной оттенок, далекий от природосберегающего.

В связи с этим при формировании стратегии развития регионов Сибири и Дальнего Востока целесообразно использовать подход, ориентирующий на поиск высокотехнологичных инвестиций, обеспечивающих инновационную реиндустриализацию региональных экономик, компенсацию нехватки рабочей силы.

Наряду с этим для решения проблемы нехватки кадров в арктические регионы, Сибирь и на Дальний Восток нужно привлекать не просто квалифицированных рабочих и управленцев, но тех, кто способен работать на высокотехнологичном оборудовании и управлять современными (инновационными) производствами.

И наконец, население нужно пытаться удерживать потому, что как было доказано еще советскими геронтологами, выезд на постоянное проживание в центральные регионы страны «стоит» гражданам пяти лет жизни, расходуемых на адаптацию. Равно как те же пять лет жизни теряют мигранты в районы Крайнего Севера, Сибири и на Дальнего Востока. Таким образом, имеет место прямая потеря человеческого капитала.

Перечисленное заставляет обратиться к идеям, неоднократно высказывавшимся в отношении перспектив развития российских регионов на основе формирования здесь *собственного перерабатывающего сегмента* отечественной экономики. Отметим, что в предложениях аналитиков, а также министерств и ведомств доминируют два основных подхода к решению этой задачи.

Первый подход – *инерционный*, ориентирующий на обеспечение качественного роста отечественной экономики на основе поддержки позиций небольшой группы регионов-лидеров. Данный подход мы считаем тупиковым не только потому, что в его рамках регионам-«нелидерам» отводится роль сырьевого придатка лидирующей группы. Главное заключается в игнорировании того, что во всем мире высокотехнологичные центры развития всегда локализованы и имеют строгую отраслевую ориентацию. Значит, для развития экономики России недостаточно отдельных «полюсов» и «точек» роста. Необходима пространственная система, в границах которой в регионах будут создаваться только те сегменты национальной экономики, *для которых имеются* экономические, организационные и человеческие ресурсы.

На решение этой задачи направлен второй подход, ориентирующий на «запуск» *процесса формирования системы новых* (при сохранении существующих) «*опорных точек*» развития. Их создание предлагается осуществлять по двум взаимосвязанным направлениям.

Первое направление – расширение инновационного сегмента в отраслях, регионах и муниципалитетах с традиционно развитым научно-производственным потенциалом. Здесь предлагается сосредоточить высокотехнологичное производство и обеспечивающую его научно-экспериментальную базу.

Второе направление – формирование «точек» и «полюсов» в регионах нового освоения, обладающих экономическими и институциональными преимуществами, во многом утраченными в старопромышленных центрах.

Первое направление не исключает второго, поскольку, во-первых, модернизация часто *обходится дороже* строительства нового предприятия. Во-вторых, современную (инновационную) экономику формирует не механический набор производств, а интегральное единство высокотехнологичной производственной базы, инфраструктурной сети и рабочей силы определенного уровня квалификации.

Обеспечить данное единство в старопромышленных районах не всегда возможно, в том числе вследствие инерционности экономических процессов. В ряде же регионов нового освоения, где имеются условия для создания новых по принципам функционирования и управления инновационных центров, можно сформировать новые опорные базы инновационного развития.

При этом нельзя игнорировать того (и в этом правы сторонники инерционного подхода), что в России сложились две основные группы субъектов Федерации: регионы-доноры инновационного развития и регионы-потребители инноваций, включающие субъекты Российской Федерации, на территории которых невозможно сформировать «точки» инновационного роста, и субъекты Российской Федерации, способные в среднесрочной перспективе сформировать на своей территории опорные «точки» инновационного роста.

К последней подгруппе и относится ряд регионов Сибири и Дальнего Востока, где расположены такие инновационно продвинутые муниципалитеты, как Новосибирск, Томск, Иркутск и ряд других городов. Однако этот список недостаточен для более чем 30% территории страны. Он требует расширения за счет формирования «точек» инновационного роста в других субъектах Российской Федерации. В число таких регионов, как мы полагаем, может войти Ямало-Ненецкий автономный округ.

Однако для того, чтобы округ перестал быть в основном сырьедобывающим, необходимо, во-первых, уточнить, какие сегменты промышленности целесообразно развивать в данном конкретном субъекте Российской Федерации; во-вторых, провести анализ уровня развития имеющегося на его территории: человеческого потенциала, позволяющего решать более сложные задачи, нежели газодобыча; организационного потенциала, позволяющего осуществлять координацию перехода от сырьедобывающей модели развития региональной экономики к модели, обеспечивающей переработку готового продукта, в том числе продукции с нарастающей долей добавленной стоимости; инфраструктурного потенциала, развитие которого выведет межрегиональные связи на уровень осуществления межрегиональных инновационных проектов; финансового потенциала, способного обеспечить финансирование полного цикла инновационных

разработок, востребованных ключевыми составляющими экономики региона.

Относительно последней группы факторов можно возразить, что регион достаточно богат и с финансами у него все в порядке. Однако здесь не все так просто. Более чем вероятно, что для развития отраслей переработки ЯМАО не хватит средств регионального бюджета, а значит, придется искать многоуровневую модель решения поставленной задачи. И это, заметим, только одна из проблем, которую предстоит *совместно решать экономистам и юристам.*

ОРГАНИЗАЦИЯ МОНИТОРИНГА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА В ЯМАЛО-НЕНЕЦКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ

Д.В. Погорельый,
*директор государственно-правового
департамента ЯНАО*

Формирование современной российской правовой системы связано с интенсивным развитием законодательства, ростом количества федеральных нормативных правовых актов и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Это ставит на повестку дня вопрос о необходимости повышения уже не количественных, а качественных характеристик российского законодательства, что позволит эффективно бороться с недостатками законотворческой деятельности, которые деформируют действие права. Как отмечается в юридической литературе, эффективность права является одним из ключевых средств обеспечения инновационной экономики и модернизации. Речь идет об отказе от традиционного общего представления об актах как таковых и о формировании такого механизма правового регулирования, в котором сочетались бы оценки регулирующего воздействия при подготовке правовых актов, анализ корреляции между разными средствами правового воздействия и различными элементами экономической системы, действие института правового мониторинга, разработка прогнозных оценок меняющихся правовых циклов¹.

Долгое время вопросы мониторинга в сфере права разрабатывались в основном учеными-юристами².

Как известно, в целях совершенствования правовой системы Российской Федерации был принят Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г.

¹ См.: Хабриева Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12.

² См.: Правовой мониторинг: Научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009; Тихомиров Ю.А. Вводить мониторинг права // Право и экономика. 2004. № 3; Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5; Ноздрачев А.Ф., Чернобель Г.Т., Чеснокова М.Д., Болдырев В.Б. Мониторинг реализации Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Законодательство и экономика. 2007. № 7; Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В. Горохов Д.Б., Чеснокова М.Д., Черепанова Е.В., Глазкова М.Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6; Черепанова Е.В. Формирование модели отраслевого правового мониторинга // Журнал российского права. 2011. № 3; Нанба С.Б. Организация правового мониторинга в сфере ведения Минкультуры России // Журнал российского права. 2011. № 4.

№ 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»¹. Этим Указом утверждено Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации. Таким образом, сформирован единый правовой механизм, позволяющий осуществлять мониторинг правоприменения в России и реализовывать его результаты в нормотворческой деятельности, а также в деятельности правоприменительных органов.

Принятие данного Указа позволило добиться системности нормативного и методологического обеспечения мониторинга правоприменения, формирования комплексной и плановой деятельности по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для принятия (издания), изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов различного уровня.

Принципы проведения мониторинга правоприменения обозначены в постановлении Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»², которым утверждена необходимая Методика.

Однако следует констатировать, что федеральные акты в данной сфере больше ориентированы на мониторинг федерального законодательства. При этом ограничения в составе объектов мониторинга правоприменения таких актов, как нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные нормативные правовые акты, не отвечают комплексному характеру указанной деятельности. В осуществление правового мониторинга должны быть включены не только органы исполнительной власти, но и все государственные и муниципальные органы в Российской Федерации³.

Итог мониторинга правоприменения – ежегодный доклад о его результатах, проект которого готовит Министерство юстиции РФ на основе докладов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Проект доклада направляется для рассмотрения в Правительство РФ, которое в свою очередь представляет этот доклад Президенту РФ⁴. После рассмотрения доклада Правительством РФ и Президентом РФ этот документ публикуется в средствах массовой информации и размещается в сети информационно-телекоммуникационной сети

¹ СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

² СЗ РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

³ См.: Механизм правового мониторинга: научно-практическое пособие / Д.Б. Горохов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.; отв. ред. А.В. Павлушкин. М., 2012. С. 22.

⁴ Доклад Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год // URL:<http://www.rg.ru/2013/03/27/doklad-dok.html>; Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2012 год // URL:<http://www.kremlin.ru/news/20130>. См. подробнее: Горохов Д.Б. Современное нормативное обеспечение мониторинга в сфере права и статус его результатов // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 83-97.

общего пользования Интернет. Следует отметить, что в представленных в настоящее время докладах не содержится систематизированной и комплексной информации о состоянии и совершенствовании нормативного правового регулирования и практики его применения, касающейся именно Арктической зоны РФ. Это объясняется отсутствием такой задачи в ежегодных планах мониторинга правоприменения, утверждаемых Правительством РФ. Хотя нельзя не отметить, что отдельные аспекты, имеющие отношение к Арктической зоне РФ, в докладах за 2011 и 2012 годы нашли свое отражение. В качестве примера можно назвать следующие отрасли (подотрасли) и институты законодательства: о рыболовстве – 2011 год; об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов – 2012 год; о туристической деятельности – 2013 год. Кроме того, запланированы: изучение, использование и охрана недр, нормирование в области охраны окружающей среды, пользование водными биоресурсами, распределение квот их вылова (добычи) – 2014 год; государственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации, организация местного самоуправления, аквакультура (рыбоводство) – 2015 год и др.

Кроме того, следует учитывать, что Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации предполагает возможность проведения внепланового мониторинга. Основанием для таких исследований может быть как поручение Президента РФ или Правительства РФ, так и собственная инициатива органов публичной власти всех уровней (п. 4 указанного Положения).

Внедрение мониторинговых исследований, специально направленных на систематизированное исследование законодательства и практики его применения в сфере регулирования социально-экономического и территориального развития Арктического региона России, является перспективным, учитывая политическую, стратегическую значимость, макрорегиональный характер этого правового комплекса, его динамику и специфику общественных отношений. Обеспечить проведение такой деятельности позволит правильное и своевременное планирование мониторинга правоприменения, используя при этом все указанные его варианты, а также правильный выбор объекта проведения мониторинговых исследований с учетом его многоаспектной и комплексной природы.

В настоящее время более чем в 70 субъектах Российской Федерации приняты акты, определяющие организационные основы проведения мониторинга правоприменения, цели и задачи такого мониторинга, порядок сбора информации и сроки ее представления, а также орган, ответственный за обобщение полученных результатов.

В ряде субъектов Федерации уже приняты законы, закрепляющие нормативные основы его проведения, в частности Закон Кали-

нинградской области от 10 июня 2014 г. № 326 «О мониторинге правоприменения в Калининградской области», Закон Республики Бурятия от 4 июля 2014 г. № 560-V «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Республики Бурятия», Закон Свердловской области от 17 октября 2013 г. № 84-ОЗ «О мониторинге законодательства Свердловской области и мониторинге практики его применения», Закон Чеченской Республики от 26 марта 2013 г. № 5-РЗ «О правовом мониторинге в Чеченской Республике», Закон Калужской области от 28 марта 2013 г. № 407-ОЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Калужской области», Закон Пермского края от 4 февраля 2013 г. № 163-ПК «О правовом мониторинге в Пермском крае», Закон Орловской области от 7 декабря 2012 г. № 1434-ОЗ «О мониторинге правоприменения в Орловской области», Закон Республики Алтай от 4 ноября 2012 г. № 49-РЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Республике Алтай», Закон Республики Хакасия от 9 июня 2012 г. № 49-ЗРХ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Республике Хакасия», Закон Республики Башкортостан от 29 мая 2012 г. № 533-з «О мониторинге законов Республики Башкортостан», Закон Московской области от 4 мая 2012 г. № 46/2012-ОЗ «О правовом мониторинге в Московской области», Закон Краснодарского края от 7 ноября 2011 г. № 2354-КЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Краснодарского края», Закон Воронежской области от 24 января 2011 г. № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области», Областной закон Ленинградской области от 21 декабря 2010 г. № 81-оз «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Ленинградской области», Закон Еврейской автономной области от 17 ноября 2010 г. № 848-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Еврейской автономной области», Закон Республики Татарстан от 3 июля 2010 г. № 49-ЗРТ «О мониторинге законов Республики Татарстан», Закон Липецкой области от 5 декабря 2008 г. № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» и др.

Необходимо также учитывать, что в значительном числе субъектов Российской Федерации деятельность по мониторингу осуществляется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в форме доклада субъекта Российской Федерации, посвященного состоянию законодательства в этом субъекте. Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации также принимается значительное число нормативных правовых актов в сфере мониторинга.

Необходимо отметить, что в Ямало-Ненецком автономном округе мониторинг проводится с 2009 г., то есть до принятия рассмотренного

выше Указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

В целях организации мониторинга в Ямало-Ненецком автономном округе (далее также – автономный округ) сформирована развитая нормативная правовая база, регулирующая порядок его проведения, в частности приняты законы автономного округа от 6 апреля 2006 г. № 13-ЗАО «О правотворчестве», от 8 июня 2009 г. № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе» и подзаконные правовые акты: Положение о порядке проведения мониторинга правового пространства автономного округа в системе исполнительных органов государственной власти автономного округа, утвержденное постановлением Губернатора автономного округа от 19 марта 2009 г. № 25-ПГ; Методические рекомендации по проведению мониторинга законодательства автономного округа и проведению мониторинга правоприменительной практики автономного округа, утвержденные распоряжениями губернатора автономного округа от 13 февраля 2009 г. № 10-Р, от 4 апреля 2009 г. № 36-Р.

Следует подчеркнуть, что для правовой регламентации мониторинга в Ямало-Ненецком автономном округе характерна такая особенность, как достаточно развитая классификация его видов. В соответствии с законодательством автономного округа мониторинг подразделяется:

- на мониторинг в сфере правового регулирования общественных отношений¹;
- мониторинг реализации права законодательной инициативы в Законодательном Собрании автономного округа².

При этом мониторинг в сфере правового регулирования общественных отношений состоит:

- из мониторинга нормативных правовых актов автономного округа³;

¹ Мониторинг в сфере правового регулирования общественных отношений – это осуществляемая на постоянной основе деятельность субъектов мониторинга правового пространства автономного округа по выявлению оценки эффективности правового регулирования общественных отношений по определенным показателям и разработке предложений по совершенствованию правового регулирования общественных отношений.

² Мониторинг реализации права законодательной инициативы в Законодательном Собрании автономного округа – это деятельность субъектов мониторинга правового пространства автономного округа по анализу и обобщению информации об активности субъектов права законодательной инициативы в Законодательном Собрании автономного округа, о концепциях поступивших в Законодательное Собрание автономного округа проектов законов автономного округа, сроках их рассмотрения.

³ Мониторинг нормативных правовых актов автономного округа – это осуществляемая на постоянной основе деятельность субъектов мониторинга правового пространства автономного округа по сбору, анализу и обобщению информации о состоянии нормативных правовых актов автономного округа, осуществляемая с использованием сообщений и документов правоприменительных органов, органов государственной власти автономного округа, органов местного самоуправления, общественных объединений, уполномоченной специализированной экспертной организации в сфере мониторинга в целях разработки мер по повышению эффективности правотворческой деятельности.

- мониторинга правового поля¹;
- мониторинга правоприменительной практики².

Исходя из продолжительности мониторинг нормативных правовых актов автономного округа подразделяется на оперативный и плановый.

В свою очередь, мониторинг нормативных правовых актов автономного округа проводится по следующим основным направлениям:

- мониторинг результативности действия нормативного правового акта автономного округа;
- мониторинг качества нормативного правового акта автономного округа;
- мониторинг эффективности действия нормативного правового акта автономного округа.

Общую координацию деятельности исполнительных органов государственной власти автономного округа по проведению мониторинга правоприменения осуществляет государственно-правовой департамент Ямало-Ненецкого автономного округа.

В силу Конституции РФ федеральные законы, а также подзаконные правовые акты действуют на всей территории Российской Федерации, поэтому при проведении мониторинга правоприменения исполнительными органами государственной власти осуществляется взаимодействие с органами местного самоуправления муниципальных образований, общественными организациями, судами в Ямало-Ненецком автономном округе.

В связи с этим в адрес исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований Ямало-Ненецкого автономного округа направляются методические письма по вопросам организации деятельности при проведении мониторинга и оформлении его результатов.

Осуществление мониторинга неэффективно без комплексного анализа всех сфер общественных отношений при участии независимых организаций. Проведение мониторинга с привлечением независимых экспертных организаций позволяет учитывать все разнообразие сложившейся правоприменительной практики. К таким организациям

¹ Мониторинг правового поля – это осуществляемая на постоянной основе деятельность субъектов мониторинга правового пространства автономного округа по изучению и оценке заполненности правового поля, опережающего правового регулирования, выявлению наличия правовых пробелов и коллизий, а также деятельность по разработке предложений по перспективному планированию правового регулирования общественных отношений и устранению пробелов в законодательстве автономного округа.

² Мониторинг правоприменительной практики – осуществляемая на постоянной основе деятельность субъектов мониторинга правового пространства автономного округа, связанная со сбором и анализом информации в отношении органов государственной власти автономного округа, органов местного самоуправления с целью выявления соответствия правоприменительной деятельности данных органов и вынесенных на ее основе правоприменительных актов определенному стандарту.

относятся: научные учреждения, общественные объединения, бизнес-объединения и др.

Высокая степень вовлеченности субъектов позволяет использовать институт мониторинга правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе в качестве эффективного и точного инструмента обеспечения комплементарности законодательства интересам населения.

В 2011–2013 годах мониторинг проводился в соответствии с Планом проведения мониторинга законов и иных нормативных правовых актов автономного округа на 2012–2014 годы, утвержденным распоряжением Правительства автономного округа от 23 декабря 2011 г. № 818-РП.

Векторы мониторинга имеют четко выраженный социальный характер, ежегодно мониторинг осуществляется в отношении более чем 200 нормативных правовых актов автономного округа, затрагивающих интересы более 170 тысяч человек.

Обращаясь к цифрам, следует отметить, что за 2013 год государственно-правовым департаментом Ямало-Ненецкого автономного округа в отношении 22 нормативных правовых актов автономного округа был осуществлен плановый мониторинг качества. В отношении 166 нормативных правовых актов автономного округа был проведен внеплановый мониторинг, по результатам которого было выявлено 347 норм, противоречащих федеральному законодательству.

Вместе с тем по результатам мониторинга правового пространства в автономном округе исполнительным органам государственной власти автономного округа были направлены более 300 предложений по устранению выявленных дефектов правового регулирования. Примечательно, что все они были учтены.

В 2014 году плановый мониторинг качества проводился по 9 направлениям правового регулирования общественных отношений (15 нормативных правовых актов), внеплановый мониторинг был осуществлен в отношении 128 нормативных правовых актов автономного округа. При этом было выявлено 189 норм, нарушающих законодательство Российской Федерации. Соответственно исполнительным органам государственной власти автономного округа даны рекомендации по приведению нормативных правовых актов в соответствие с действующим законодательством. По состоянию на 1 ноября 2014 г. уже учтена 231 рекомендация. Результатом этого стало то, что в судах не был оспорен ни один нормативный правовой акт исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа.

Органы государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа активно вовлечены и в деятельность по осуществлению общенационального мониторинга правоприменения.

Во исполнение Планов мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011, 2012, 2013 годы, которые ежегодно утверждаются распоряжениями Правительства РФ, исполнительными органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа проведен мониторинг правоприменения в следующих отраслях (подотраслях) и институтах законодательства.

В 2011 году:

- 1) рыболовство;
- 2) обеспечение населения медикаментами, лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения; оказание медицинской помощи различным категориям граждан;
- 3) межрегиональные автомобильные перевозки;
- 4) обеспечение информационных прав граждан, развитие электронной торговли и электронного документооборота в сфере государственного управления;
- 5) защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

В 2012 году:

- 1) гражданская оборона;
- 2) охота и сохранение охотничьих ресурсов;
- 3) содействие развитию жилищного строительства;
- 4) оборот земель сельскохозяйственного назначения;
- 5) ветеринария;
- 6) развитие физической культуры и спорта;
- 7) приватизация государственного и муниципального имущества;
- 8) государственное регулирование производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В 2013 году:

- 1) добровольная пожарная охрана;
- 2) защита здоровья населения от последствий потребления табака;
- 3) медицинская реабилитация и санаторно-курортное лечение;
- 4) социальная защита инвалидов;
- 5) государственная охрана объектов культурного наследия;
- 6) туристская деятельность;
- 7) градостроительная деятельность;
- 8) средства массовой информации;
- 9) сельское хозяйство;
- 10) альтернативная гражданская служба;
- 11) использование инсайдерской информации и манипулирование рынком;
- 12) предоставление налоговых льгот;

- 13) деятельность наукоградов;
- 14) развитие малого и среднего предпринимательства;
- 15) миграционная деятельность.

По результатам проведения мониторинга правоприменения выявлены проблемы правоприменения отдельных нормативных правовых актов, неурегулированность федеральными нормативными правовыми актами некоторых общественных отношений, пробелы в правовом регулировании. Например, в сфере ветеринарии выявлена необходимость принятия на федеральном уровне обязательных требований, направленных на обеспечение эпизоотического благополучия на территории Российской Федерации. В сфере регулирования оборота этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции выявлена необходимость принятия нормативного правового акта, устанавливающего требования к производственным, складским помещениям и стационарным торговым объектам, используемым для производства этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции. Соответствующие предложения о совершенствовании федерального законодательства ежегодно направляются органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа в Министерство юстиции РФ.

Как отдельный блок необходимо отметить мониторинг правоприменения Федерального закона от 3 июня 2011 г. № 107-ФЗ «Об исчислении времени», который осуществлялся на протяжении 4 лет. При проведении мониторинга использовались различные методы: проведение социологических опросов граждан, получение информации от организаций, медицинских учреждений, образовательных организаций, общественных организаций, органов местного самоуправления. Полученные результаты позволили внести изменения в федеральное законодательство и впоследствии перейти на «зимнее время».

В заключение хотелось бы отметить, что мониторинг играет большую роль в реализации процесса правоприменения. Постоянное познание правовой действительности и основанное на нем обнаружение недостатков нормативного правового регулирования общественных отношений, а вслед за этим скорейшее исключение этих недостатков способствуют обеспечению благоприятных условий для реализации правомочий разными субъектами права и соответственно совершенствованию федерального и регионального законодательства.

РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНОЙ И МЕТОДИЧЕСКОЙ БАЗЫ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИБРЕЖНЫМИ ЗОНАМИ

Н.Л. Плинк,
*заведующий кафедрой КУПЗ
Российского государственного
гидрометеорологического университета
(РГГМУ),
кандидат географических наук, доцент*

Ю.Г. Михайличенко,
*советник Департамента государственных
целевых программ
и капитальных вложений
Минэкономразвития России,
кандидат географических наук*

Достижение существенных позитивных изменений в области охраны окружающей среды, сокращение, а тем более ликвидация последствий антропогенного воздействия, сохранение морских и наземных экосистем – все это невозможно без структурных изменений в подходе к природопользованию. При этом системные изменения должны не только затрагивать природоохранную сферу деятельности как таковую, но и обеспечить увязывание целей, задач и действий в области охраны окружающей среды с общим процессом социально-экономического развития.

Совершенствование системы управления требует новых методологических подходов, связанных с использованием интегральных методов управления, к числу которых относятся методология комплексного управления прибрежными зонами и экосистемный менеджмент. Наиболее хорошо инструментарий интегральных подходов управления разработан и апробирован в рамках модели комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ). Опираясь на системный подход, комплексное управление прибрежной зоной нацелено на достижение целей и задач социально-экономического развития прибрежной зоны с позиций достижения наилучшего результата, учитывающего баланс экономических, политических и социальных, в том числе природоохранных, интересов, что дает возможность достижения положительного синергетического эффекта в процессе развития прибрежных территорий.

Прибрежное управление имеет по сравнению с традиционным менеджментом ряд специфических особенностей, связанных с широким охватом рассматриваемых проблем природного, экологического, социально-экономического, культурно-этического характера. Методология КУПЗ разработана как ответ на обострение проблем развития приморских территорий, приводящих к потере способности устойчивого развития этих исторически одних из наиболее эксплуатируемых благодаря своим богатым ресурсам районов в мире.

КУПЗ определяется как динамический процесс разработки и выполнения скоординированной стратегии, направленной на рациональное использование природных, социокультурных и институциональных ресурсов в интересах устойчивого многостороннего развития прибрежных зон. КУПЗ имеет многоцелевую ориентацию, оно анализирует участие сторон в развитии побережий, конфликтное использование ресурсов, взаимосвязь природных процессов и человеческой деятельности, способствует связям и межотраслевой гармонизации прибрежной/морской деятельности. КУПЗ предусматривает разработку, обновление и усиление средств нормативного регулирования, развитие управленческих программ, направленных на использование конкретных ресурсов, развитие конкретных участков побережья, ликвидацию накопленного экологического ущерба, восстановление поврежденных ресурсов, создание программ поощрения новых видов экономической деятельности в прибрежной зоне. Одной из современных задач КУПЗ является пространственное функциональное зонирование морской акватории (морское пространственное планирование), целью которого является выявление и разрешение возможных конфликтов между различными природопользователями и создание оптимальной природохозяйственной структуры использования морских пространств.

Россия обладает значительными по протяженности участками экономически неосвоенного побережья, перспективы социально-экономического развития которых определяются потребностями развития морской деятельности. К числу таких побережий, прежде всего, относится Арктическая зона РФ, устойчивое развитие которой во многом определяется перспективами освоения шельфа и развития северных морских транспортных путей, поэтому отличительной чертой модели КУПЗ в России является необходимость включения в границы объекта управления (прибрежной зоны) не только прибрежных акваторий, непосредственно прилегающих к береговой линии, но и морских пространств, подпадающих под понятие исключительной экономической зоны (ИЭЗ) и континентального шельфа.

В настоящее время в России наблюдается существенное отставание в области внедрения методологии КУПЗ в практику, связанное

с преобладанием отраслевого подхода к управлению морской деятельностью и, как следствие, неразвитостью механизмов координации развития различных видов морской деятельности и ее береговой структуры. Недооценка методологии КУПЗ приводит к фрагментарности управления в области охраны окружающей среды, что, в свою очередь, препятствует внедрению экосистемного подхода в решение задач сохранения и охраны окружающей среды. Являясь общероссийской задачей, внедрение методологии КУПЗ в практику управления развитием Арктической зоны РФ имеет особое значение, связанное со стратегическими интересами Российской Федерации в Арктическом регионе. При этом следует учитывать, что уникальная арктическая экосистема имеет глобальное значение и отличается уязвимостью к внешним антропогенным воздействиям.

Необходимость использования методологии КУПЗ для совершенствования управления развитием прибрежной зоны арктических морей, включая ее природоохранный аспект, определяется следующими причинами:

- морская деятельность играет ключевую роль для социально-экономического развития приморской территории Арктической зоны РФ;
- Арктическая зона РФ является примером прибрежной зоны федерального уровня управления;
- перспективы и планы развития Арктической зоны РФ предполагают интенсивное развитие морской деятельности на акватории арктических морей, связанное с освоением шельфа и использованием транспортного потенциала Северного морского пути, что определяет необходимость существенных инфраструктурных изменений в прибрежной зоне;
- развитие новых видов морской деятельности вызывает конфликтное взаимодействие с традиционными видами морской деятельности (добыча углеводородов на шельфе – рыболовство);
- состояние экосистемы и уровень загрязнения в Арктической зоне РФ в настоящее время не удовлетворяют критериям устойчивости развития, что определяет необходимость структурных изменений в области управления охраной окружающей среды за счет развития интегральных подходов, улучшения правовой и институциональной основы для перехода на модель рационального природопользования;
- наличие на территории Арктической зоны РФ малочисленных коренных народов определяет необходимость разработки специфических подходов в вовлечении общественности и местного населения в процесс выработки и принятия решений, связанных с социально-экономическим развитием прибрежной зоны, а также поддержки коренного населения, создания условий для сохранения их культур-

ного наследия, традиционных промыслов и мест естественного обитания.

В последнее время в нормативной базе, определяющей основные принципы, цели, задачи социально-экономического развития Российской Федерации, произошли определенные изменения, создающие реальные условия для внедрения методологии КУПЗ в практику управления развитием приморских территорий Российской Федерации в целом и ее Арктической зоны в частности. Принятие этих документов дает реальную возможность ликвидации имеющегося отставания Российской Федерации в области внедрения в практическую управленческую деятельность современных методов инновационного управления, направленного на эффективную реализацию системобразующего потенциала морской деятельности.

Необходимость перехода к комплексному планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны путем выделения их в отдельный единый объект государственного управления была определена в Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ № 2205-р от 8 декабря 2010 г. Механизмом, который должен был обеспечить переход на модель КУПЗ, являлась разработка и реализация программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий в качестве самостоятельного компонента стратегий и программ социально-экономического развития приморских субъектов Российской Федерации и программ развития приморских муниципальных образований.

Принятие Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года создало нормативно-правовую основу для использования модели КУПЗ в процессе стратегического планирования социально-экономического развития приморских территорий. Указанный подход закреплен в утвержденных Правительством РФ стратегиях социально-экономического развития федеральных округов и планах мероприятий по их реализации.

Еще более четко задача перехода на модель КУПЗ была сформулирована применительно к Арктической зоне РФ в недавно утвержденной Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом РФ 8 февраля 2013 г. № Пр-232). Стратегия развития Арктической зоны РФ создает правовую основу для использования принципов КУПЗ не только на уровне стратегического планирования, но и на исполнительной стадии реализации конкретных проектов. В нормативно-методическом отношении модели комплексного управ-

ления прибрежными зонами в Арктическом регионе были утверждены приказом Минрегиона России (приказ от 26 апреля 2014 г. № 82).

Разработка и апробация моделей комплексного управления прибрежными зонами и разработка прибрежно-морского компонента стратегий социально-экономического развития арктических регионов могут стать ключевыми факторами обеспечения устойчивого развития морской деятельности в Арктике. Однако итоги реализации первого этапа Стратегии развития морской деятельности не показали существенных результатов в направлении совершенствования методов управления морской деятельностью, что во многом связано с недостаточностью разработки нормативного правового обеспечения, практики разработки и реализации программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий, которые должны были стать инструментом реализации прибрежно-морского компонента Стратегии социально-экономического развития приморского субъекта Российской Федерации.

С учетом новизны и недостаточного опыта в использовании методологии КУПЗ по заданию Минэкономразвития России в 2012–2013 гг. были подготовлены Методические рекомендации по разработке прибрежно-морского компонента Стратегии социально-экономического развития приморского субъекта Российской Федерации. Методические рекомендации были переданы в Минрегион России как федеральный орган управления, отвечающий за проведение государственного стратегического планирования (письмо Минэкономразвития России от 4 июня 2013 г. № 11112-ОС/Д17), разосланы в высшие исполнительные органы государственной власти приморских субъектов Российской Федерации (письмо Минэкономразвития России от 11 октября 2013 г. № Д17и-904), размещены на официальном сайте Минэкономразвития России. Методические рекомендации определяют структуру и содержание, а также методические подходы при разработке самостоятельного прибрежно-морского блока, являющегося основой для формирования прибрежно-морского компонента Стратегии развития приморского субъекта Российской Федерации.

Подготовка прибрежно-морского блока основывается на комплексном межотраслевом подходе и направлена на реализацию конкурентных преимуществ приморских территорий, определяемых потенциалом развития морской деятельности, учет мультипликативного воздействия морской деятельности на другие виды хозяйственной деятельности, создание оптимальной и эффективной пространственно-функциональной структуры регионального морехозяйственного комплекса, формирование зон территориального и акваториального развития, развитие новых видов морской деятельности в интересах

реализации целей и задач национальной морской политики. Прибрежно-морской блок Стратегии приморского субъекта Российской Федерации в соответствии с Методическими рекомендациями по разработке прибрежно-морского компонента Стратегии социально-экономического развития приморского субъекта Российской Федерации включает следующие разделы:

1. Комплексный анализ структуры, состояния и перспектив развития регионального морехозяйственного комплекса.

2. Цели и задачи развития регионального морехозяйственного комплекса, направленного на обеспечение национальных и региональных интересов в сфере морской деятельности.

3. Анализ состояния и качества морской окружающей среды, выявление острых экологических проблем и разработка рекомендаций по их решению.

4. Различные сценарии развития морской деятельности в регионе и прогнозные оценки параметров развития регионального морехозяйственного комплекса на среднесрочную и долгосрочную перспективы.

5. Меры по формированию и развитию эффективного регионального морехозяйственного комплекса и увеличению вклада морской деятельности в социально-экономическое развитие приморского субъекта Российской Федерации.

Подготовка Методических указаний позволила выполнить только один из целевых показателей совершенствования системы управления морской деятельностью, предусмотренных на первом этапе реализации Стратегии развития морской деятельности. Основной целевой показатель Стратегии, характеризующий практическое внедрение комплексного подхода к реализации морской деятельности, а именно «число приморских субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, реализующих или разрабатывающих программы комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий», оказался практически полностью невыполненным. Из 21 приморского субъекта Российской Федерации¹ такая программа была разработана только в одном. В целях формирования единого межведомственного подхода к созданию условий для комплексного устойчивого развития приморских территорий и прибрежных акваторий Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа разработало и утвердило программу «Развитие приморских территорий и прибрежных акваторий Ямало-Ненецкого автономного округа на 2014–2016 годы» (постановление Правительства ЯНАО от 29 июля 2013 г. № 607-П).

¹ На период принятия Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации в состав Российской Федерации входил 21 приморский субъект Российской Федерации.

Причина невыполнения поставленной задачи, как уже отмечалось, во многом связана с незавершенностью создания нормативного правового и методического обеспечения практики разработки и реализации программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не отражает указанную специфику стратегического планирования социально-экономического развития приморских территорий, в том числе Арктической зоны РФ и, таким образом, не ликвидирует существующие пробелы нормативно-правового обеспечения устойчивого развития Арктического региона.

В интересах совершенствования правовых механизмов реализации государственной политики в Арктике и решения задач, определенных Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года представляется целесообразным создание нормативно-правовой базы и методической основы для разработки программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий приморских субъектов Российской Федерации, расположенных в Арктической зоне РФ, на основе моделей комплексного управления прибрежными зонами. Развитие комплексного подхода будет способствовать совершенствованию управленческих и правовых механизмов обеспечения устойчивого развития Арктического региона, входящих в него приморских субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ

А.Н. Слепцов,
*заведующий кафедрой ЮНЕСКО
Северо-Восточного федерального
университета им. М.К. Аммосова,
кандидат юридических наук*

Арктическую политику России определяют Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу¹ и Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (далее – Стратегия)².

В Стратегии сформулированы приоритетные направления развития Арктической зоны России. Это комплексное социально-экономическое развитие Арктической зоны, развитие науки и технологий, создание современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечение экологической безопасности в Арктике.

В целях реализации арктической политики постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 утверждена государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»³.

На региональном и муниципальном уровне принимаются меры по реализации арктической политики с учетом специфики территорий.

Так, в Республике Саха (Якутия) за последние 25 лет создан региональный институт «арктического» законодательства, который регулирует вопросы социально-экономического развития арктических и северных территорий республики.

Объединяющим признаком арктических территорий Якутии, расположенных за Северным полярным кругом, является их выход к Северному Ледовитому океану с системой впадающих в него арктических рек Анабар, Лена, Яна, Индигирка и Колыма.

Это 13 арктических и северных районов: Абыйский, Аллаиховский, Анабарский, Булунский, Верхнеколымский, Верхоянский, Жи-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ Там же.

ганский, Момский, Нижнеколымский, Оленекский, Среднеколымский, Усть-Янский, Эвено-Бытантайский.

Социально-экономические проблемы арктических районов в наиболее концентрированном виде проявляются в жилищно-коммунальной сфере, которая характеризуется высокой долей аварийного и ветхого жилья, в дороговизне топлива, продуктов питания и товаров первой необходимости, в реализации продукции традиционных отраслей Севера, отсутствии современной перерабатывающей промышленности. В 105 населенных пунктах 13 арктических районов проживают 7,3% населения Республики. Плотность населения здесь в 15 раз меньше, чем во внеарктической зоне (0,04 чел. на 1 кв. км)¹.

Всем 13 районам (улусам) присущи специфические черты Арктики:

- экстремальные природно-климатические условия;
- очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения;
- удаленность от основных промышленных центров, транспортных и энергетических сетей, высокая ресурсоемкость и зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок топлива, продовольствия и товаров первой необходимости из других регионов России.

Вместе с тем согласно Указу Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О составе сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации» к арктическим территориям отнесено только пять районов Республики Саха (Якутия), имеющих прямой выход к Северному Ледовитому океану.

Однако, по мнению ряда отечественных ученых-исследователей², к Арктической зоне РФ целесообразно отнести административные и муниципальные образования с учетом целостности природно-хозяйственных территориальных комплексов, связи транспортной системы территорий с Северным морским путем, арктическими морскими акваториями и впадающими в них северными реками, приоритетами развития экономики страны и обеспечения национальной безопасности с использованием общепринятого в международном сообществе политико-географического критерия – севернее Полярного круга (66°33' северной широты).

Указом Президента Республики Саха (Якутия) Е.А. Борисовым от 25 декабря 2013 г. № 2415 2014 год объявлен в Якутии Годом Арктики и принята комплексная программа «Социально-экономическое раз-

¹ См.: Кондратьева В.И., Семенова Е.Н. Арктика: перспективы устойчивого развития // Экономика Востока России. 2014. № 1.

² См.: Жуков М.А., Крайнов В.Н. Проблемы нормативного правового закрепления Арктической зоны Российской Федерации // Новый Дальний Восток. Приложение к электронному журналу «Вестник ДФО». 2013. С. 14.

витие арктических и северных районов республики на 2014–2016 годы и на период до 2020 года» (далее – Программа)¹.

В Программе учтены приоритетные направления развития российской Арктики, реализован комплексный подход, направленный на переход от политики оптимизации к стратегии повышения качества жизни населения. Также впервые определен «бассейновый подход» к специализации и развитию экономики арктических территорий.

Правовое обеспечение реализации Стратегии является ключевым механизмом государственной арктической политики России. И в этой сфере правового регулирования приоритет за федеральным законодательством, а региональное законодательство вторично.

В последнее время применяется два варианта законодательного обеспечения реализации Стратегии. Первый вариант – внесение изменений в действующее законодательство Российской Федерации. По нашему глубокому убеждению, внесение изменений в действующее законодательство не отвечает требованиям Стратегии, так как такой подход не может определить особый статус арктических территорий. На наш взгляд, эффективную реализацию Стратегии может обеспечить только разработка федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» и специальных «арктических» норм в федеральном законодательстве – с четкими механизмами реализации в виде подзаконных нормативных правовых актов Правительства.

Согласно Стратегии арктические территории по своему статусу фактически являются особыми территориями федерального значения, связанными вопросами национальной безопасности. Освоение Арктики предполагает постоянное согласование оборонной и хозяйственной деятельности: использование военной инфраструктуры для целей социально-экономического развития и ресурсного освоения Арктической зоны, учет интересов национальной безопасности при хозяйственной деятельности и другие меры.

И это значит, что проблемы арктических территорий должны решаться с учетом геополитических интересов государства и национальной безопасности.

Кроме того, экстремальные природно-климатические условия, огромные необжитые территории, отсутствие конкурентной среды не позволяют в полной мере действовать рыночным отношениям, поэтому эффективное освоение территорий возможно только при реализации мер государственной федеральной поддержки хозяйствующих субъектов.

В качестве примера можно назвать создание в 2007 г. в Якутии на базе 24 аэропортов Федерального казенного предприятия «Аэропор-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

ты Севера». Разница между доходами и расходами предприятия покрывается ежеквартальными субсидиями из федерального бюджета. Таким образом, найден и уже практически реализуется эффективный механизм сохранения и развития аэродромной сети местных и региональных воздушных линий в Арктике. В других сферах экономики северо-восточных территорий, где нет федеральной поддержки хозяйствующих субъектов, положение кризисное.

Специфика арктических территорий требует существенно большего участия федеральных органов управления в процессе формирования и внедрения эффективных механизмов северного завоза как основного фактора социально-экономического развития северных территорий. Для этого желательно закрепить в положениях федеральных министерств финансово-экономического блока функциональные обязанности по обеспечению северного завоза.

В целях снижения финансовой нагрузки на хозяйствующие субъекты, обеспечивающих организацию «северного завоза», предлагаем:

– внести изменение в ст. 93.2 Бюджетного кодекса РФ в части закрепления на постоянной основе нормы о предоставлении бюджетных кредитов юридическим лицам для целей закупки и доставки топлива, основных видов социально значимых продовольственных товаров в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченным сроком завоза грузов;

– внести в Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» дополнение в части принятия Правительством РФ единого порядка организации и финансового обеспечения поставки грузов (продукции) в районы Арктики и Крайнего Севера с ограниченными сроками завоза грузов (продукции).

Основное богатство российской Арктики – не природные ресурсы, а северяне, которые в экстремальных природно-климатических и крайне тяжелых социально-экономических условиях, сами того не сознавая, решают важные экономические и геополитические задачи страны.

Особенностью оплаты труда северян является применение к их заработной плате районных коэффициентов и процентных надбавок. В Трудовом кодексе РФ о том, что труд работников, занятых на работах в местностях с особыми климатическими условиями, оплачивается в повышенном размере, в первый раз упоминается в части второй ст. 146. Этот тезис получает развитие в ст. 148, 302, 315, 316, 317 ТК РФ.

Минимальный размер оплаты труда (МРОТ) устанавливается на всей территории Российской Федерации федеральным законом и представляет собой одну из основных государственных гарантий по оплате труда (ст. 130 ТК РФ).

Это означает, что заработная плата работника, полностью отработавшего месячную норму рабочего времени или выполнившего нормы труда, с учетом всех доплат, надбавок, стимулирующих и компенсационных выплат, в том числе и северных надбавок и районных коэффициентов, не может быть ниже указанного размера или регионального МРОТ, если он установлен в субъекте Российской Федерации.

Включение северных надбавок и районных коэффициентов в понятие минимального размера оплаты труда было предметом спора в Верховном Суде РФ. В Определении от 23 июля 2010 г. № 75-В10-2 Верховный Суд РФ отметил, что признано утратившим силу положение ч. 4 ст. 133 ТК РФ о том, что размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), а также базовых окладов (базовых должностных окладов), базовых ставок заработной платы по профессиональным группам работников не могут быть ниже МРОТ. Действующей же в настоящее время ч. 3 ст. 133 ТК РФ установлено, что месячная заработная плата работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже МРОТ.

Следовательно, трудовым законодательством допускается установление окладов (тарифных ставок) как составных частей заработной платы работников в размере меньше МРОТ. Но при этом их заработная плата, включающая в себя все ее элементы, должна быть не меньше установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

Необходимо решить вопрос установления справедливой для северян структуры заработной платы и исключения из расчета минимального размера оплаты труда (МРОТ) сумм предоставляемых им северных гарантий и компенсаций.

В новых экономических условиях крайне важно разработать новое понятие – «арктический» трудовой коэффициент, взяв за основу советский вариант «северного» районного коэффициента, методику его начисления, установить размер арктического трудового коэффициента к заработной плате, пособиям, стипендиям и компенсациям и порядок его применения, а также повышенные надбавки за стаж работы в Арктической зоне России. При этом желательно определить меры ответственности работодателей за предоставление закрепленных в законодательстве арктических трудовых гарантий и компенсаций, а также определить механизмы компенсации реальных затрат работодателям за предоставление гарантий и компенсаций.

Межбюджетная и налоговая политика в отношении Арктического региона России должна учитывать специфику экстремальных арктических условий хозяйствования. Например, целесообразно часть сбо-

ров по таможенным платежам и налогам за пользование природными ресурсами, как это делается в арктических странах, закрепить за теми регионами и муниципальными образованиями, где эти ресурсы разрабатываются. Это позволило бы реально увеличить доходы арктических территорий для устойчивого развития.

При этом было бы полезно освободить средний и малый бизнес, родовые общины народов Севера от налогообложения на 10 лет. Учитывая, что средний и малый бизнес, родовые общины практически обеспечивают жизнедеятельность и занятость населения и во многом являются градообразующими предприятиями, важно определить меры государственной поддержки и субсидирования их деятельности.

Целесообразно законодательно закрепить положение о том, что в арктических национальных районах и наслегах специальные права малочисленных народов на природные ресурсы распространяются на все местное население территории. Требуют решения вопросы промышленного рыболовства и квот для личного потребления местного населения, так как рыба является основным продуктом питания в Арктике.

Для развития Арктики жизненно необходимы инновационные технологии в области энергетики, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, промышленности, сельского хозяйства, образования и медицины, поэтому нужно законодательно закрепить положение о том, что научное обеспечение развития Арктики и программы внедрения инновационных технологий финансируются из государственного бюджета, отдельной строкой.

На текущий момент важным представляется расширение комплекса мер по обеспечению транспортной доступности населения арктических территорий, включая меры государственной поддержки пассажирских перевозок путем субсидирования социально значимых как федеральных, так и внутрирайонных авиарейсов, а также частных такси, занимающихся транспортными перевозками людей из отдаленных населенных пунктов. Необходимо внести дополнения в ст. 101 Воздушного кодекса РФ в части законодательного закрепления понятия «социально значимые пассажирские авиационные перевозки», так как в Арктике авиация является единственным всепогодным транспортом.

Приоритетной задачей является обновление основных фондов жилищно-коммунального хозяйства на основе современных энергосберегающих технологий, обеспечение доступа населения к современным информационным и телекоммуникационным услугам. Требуют правового решения вопросы расширения функций и модернизации

работы почтовых отделений в населенных пунктах как многофункциональных финансовых и почтовых центров.

На текущий момент представляется важным создать условия для подготовки, привлечения и сохранения кадрового потенциала арктических регионов. Со стороны федерального центра нужна финансовая поддержка регионов, которые на законодательном уровне решают острые социальные вопросы молодежи: предоставление жилья, повышение доступности услуг образования и здравоохранения, удешевление транспортных и информационных услуг.

Особое внимание должно быть уделено внедрению системы телемедицины, профилактики заболеваний населения, расширению практики регулярного выезда региональных медицинских центров бригад врачей в арктические районы. Законодательного решения требует проблема бесперебойного обеспечения населения лекарствами в отдаленных населенных пунктах.

На повестку дня, на наш взгляд, может быть поставлен вопрос о системе управления арктическими территориями на федеральном, региональном и муниципальном уровне. На федеральном уровне жизненно необходим Государственный комитет Арктики.

Было бы полезно подумать о создании Арктического федерального округа, что позволило бы более эффективно управлять комплексным развитием российской Арктики.

Проблема межведомственного взаимодействия на уровне муниципального района могла бы решаться путем передачи полномочий координации деятельности филиалов федеральных и региональных учреждений, действующих на территории арктического района, на уровне главы, при этом должна быть усилена ответственность последнего за развитие территории.

Таким образом, приоритетными задачами на пути нового освоения Арктики является создание системы управления арктическими территориями на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и формирование «арктической» нормативной правовой базы, которая должна создать специальный правовой режим регулирования экономической, социальной, экологической деятельности с упором на инновационный и социальный путь развития экономики, цель которого – улучшение качества жизни северян и обеспечение национальной безопасности страны.

ОПЫТ РАБОТЫ ГНИНГИ МИНОБОРОНЫ РОССИИ В ИНТЕРЕСАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СЕВЕРНОМ ЛЕДОВИТОМ ОКЕАНЕ

А.Ф. Зеньков,
В.А. Титлянов,
К.Г. Ставров,
*ОАО «Государственный
научно-исследовательский
навигационно-гидрографический институт»*

Государственный научно-исследовательский навигационно-гидрографический институт (ГНИНГИ) Минобороны России постановлением Правительства РФ от 19 июня 1994 г. № 711 определен головной научно-исследовательской организацией, ответственной за разработку и обоснование технической политики в области навигации, гидрографии, морской картографии и океанографического обеспечения Российской Федерации.

ГНИНГИ осуществляет исследования и разработки по вопросам навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения (НГО и ГМО) безопасности морских операций в Арктике с начала 1940-х гг. (практически сразу после своего формирования в соответствии с приказом Народного комиссара Военно-Морского флота от 10 марта 1939 г.). Эти работы включают как разработку новых методов и технических средств НГО и ГМО, так и проведение экспедиционных исследований.

В соответствии с Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу обеспечение разграничения морских пространств Северного Ледовитого океана (далее – СЛО) путем обоснования внешней границы континентального шельфа включено в число приоритетных направлений развития и укрепления национальной безопасности на основе расширения ресурсной базы региона.

В соответствии с нормами Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. прибрежное государство может подать заявку и закрепить

через Комиссию по границам континентального шельфа свою юрисдикцию над континентальным шельфом за пределами 200-мильной экономической зоны, руководствуясь понятием «юридический континентальный шельф».

Основные положения ст. 76 «Определение континентального шельфа» этой Конвенции являются международно-правовой основой для разрешения возможных споров по поводу государственной принадлежности участков шельфа Северного Ледовитого океана мирными средствами.

ГНИНГИ как головная гидрографическая организация страны активно участвует в исследованиях по обоснованию положения внешней границы континентального шельфа (ВГКШ) Российской Федерации в Северном Ледовитом океане в соответствии с требованиями ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Эти исследования являются составной частью комплекса работ, выполняемых совместно учреждениями и организациями Минобороны России (ВМФ), Министерства природных ресурсов и экологии (Роснедра) и других ведомств в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16 июня 1997 г. №717 «О порядке утверждения перечней географических координат точек, определяющих линии внешних границ континентального шельфа Российской Федерации».

В соответствии с указанным постановлением при участии ГНИНГИ была подготовлена и 20 декабря 2001 г. представлена в Комиссию ООН по границам континентального шельфа заявка «Предложения о перечнях географических координат точек, определяющих линии внешней границы континентального шельфа Российской Федерации» (далее – Заявка).

При подготовке Заявки в качестве основных исходных данных были использованы материалы Воздушных высокоширотных экспедиций (ВВЭ) «Север». ВВЭ «Север» – это комплексные исследования глубоководной части Арктического бассейна, выполнявшиеся Гидрографической службой ВМФ (при участии специалистов государственных геологической и гидрометеорологической служб страны) с использованием гидрографических и геофизических методов. Научно-методическая основа этих работ была разработана совместно учеными ГНИНГИ и Научно-исследовательского института геологии Арктики (ВНИИОкеангеология).

Заявка 2001 г. содержала обоснование включения в континентальный шельф России в СЛО дополнительной площади 1,2 млн кв. км с ресурсами углеводородов 4,9 млрд т условного топлива.

По результатам рассмотрения Заявки Комиссией ООН по границам континентального шельфа были сделаны замечания и даны Ре-

комендации от 14 июня 2002 г. по подготовке пересмотренного представления Российской Федерации на установление внешней границы континентального шельфа в Арктике.

Анализ Рекомендаций Комиссии ООН по Заявке России 2001 г., а также опыта работы этой Комиссии по рассмотрению заявок других государств определил необходимость проведения дополнительных геофизических и батиметрических работ в интересах уверенного обоснования ВГКШ Российской Федерации в Северном Ледовитом океане и ее юридического закрепления в соответствии с Конвенцией по морскому праву.

В соответствии с решением совещания у Заместителя Председателя Правительства РФ С.Б. Иванова (протокол от 7 апреля 2009 г. № СИ-П9-9пр) Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) определено государственным заказчиком работ по проведению геолого-геофизических и батиметрических исследований для дополнительного обоснования внешней границы континентального шельфа Российской Федерации.

ГНИНГИ по заказу Федерального агентства по недропользованию на конкурсной основе в 2009 г. возглавил работы по разработке технического проекта на выполнение с применением современного оборудования дополнительных гидрографических и геофизических работ в интересах обоснования ВГКШ РФ в СЛО, а в 2010–2012 гг. реализовал этот проект в экспедициях «Шельф-2010» и «Шельф-2011».

Эти экспедиции проведены под руководством ГНИНГИ с использованием научно-экспедиционного судна (далее – НЭС) «Академик Фёдоров» при его проводке атомным ледоколом. При разработке технического проекта была обоснована целесообразность разнесения во времени батиметрической съёмки с использованием многолучевого эхолота (МЛЭ) (2010 г.) и геофизических работ (2011 г.) с использованием буксируемой и автономной сейсмической аппаратуры.

В 2010 году была проведена съёмка рельефа дна в центральной части СЛО по системе заранее спланированных прямолинейных батиметрических профилей (в соответствии с требованиями Комиссии ООН) для дальнейшего построения линии внешней границы континентального шельфа Российской Федерации в СЛО.

До начала работ по съёмке рельефа морского дна «Академик Фёдоров» был дооборудован на судовой верфи Turku Repair Yard (Финляндия) передовым современным навигационно-гидрографическим комплексом на базе многолучевого эхолота EM-122 фирмы Kongsberg Maritime AS (Норвегия) с акустически прозрачной ледовой защитой и с характеристиками, удовлетворяющими требованиям Комиссии ООН.

Впервые в тяжелых ледовых условиях центральной части Арктического бассейна была выполнена гидрографическая съемка рельефа морского дна общим объемом более 13 тыс. лин. км с борта надводного судна строго по заранее определенным прямолинейным батиметрическим профилям в соответствии с требованиями Конвенции ООН по морскому праву и научно-технического руководства (НТР) Комиссии ООН по границам континентального шельфа.

В ходе следующего этапа работ в 2011 г. ГНИНГИ при участии специалистов геологических организаций были выполнены комплексные геофизические работы методом отраженных волн для определения мощности осадков, сейсмогеологического разреза осадочного комплекса в интересах проведения ВГКШ по критерию однопроцентной мощности.

Для выполнения сейсмической съемки в сложных ледовых условиях была привлечена американская компания ION-GXT, которая разработала, апробировала и реализовала для выполнения сейсморазведочных работ на НЭС «Академик Фёдоров» аппаратно-технический геофизический комплекс морского арктического исполнения со специальной ледовой защитой SKEG.

В результате экспедиции «Шельф-2011» за один сезон был выполнен уникальный комплекс сейсмических работ, по объему и качеству измерений в тяжелых льдах не имеющий прецедента в истории геофизического изучения центральной части Арктики, – выполнены сейсмическая съемка в объеме более 6 тыс. лин. км, а также попутные батиметрические исследования в объеме более 11 тысяч линейных километров.

Совместный анализ данных батиметрических и сейсмических исследований, полученных в экспедициях «Шельф-2010» и «Шельф-2011» в значимой зоне, позволил уточнить положение базовых батиметрических и геофизических параметров, необходимых для установления ВГКШ в соответствии со ст. 76 Конвенции ООН.

Данные, полученные в этих экспедициях, были включены в информационные ресурсы Росгеолфонда и банков гидрографических и океанографических данных Минобороны России и использованы при подготовке доработанного проекта Представления Российской Федерации в Комиссию ООН по границам континентального шельфа в 2012–2014 гг.

Необходимо отметить, что уникальный опыт экспедиций 2010 и 2011 гг. лег в основу дальнейших работ по обоснованию внешней границы континентального шельфа в СЛО в ходе экспедиций Роснедр «Арктика-2012» и «Шельф-2014». Специалисты ГНИНГИ в этих экспедициях успешно решили задачи НГО надводных и подводных работ.

В частности, в экспедиции «Шельф-2014» принципиально новым для исследований Центрального Арктического бассейна, и особенно приполюсных районов, явилось комплексное проведение съемки рельефа дна многолучевым эхолотом, гравиметрической съемки и сейсмических работ с надводного судна общим объемом более 10 тыс. лин. км гидрографических работ.

Результаты работ 2010–2012 гг. легли в основу пересмотренного Представления России на расширенный континентальный шельф в Арктике, которое было подготовлено и передано в Роснедра в октябре 2014 г. Разделы пересмотренного Представления по гидрографии, геодезии, гидрометеорологии (ледовой обстановке) и изученности региона были написаны специалистами ОАО «ГНИНГИ».

В суровых климатических условиях Арктики при повышении интенсивности судоходства, активизации разведки и добычи нефтегазовых ресурсов значительно возрастают потенциальные риски возникновения морских аварий, сопровождающихся загрязнением природной среды, и развития их до уровня экологических катастроф.

При планировании морских работ первоочередной задачей является анализ климатических условий района и оценка их влияния на эффективность работ, что невозможно выполнить без использования баз данных долговременных наблюдений среды Мирового океана, в том числе хранящихся в федеральной государственной информационной системе «Банк океанографических данных Научно-исследовательского океанографического центра Министерства обороны России».

Этот банк организован в 1972 г. в соответствии с постановлением Государственного комитета СССР по науке и технике в НИОЦ Минобороны (с 1988 г. – в составе ГНИНГИ) как ведомственный элемент Единой общегосударственной системы сбора, хранения и автоматизированной обработки данных экспедиционных исследований океанов и морей.

В 2011 году Банк океанографических данных (далее – БОД) зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и получил статус федеральной государственной информационной системы (ФГИС), операторами которой определены Минобороны России и ОАО «ГНИНГИ».

ФГИС БОД НИОЦ МО РФ обладает уникальными данными океанографических и гидрометеорологических наблюдений МО РФ (ГС ВМФ) и других ведомств России, а также материалами экспедиций мореведческих организаций зарубежных государств, поступившими в рамках научного обмена.

Оригинальные технологии создания и использования информационных ресурсов БОД НИОЦ, в частности вероятностного моделирования штормов и окон погоды, обеспечили успешное участие ОАО «ГНИНГИ» в НГО и ГМО реализации ряда крупномасштабных проектов в Арктике, таких как:

- комплексное освоение Штокмановского газоконденсатного месторождения в Баренцевом море;
- постановка морской ледостойкой стационарной платформы «Приразломная» в Печорском море;
- организация безопасного плавания специализированных судов на путях движения в заливах Баренцева моря;
- швартовные и грузовые операции при экспериментальной отработке рейдовой круглогодичной погрузки нефти в Печорском море;
- разработка системы управления ледовой обстановкой в районах инженерных объектов нефтяных и газовых месторождений для условий Баренцева моря, Обской и Тазовской губ и др.

Одним из важных направлений практического использования информационных ресурсов Банка океанографических данных является климатическое обеспечение морских операций на основе использования Военной подсистемы Единой государственной системы информации об обстановке в Мировом океане (ВП ЕСИМО), совершенствованию которой уделяется особое внимание Морской коллегией при Правительстве РФ.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что научные организации России обладают уникальными технологиями проведения гидрографических и океанографических работ в полярных широтах, а также использования их результатов в интересах обеспечения безопасности морской деятельности в Северном Ледовитом океане.

Таким образом, в контексте вопросов, рассматриваемых на сессии Международного арктического правового форума, опыт ОАО «ГНИНГИ» по организации и проведению комплексных исследований для обоснования внешней границы континентального шельфа Российской Федерации в Арктике является ярким примером практического обеспечения разрешения международных споров по поводу государственной принадлежности морских пространств Северного Ледовитого океана мирными средствами.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.В. Зорин,
советник ректора
Государственной полярной академии,
в 2012–2014 гг. – помощник члена
Совета Федерации А.Н. Чилингарова

Арктическая зона России занимает одно из ведущих мест в системе обеспечения стратегических национальных интересов страны как в области экономики и инноваций, так и в сфере обороны и геополитики. Этим неоспоримым фактом и объясняется необходимость ее специального выделения в качестве самостоятельного феномена. Рассматривая сам феномен существования Арктической зоны РФ (далее – АЗ РФ) как особой территории в составе России, мы прежде всего опираемся на положения Указа Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»¹, четко очерчивающего границы АЗ РФ, а также на утвержденную Президентом РФ Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года»², которая определяет основные механизмы, средства и способы осуществления устойчивого развития Арктической зоны РФ и, что особенно важно, обеспечения национальной безопасности в этом регионе. Оба документа оформляют феномен АЗ РФ в виде самостоятельного элемента государственной системы России. Но ни одна государственная система не сможет существовать длительное время, если взаимодействие ее составных частей не обеспечивается прямыми и обратными связями. В свою очередь, все существующие в государстве как социальной системе связи выступают ее определяющими элементами и составляют своего рода сущностный момент данной социальной системы. Следовательно, функциональное единство страны складывается из положительного состояния общества в целом, благосостояния каждого отдельного индивида и социального управления, которое должно быть направлено на реализацию жизненно важных для государства и

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

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

общества задач. Общеизвестно, что благодаря своему уникальному ресурсному потенциалу Арктический регион России способен обеспечить динамичное развитие всей страны в целом, но для этого необходимо, прежде всего, формирование специальной системы государственного управления этим макрорегионом.

Для решения задачи повышения эффективности управления регионами существовавшая до недавнего времени структура Правительства РФ претерпела определенные изменения. Были созданы специальные органы управления, занимающиеся решением экономических и социальных задач по территориальному признаку. Среди них Министерство по развитию Дальнего Востока, Министерство по развитию Северного Кавказа и Министерство по делам Крыма. На встрече с Президентом РФ в сентябре 2014 г. Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев констатировал: «Мы, по сути, в известной степени перешли к территориальному принципу управления»¹. Председатель Правительства отметил, что структура Правительства не является закостеневшим монолитом и может меняться сообразно требованиям жизни. Не исключено, что в целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления на федеральном уровне появится и отдельная структура, специализирующаяся на развитии АЗ РФ. В настоящий момент вопросы социально-экономического развития районов Крайнего Севера и Арктики, приграничного и межрегионального сотрудничества и территориального планирования находятся в компетенции Минэкономразвития, а сфера господдержки регионов и муниципальных образований отнесена к компетенции Минфина. Специализированной на вопросах развития АЗ РФ государственной структурой в 2014 г. стал Экспертный совет по Арктике и Антарктике при Совете Федерации Федерального Собрания РФ. Данный Совет выполняет функции по совершенствованию российского законодательства в сфере реализации государственной политики и обеспечения национальных интересов России в Арктике и Антарктике, его председателем стал инициатор его создания, известный полярный исследователь и специальный представитель Президента РФ по международному сотрудничеству в Арктике и Антарктике А.Н. Чилингаров.

Помимо вопросов повышения эффективности управления АЗ РФ одним из важнейших остается и вопрос об уточнении границ территории Российской Федерации в Арктике. Ранее Российская Федерация уже подавала заявку в комиссию ООН по морскому праву с целью закрепления за Россией части шельфовых территорий, являющихся естественным продолжением материковой территории Российской

¹ Минрегион: развитие // Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2014/09/08/putin-site.html>

Федерации. Первичная заявка не была принята по сугубо профессиональным, техническим причинам – тогда не хватило доказательств, потребовались новые научные изыскания. Не добились успеха в этом направлении и главные конкуренты России за эти территории: Канада, Дания и Гренландия. За прошедшие с момента подачи первой заявки несколько лет была проделана огромная работа и составлена уникальная карта дна Северного Ледовитого океана. Россия задействовала в своих исследованиях научно-исследовательские суда, ледоколы и множество специалистов и научных организаций. Итогом этой колоссальной работы стало формирование шести томов документов, которые и будут предоставлены в ООН весной 2015 г. В новой заявке речь идет о присоединении к России всех территорий вокруг так называемого хребта Ломоносова – подводного хребта, пересекающего центральную часть Северного Ледовитого океана, проходящего почти через Северный полюс и простирающегося почти на 1800 км от Новосибирских островов до острова Элсмир в Канадском Арктическом архипелаге. В ходе проведения длительных научных изысканий были установлены факты, подтверждающие, что территория вокруг хребта Ломоносова является естественным продолжением рельефа территории Российской Федерации. Иными словами, расположенные в самом центре Арктики хребет Ломоносова и поднятие Менделеева принадлежат к континентальной окраине Восточной Сибири. Ранее на международном уровне было доказано, что Охотское море является внутренним морем России, поэтому, несмотря на сложную внешнеполитическую обстановку, есть основания полагать, что российская заявка будет рассмотрена в ООН объективно.

Успешное проведение столь масштабных научно-исследовательских работ в Арктике стало возможным потому, что Россия обладает соответствующим научно-техническим потенциалом, уникальным атомным ледокольным флотом и опирается на опыт многих десятилетий освоения Арктики. Во времена СССР проводились масштабные работы по разведке полезных ископаемых на Крайнем Севере и в Сибири, а также целый ряд других научных исследований, рассчитанных на долгосрочную перспективу. Все затраты на строительство ледоколов, освоение Северного морского пути и развитие Арктического региона многократно окупились, что должно послужить примером в деле развития АЗ РФ. Но одного строительства новых судов и создания технических новшеств для арктических исследований недостаточно – необходимо особое внимание уделять подготовке специалистов, которым и предстоит в будущем продолжать освоение и развитие АЗ РФ. Работы, проводимые в Арктике, уникальны, и то, что делает человек со льда, как отмечает А.Н. Чилингаров, не спосо-

бен сделать автомат¹. Следовательно, научных данных, получаемых автоматическими буями и зондами, недостаточно – необходимы компетентные исследователи, способные выполнять целый комплекс ледовых работ, осуществлять наблюдение за атмосферой, льдом, дном океана и т.д. Осознание данной необходимости произошло и в ряде зарубежных стран. Так, в сентябре 2014 г. начала свою работу первая дрейфующая станция Норвегии. В настоящее время предпринимаются шаги по совершенствованию и расширению подготовки кадров для АЗ РФ. Среди таких шагов можно выделить как привлечение в качестве экспертов к решению задач развития АЗ РФ научных кадров вузов и НИИ, так и обеспечение координации действий по подготовке кадров между различными организациями. Например, Государственная полярная академия в рамках специально заключенного соглашения о сотрудничестве организовала свою базовую кафедру в Арктическом и антарктическом научно-исследовательском институте. Теперь студенты Государственной полярной академии (далее – ГПА) получили возможность специализированного обучения на базе ААНИИ и могут проходить уникальную практику в рамках научно-исследовательской деятельности института. Таким образом, молодой и динамично развивающийся вуз успешно готовит эффективных профессионалов-практиков в области экологии и природопользования. Прохождение производственной и преддипломной практики под руководством сотрудников ААНИИ позволяет студентам не только получить опыт практической работы, но и оказать институту помощь в проведении научно-исследовательской деятельности. Так, все материалы и данные, полученные при участии студентов, анализируются и изучаются на кафедрах и в лабораториях ГПА. Данный опыт является востребованным в рамках дальнейшего развития АЗ РФ, а Государственная полярная академия, в свою очередь, продолжает расширять круг своего сотрудничества с другими научно-исследовательскими учреждениями, вузами и коммерческими организациями.

Переходя от проблем управления и науки к рассмотрению вопросов роли бизнеса в развитии российской Арктики, необходимо еще раз подчеркнуть ее значение для страны. Именно в Арктике находятся огромные запасы таких стратегически необходимых для динамичного развития экономики полезных ископаемых, как газ и нефть. В недалеком будущем именно в Арктике будет решаться вопрос обеспечения минерально-сырьевой безопасности страны и защиты ее геополитических интересов. Исходя из этого расширяются и предъявляемые к бизнесу требования по его социальной ответственности. Речь, прежде всего, идет об обеспечении экологической безопасности

¹ Интервью с А.Н. Чилингаровым «Воевать не будем!» // Аргументы и факты. 2014. № 18. С. 14–15.

при проведении работ по добыче полезных ископаемых в АЗ РФ. Так, памятной является катастрофа нефтяной платформы ВР в 2010 г., повлекшая многомиллиардные убытки и нанесяшая невосполнимый вред экологии Мексиканского залива. Правительственная комиссия США причиной катастрофы назвала сокращение компанией ВР и ее партнерами средств на обеспечение безопасности добычи нефти. Учтя негативный опыт зарубежных коллег, а также специфику и сложные природные условия АЗ РФ, отечественная компания «Роснефть», являющаяся лидером в освоении российского шельфа, учредила в своей структуре Подкомитет по арктическому развитию, возглавил который А.Н. Чилингаров. Среди множества функций Подкомитета красной нитью проходит задача обеспечения экологической безопасности в Арктике. Несколько лет кропотливых исследований, морских экспедиций, использование и привлечение новейших технологий, которые раньше считались «космическими», а также масштабные инвестиции в арктический проект увенчались для «Роснефти» большим успехом. Самая северная в мире исследовательская скважина «Университетская-1», пробуренная на лицензионном участке «Восточно-Приновоземельский-1» в Карском море под 80-метровой толщей воды, вышла на нефтеконденсатное месторождение. Так в сентябре 2014 г. было открыто месторождение «Победа». При этом работы по бурению «Университетской-1» производились в соответствии с самыми высокими международными экологическими стандартами. Под специфические условия Карского моря была разработана и внедрена специальная система ледовой защиты, а все участвовавшие в работе суда были оснащены системами аварийной ликвидации разливов нефти. Этот успех кампании во многом был обеспечен потому, что «Роснефть» вкладывала средства не только в освоение арктической нефтегазовой провинции, но и в исключительно научные исследования в Арктике, в том числе и экологические. Привлекая ведущих специалистов в области экологии и природопользования, компания и впредь намерена помогать детально изучать и сохранять полярные территории. Однако очевиден тот факт, что комплексное развитие АЗ РФ должно обеспечиваться во взаимодействии государства и бизнеса. Необходимы дополнительные меры экономического стимулирования для реализации инвестиционных проектов в АЗ РФ.

В заключение необходимо отметить и важность международного сотрудничества в Арктике. Многие иностранные партнеры компании «Роснефть», участвовавшие в освоении арктического шельфа, были вынуждены выйти из российских проектов по добыче нефти в Арктике. Так, в проекте «Университетская-1» были задействованы многие международные компании, среди них ExxonMobil, Nord Atlantic

Drilling, Halliburton и др. В условиях принятия Западом санкций в отношении России дальнейшее сотрудничество с данными компаниями затруднено. Однако все они стремятся сохранить отношения со своими иностранными партнерами в России для того, чтобы у них была возможность вернуться в проект, после того как политические отношения между США, странами ЕС и Россией будут нормализованы. Позицию России в вопросе о необходимости международного сотрудничества в Арктике изложил на международной ассамблее Arctic Circle, состоявшейся в начале ноября 2014 г. в Рейкьявике, специальный представитель Президента РФ по международному сотрудничеству в Арктике и Антарктике А.Н. Чилингаров: «Россия как крупнейшая арктическая держава, значительная часть которой расположена на Крайнем Севере, была и остается приверженцем конструктивного диалога по всем вопросам, входящим в арктическую повестку дня. Мы твердо исходим из того, что в Арктике нет никаких проблем, которые не могли бы решаться на основе добрососедства и конструктивного диалога»¹. Вместе с тем Россия никогда не откажется от своих стратегических национальных интересов в Арктике, таких как отстаивание национального суверенитета Российской Федерации в Арктике, хозяйственное освоение АЗ РФ и охрана окружающей среды. Необходимым условием обеспечения этих национальных интересов и выступает решение перечисленных выше задач в области государственного управления, науки и экологии.

¹ А.Н. Чилингаров представил Россию на международной ассамблее в Исландии // «СеверПресс». URL: <http://sever-press.ru/ekonomika/neft-i-gaz/item/6062-artur-chilingarov-predstavil-rossiyu-na-mezhdunarodnoj-assamblee-v-islandii>

КАДАСТРОВЫЙ УЧЕТ НА ТЕРРИТОРИИ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИИ

Е.Н. Иванова,
*начальник юридического отдела
филиала ФГБУ «Федеральная кадастровая палата»
Росреестра по Ленинградской области*

Устойчивое развитие территорий в целом и Арктической зоны в частности невозможно без надлежащего порядка в сфере земельных отношений и должной систематизации информации о территориях.

Кадастровый учет земельных участков, территориальных зон и зон с особыми условиями использования территории является именно тем инструментом, посредством которого обеспечивается информационная составляющая государственной, в том числе региональной, земельной политики.

Вместе с тем, будучи первичной структурной единицей информации о земле, кадастровый учет не подменяет документы территориального планирования и зонирования, в которых территории рассматриваются комплексно, с учетом не только пространственных характеристик, но и социальных, природных, экономических факторов.

Взаимосвязь этих документов, их взаимодополняемость исключительно важны для комплексного и устойчивого развития территорий.

Однако наполнение государственного кадастра недвижимости сведениями, содержащимися в документах территориального планирования (генеральные планы, схемы территориального планирования) и градостроительного зонирования (правила землепользования и застройки), происходит крайне медленно.

Ввиду отсутствия в государственном кадастре недвижимости границ функциональных зон, определенных генеральными планами, границ населенных пунктов органы кадастрового учета вынуждены принимать решения об отказе в осуществлении кадастрового учета изменений в части правового статуса земельных участков, переводе их из одной категории в другую. Заинтересованные в таком переводе лица, в свою очередь, за свой счет, но от имени муниципального образования вынуждены, получив отрицательное решение органа кадастрового учета, подготавливать карты-планы функциональных зон с целью внесения их границ в государственный кадастр недвижимости.

Аналогичным образом обстоят дела с территориальными зонами, определяемыми в правилах землепользования и застройки.

На рассмотрении Государственной Думы РФ находится и уже принят в первом чтении законопроект №543929-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество» (о комплексных кадастровых работах, проводимых в целях образования земельных участков, уточнения местоположения их границ, а также установления местоположения зданий, сооружений и объектов незавершенного строительства). Предусматривается возможность установления за счет государства границ земельных участков, а также зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства.

Для Арктической зоны России, где плотность земельных участков не столь интенсивна, как в ее европейской части, но при этом крайне важное значение для перспективного развития имеют документы территориального планирования, полагаем целесообразным выделить особенности осуществления комплексных кадастровых работ и предусмотреть возможность использования государственных средств для целей подготовки карт-планов границ функциональных и территориальных зон.

Помимо данных документов, немаловажное значение имеют также схемы территориального планирования, и информацию, которая в них содержится, также важно отражать в данных государственного кадастра недвижимости для ускорения оборота земельных участков и обеспечения принятия обоснованных управленческих решений.

Синхронизация информации, содержащейся в схемах территориального планирования, со сведениями государственного кадастра недвижимости представляется исключительно важной, поскольку только такой комплексный подход к земельным отношениям способен обеспечить стабильность правового положения участников земельных отношений.

Так, 1 октября 2014 г. Верховным Судом Российской Федерации было принято Определение, наглядным образом демонстрирующее объективную взаимосвязь документов кадастрового учета и документов территориального планирования и необходимость сближения данных источников информации.

Суть дела следующая: администрация Палкинского района Псковской области и глава Палкинского района Псковской области обратились в суд с заявлением о признании недействующими приказов Государственного комитета Псковской области по имущественным отношениям о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую для строительства мусороперерабатывающего комплекса на территории Палкинской волости Палкинского района и приказов Государственного комитета Псковской области по имущественным отношениям о внесении изменений в приказы о переводе

земельных участков из состава земель одной категории в другую незаконными.

Поводом к обращению в суд послужил тот факт, что несколько земельных участков совокупной площадью свыше 70 га по заявлению инвестора были переведены из категории земли сельскохозяйственного назначения в земли промышленности с установлением вида разрешенного использования для строительства мусороперерабатывающего комплекса.

Согласно п. 3 ст. 4 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» не допускается перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую в случае установления несоответствия испрашиваемого целевого назначения земель или земельных участков утвержденным документам территориального планирования и документации по планировке территории, землеустроительной документации.

Решением Собрания депутатов Палкинского района от 5 апреля 2012 г. № 9 утверждена Схема территориального планирования Палкинского района Псковской области. Данная схема согласована органами исполнительной власти и структурными подразделениями Администрации области. Таким образом, с учетом требований ст. 9 ГсК РФ указанный документ территориального планирования района обязателен для Государственного комитета Псковской области по имущественным отношениям при решении вопроса о переводе земель из одной категории в другую и при разрешении ходатайства ОАО «Экорос» Комитет должен был соотнести испрашиваемое целевое назначение земель с планируемым их использованием в соответствии с указанными документами территориального планирования. Действительно Схемой территориального планирования муниципального образования «Палкинский район» было предусмотрено строительство полигона ТБО рядом с существующей районной свалкой с этапами реализации 2012–2030 гг. Однако согласно Схеме территориального планирования из текстового пояснения п. 12.6 «Санитарная очистка территории» тома 2 данной Схемы следует, что расширение территории свалки ТБО предусмотрено ориентировочно на 1 га. Вместе с тем испрашиваемые земельные участки под размещение полигона ТБО образуют площадь свыше 70 га и предназначены для размещения полигона ТБО регионального значения.

По этим мотивам решение нижестоящего суда было отменено. В случае, если бы документы территориального планирования и сведения государственного кадастра недвижимости были взаимосвязаны, такой ситуации удалось бы избежать, поскольку на стадии реализации принятого решения о переводе земельных участков и внесения информации в государственный кадастр недвижимости стало бы ясным, что

такое решение не соответствует утвержденной схеме территориально-го планирования и противоречит действующему законодательству.

Аналогичным образом представляется необходимым соотнесение местоположения схем территориального планирования в сфере транспорта и отражение планируемых для строительства участков в данных государственного кадастра недвижимости.

В настоящее время большое внимание уделяется реализации масштабного проекта по развитию Северного морского пути. Поправками, внесенными Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ в ч. 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ, дополнен перечень участков, ограниченных в обороте.

В частности, к таким участкам с 1 марта 2015 г. будут относиться земельные участки, предназначенные для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов морского транспорта, внутреннего водного транспорта, воздушного транспорта, сооружений навигационного обеспечения воздушного движения и судоходства, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, а также автомобильных дорог федерального значения, регионального значения, межмуниципального значения или местного значения.

С позиции территориального планирования ограничение в обороте именно земельных участков, когда они уже прошли государственный кадастровый учет, с присвоением кадастрового номера целевого назначения и разрешенного использования, представляется нецелесообразным и несвоевременным.

Правильнее ограничивать в обороте территории, которые предназначены для реализации таких масштабных проектов и границы которых будут уточнены после проведения изыскательских работ.

В редакции, в которой это сформулировано в Земельном кодексе РФ, практическая польза нововведений сомнительна.

Если границы территорий, которые ограничены в обороте, учитывать в государственном кадастре недвижимости, заинтересованные лица заранее будут осведомлены о правовом статусе данных территорий и вероятность конфликта интересов будет минимальной.

Таким образом, в качестве тенденции будущего представляется важным разработать механизмы сближения и синхронизации информации, содержащейся в документах территориального планирования, градостроительного зонирования и государственного кадастра недвижимости.

Учитывая важность обеспечения устойчивого развития Арктической зоны России, внедрение такого опыта на территории именно этого региона представляется приоритетным.

Глава 3

ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ АРКТИКИ: ОБЩЕСТВО И ПРАВО



ПРАВО В АРКТИКЕ – ПРАВО НА БУДУЩЕЕ

С.Н. Харючи,
*Председатель Законодательного
Собрания ЯНАО*

Не затрагивая глубин истории человечества и не вдаваясь подробно в географические тонкости и иные научные плоскости, ответственно можно заявить, что арктические широты во все времена притягивали к себе людей по разным причинам: с исследовательской стороны, чтобы понять – где находится и каков он, Северный полюс; с психологической, чтобы доказать себе и окружающим возможности человека в суровых полярных условиях; с экономической – пушной и рыбный промысел на заре освоения Арктики и природные кладовые недр этой земли в наши дни.

Советский период агрессивного развития Севера можно частично оправдать – стране необходимы были ресурсы, страна жила победами над природой, над конкурентами, над историей. В настоящее время Россия стремится к развитию не только вопреки внутренним и внешним сложностям, а прокладывает свой путь с оглядкой на исторические промахи и с мыслью о тех, кому жить в стране в недалеком и отдаленном будущем.

Россия при этом настаивает и на том, что Арктика должна оставаться и территорией взаимного уважения и взаимной ответственности. Арктика – это и территория права!

Российская Арктика – это не только огромная территория, но и российские граждане. В Арктической зоне живут и работают около 1 млн человек, в том числе более 150 тысяч представителей 17 коренных малочисленных народов.

Вековой опыт и сила духа народов, проживающих в суровых природных условиях российского Севера, Сибири и Дальневосточного приморья, во все времена позволяли коренным жителям не без потерь, но справляться самостоятельно с возникающими трудностями. Однако современный мир и особенности его развития ставят новые задачи, создавая определенные трудности местному населению, внося новшества в традиционный уклад их жизни. И в этих условиях очень важно, чтобы государство подтвердило свои обязательства и ответственность перед собственными гражданами. Необходимо суметь разглядеть на фоне необъятности внешне- и внутривосточных вопросов проблемы коренных малочисленных народов, выделить их из общей массы и, что немаловажно, решать эти проблемы с

участием самих народов, создавая для всех равные возможности при реализации своих конституционных прав.

Закон и право – это проверенная, отшлифованная, подтвержденная, выстраданная временем человеческая мудрость, основанная на простых принципах – целесообразности, разумности, жизненной необходимости, а также на логике и здравом смысле.

Безусловно, проблемы ярче и заметнее на местах, но мало обозначить проблему, необходимо предложить пути ее решения, варианты, не обобщенно уравнивающие всех, а удобные и применимые для каждого.

Например, было бы уместным проанализировать следующую проблему: в настоящее время на территории Российской Федерации действует перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, утвержденный Постановлением Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 г. № 1029; согласно данному Перечню вся территория Ямало-Ненецкого автономного округа отнесена к районам, где к заработной плате работников применяется коэффициент в размере 1,5.

В соответствии со ст. 316 Трудового кодекса РФ органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе за счет средств соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований устанавливать более высокие размеры районных коэффициентов для учреждений, финансируемых соответственно из средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетов.

Законом автономного округа установлен единый районный коэффициент к заработной плате работникам организаций, финансируемых за счет средств окружного бюджета, расположенных на территории Ямала в населенных пунктах севернее Полярного круга, – 1,8, южнее – 1,7.

Вместе с тем у субъектов Российской Федерации отсутствуют полномочия по осуществлению работникам организаций, финансируемых из федерального бюджета, доплат до установленного законодательством субъектов Российской Федерации уровня районных коэффициентов.

Такой подход федерального законодателя ставит в неравное положение лиц, работающих в организациях, финансируемых из федерального бюджета, и работников, получающих заработную плату из бюджетов субъектов Российской Федерации. В Ямало-Ненецком автономном округе осуществляют свою деятельность 16 территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Рос-

сийской Федерации, в которых осуществляют свою трудовую деятельность более 5000 человек. Данным лицам к заработной плате применяется районный коэффициент 1,5, несмотря на то, что свою трудовую деятельность они осуществляют в таких же климатических условиях, как и работники организаций, финансируемых за счет средств окружного бюджета, расположенных на территории автономного округа.

В связи с этим было бы логичным рассмотреть вопрос о разработке единого документа, который бы содержал информацию о всех установленных размерах районных коэффициентов за работу в районах Крайнего Севера, а также о выработке путей решения проблемы по установлению работникам территориальных органов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, работающим в районах Крайнего Севера, районных коэффициентов на уровне, применяемом для работников, получающих заработную плату из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Еще один вопрос – вопрос систематизации законодательства, регулирующего вопросы жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В основу его решения можно положить опыт Ямало-Ненецкого автономного округа. Совокупный состав окружных правовых нормативных документов, посвященных вопросам защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Ямала, и по объему, и по тематике чрезвычайно разнообразен.

В настоящее время Законодательным Собранием Ямало-Ненецкого автономного округа рассматривается вариант кодификации «аборигенного» законодательства округа, то есть его систематизация, результатом которой стало бы появление нового всеобъемлющего правового акта – Кодекса о коренных малочисленных народах Севера в Ямало-Ненецком автономном округе. Полагаем, что принятие такого правового акта допустимо. В царской России действовал кодифицированный акт – Устав об управлении инородцев, который в последующем трансформировался в Положение об инородцах. В современной России подобные правовые акты отсутствуют. Действующие же кодексы Российской Федерации (Гражданский, Земельный, Налоговый и др.) включают нормы, связанные предметом регулирования однородных отношений. Вместе с тем в юридической доктрине не исключается формирование комплексных нормативных правовых актов в целях достижения определенного практического результата (например, объединение норм, направленных конкретному адресату). С этих позиций принятие Кодекса о коренных малочисленных наро-

дах Севера не лишено смысла. И если его рассматривать в качестве разновидности закона, то это вполне допустимо.

Модернизация «аборигенного» законодательства Ямало-Ненецкого автономного округа актуальна с учетом того, что в настоящее время в автономном округе действует 38 законов, включающих нормы о коренных малочисленных народах Севера. Объединение данных норм и издание укрупненных правовых актов – условие, обеспечивающее обзорность, доступность и правильность применения указанного законодательства, позволяющее выявлять и устранять имеющиеся в нем пробелы, несогласования и противоречия.

Следует отметить, что и федеральное законодательство, и региональные нормативные правовые акты достаточно широко охватывают и регламентируют круг вопросов, характерных для северных территорий и относящихся к северным народам. Но проблема заключается в другом – не всегда то, что уже принято, исполняется и реализуется на практике, как того требует буква и дух закона – природа правового инструментария и сам смысл построения правового государства.

Принимая во внимание тот факт, что Север и Арктика России являются стратегическим плацдармом для развития экономики страны, о чем неоднократно заявлялось Президентом РФ и Правительством РФ (Ямало-Ненецкий автономный округ – это одна из важнейших экономических составляющих), в ближайшей и долгосрочной перспективе предполагается совершенствование российского законодательства по многим направлениям.

Освоение новых и поддержание используемых месторождений, развитие региональной газохимической промышленности, развитие Северного морского пути, речного флота, полярной авиации, строительство железнодорожных и автомобильных дорог, продовольственное обеспечение Севера, формирование инновационно-научной базы в Арктическом регионе, обеспечение экологической безопасности, сохранение традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, обеспечение системы безопасности в Арктической зоне – это уже более обширный, но далеко не полный перечень запланированных задач (по самым скромным подсчетам необходимо принять порядка 20 федеральных законов). И от того, насколько грамотно каждый из этих вопросов будет урегулирован на правовом уровне, зависит инвестиционная привлекательность территории, а значит – будущее Арктики!

Ну и самое главное, от чего зависит финансовая стабильность и экономическая безопасность страны в условиях партнерства с зарубежными коллегами: мало обеспечить условия для промышленного развития Севера, необходимо исключить возможность каких-либо

нападок в части нарушения экологических норм, прав коренного населения и любых других общепринятых международных стандартов.

Сообща нам предстоит решить много вопросов, и все предпосылки для их успешного решения у нас есть. Главное, что государство понимает, что интенсивно осваивать природные богатства Арктики, Севера, Сибири для усиления экономической мощи страны в наше время невозможно за счет нарушения чьих-либо прав и неоправданного и пагубного вторжения в природную гармонию. И опыт коренных народов в этом полезен. Секрет их не в покорении природы и не в войне с ней, не в максимальном потреблении ее богатств, а в разумном сосуществовании, компромиссе и вековых традициях, которые именуются правом, законом и правилами.

Очень четко и образно по этому поводу высказался поэт, философ, представитель народа манси Ю. Шесталов: «Мир спасет не западная воинствующая цивилизация, не восточная консервативная, не южная – благодатная, изнеженная. Будущее мира и человечества – за арктической цивилизацией с ее сказочными природными ресурсами, с ее житейской мудростью и гармонией с природой». Это было сказано задолго до того, как Арктика стала центром мировых интересов и притязаний.

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Г.П. Ледков,
депутат Государственной Думы РФ,
президент Ассоциации коренных
малочисленных народов Севера, Сибири
и Дальнего Востока Российской Федерации

В Российской Федерации сформирована законодательная база, обеспечивающая и гарантирующая права коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее – коренные малочисленные народы), представляющая собой комплекс законодательства – федерального и регионального уровней.

В комплексе данные правовые акты позволяют регулировать вопросы жизнедеятельности коренных малочисленных народов, они гарантируют права коренных малочисленных народов на сохранение и развитие своей культуры, основных элементов самобытности, таких как язык, традиции и культурное наследие; сохранение и поощрение традиционных способов использования земель и биологических ресурсов в соответствии со сложившимися культурными обычаями и т.д.

Тем не менее в настоящее время назрела необходимость разработки новых нормативных актов, а также внесения изменений в действующее законодательство о правах коренных малочисленных народов Российской Федерации *в соответствии с требованиями нового времени* при активном участии общественных институтов коренных народов.

Одним из актуальных вопросов является отсутствие порядка определения национальной принадлежности. Для того чтобы воспользоваться большинством прав и преференций, гарантированных

коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, необходимо документально подтвердить свою национальную принадлежность к коренным малочисленным народам. При этом действующим законодательством такой порядок не установлен. Это положение препятствует реализации ими своих специфических прав, гарантированных законодательством при ведении традиционного природопользования, традиционного образа жизни.

В области правового регулирования традиционной охоты и рыболовства необходимо внесение целого ряда поправок. Эти виды деятельности являются жизнеобеспечивающими, и от них зависит выживание и сохранение этносов, так как традиционное природопользование является неотъемлемой частью жизни, культуры, обычаев. Необходимо облегчить доступ к традиционным ресурсам, разделить виды квот в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, дать возможность развиваться общинам как субъектам традиционной хозяйственной деятельности с возможностью модернизации этих отраслей и применения современных технологий. Только в этом случае малочисленные народы смогут достойно жить и работать.

Также необходимо расширить перечень видов традиционной хозяйственной деятельности. Необходимо внести изменения в Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Нельзя и проигнорировать проблемы, связанные с оценкой воздействия проектов промышленной деятельности на традиционный образ жизни коренных малочисленных народов, методикой исчисления убытков, порядком выплаты компенсаций. Отсутствие на федеральном уровне правовых актов, обязывающих хозяйствующие субъекты проводить оценку культурных, экологических, социальных последствий, влияющих на традиционный образ жизни и традиционное природопользование коренных малочисленных народов, эффективной системы расчета убытков и механизмов компенсационных выплат в случае ограничения или утраты возможности осуществления традиционного образа жизни способствует вытеснению малочисленных народов с их исконных земель, ограничивает, а иногда делает невозможным осуществление привычного и традиционного образа жизни.

Кроме того, для нормального осуществления традиционного природопользования необходимы природные ресурсы. В первую очередь это территории надлежащего качества. Сохранить территории, на которых возможно осуществление традиционных видов хозяй-

ственной деятельности, возможно, только если будет введен режим особой охраны территории и ее ресурсов. В настоящее время рост промышленности в районах проживания малочисленных народов происходит за счет сокращения возможности вести традиционный образ жизни.

Проблемы реализации закона о территориях традиционного природопользования неоднократно становились предметом обсуждения. Сделанные при этом выводы сводятся к тому, что основные затруднения связаны с недостаточной определенностью правового регулирования порядка образования территорий традиционного природопользования федерального значения. Кроме того, Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ были внесены поправки, которые могут негативно сказаться на территориях традиционного природопользования и жизнедеятельности коренных малочисленных народов, поскольку территории традиционного природопользования больше не являются особо охраняемыми природными территориями. А ведь сохранение именно природных комплексов и объектов должно являться ключевой задачей закона о территориях традиционного природопользования. Без сохранения природы невозможно сохранить традиционный образ жизни малочисленных народов, поскольку он полностью связан с природопользованием.

Кроме того, новой редакцией Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» введена плата за пребывание на территориях национальных парков. В настоящее время на множестве территорий национальных парков проживают и осуществляют свою традиционную хозяйственную деятельность коренные малочисленные народы, выход за пределы населенных пунктов на территориях национальных парков связан с необходимостью осуществления и обеспечения традиционного образа жизни (оленоводство, охота, рыболовство, собирательство). Введение же даже незначительной платы за посещение территорий национальных парков для местного населения недопустимо и приведет к социальной напряженности, а также к нарушению прав коренных малочисленных народов. Необходимо рассмотреть возможность разработки и внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

¹ СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6971.

Подробный анализ данной проблематики подготовлен юристами Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Вопросы необходимости обновления существующей законодательной базы явились предметом обсуждения представителей общественности, исполнительной и законодательной власти на многих мероприятиях. Данной тематике были посвящены и Парламентские слушания в Совете Федерации Федерального Собрания РФ.

Совершенствование существующей законодательной базы, гарантирующей права коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, являются предметом пристального внимания и постоянной деятельности всех участников, задействованных в этих процессах.

«ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ» ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.В. Лазарев,
заведующий отделом
имплементации решений
судебных органов в законодательство
Российской Федерации ИЗиСП,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель науки
Российской Федерации

Вот те ценностные суждения, на которых могут сойтись самые разные политические доктрины: «Все во имя человека», «все для блага человека». Это те цели, которые формируют гражданское общество; это те основания, на которых должны осуществляться функции государства. Императивен запрет смотреть на человека как на средство. С позиций «человеческого измерения» он рассматривается как главная ценность и цель.

«Человеческое измерение» касается всех сфер жизнедеятельности в Арктической зоне, но особый акцент приходится делать на этом в связи с господством техногенных идей и, в частности, с современными задачами освоения Арктики, имея в виду экономическую деятельность, разработку недр, добычу и переработку природных ресурсов¹. «Человеческое измерение» предполагает некие критерии: уровень экономического развития, этнические особенности, религия, мораль, особенности культуры в реальных условиях жизнедеятельности человека с его набором целей, потребностей, способами их удовлетво-

¹ Нельзя не согласиться с глубоким замечанием академика Н.С. Касимова: «Самое главное, что существует в Арктике, – это уязвимость природной среды, и, наверное, нужно сказать, что и социальной сферы». URL: <http://www.kremlin.ru/news/45856>. О прилагаемых усилиях по повышению качества жизни в отдельных регионах Российской Федерации, входящих в Арктическую зону, свидетельствуют, например, некоторые данные, приводимые в отчете губернатора Д. Кобылкина о результатах деятельности Правительства ЯНАО за 2013 г. (<http://www.kobilkin.ru/actual/44>). На протяжении 10 лет Ямало-Ненецкий автономный округ сохраняет за собой статус территории с благоприятной демографической ситуацией. Рождаемость превышает смертность в три раза. Коэффициент естественного прироста на 1000 человек в 2013 г. превысил более чем в четыре раза показатель по Уральскому федеральному округу (2,7%) и в целом по России в 56,5 раза (0,2%)! Почти 60% родившихся – вторые и последующие дети. Рождаемость третьих детей в семье в 2013 г. выросла на 11%. Количество многодетных семей с 2007 г. увеличилось на 62% (7445 семей на 1 января 2014 г.). В дополнение к федеральным льготам существенным подспорьем для жителей округа стало введение регионального материнского капитала. Всего на Ямале действует более 100 различных мер поддержки. По итогам 2013 г. ими воспользовались 43% жителей округа. Всего, по данным Росстата, по итогам 2013 г. на душу населения в ЯНАО тратится более 293 тысяч бюджетных рублей. Это самый высокий показатель в УрФО и третий по России.

рения. Позитивно уже то (в качестве первого шага), что Минрегион России совместно с Минэкономразвития России и Росстатом проводили работу по формированию системы мониторинга и статистического учета социально-экономического развития Арктической зоны РФ. Но в аспекте нашей темы важно подчеркнуть и то, что в этом мониторинге уделяется внимание обеспечению прав человека и гражданина. Так, изменениями в Закон ЯНАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе» к субъектам, осуществляющим проведение мониторинга в пределах своей компетенции или на основании специальных полномочий, которыми они наделены нормативным правовым актом автономного округа, отнесены Уполномоченный по правам человека в автономном округе и Уполномоченный по защите прав предпринимателей в автономном округе¹.

Все аспекты человеческой деятельности в условиях Крайнего Севера так или иначе, прямо или косвенно, опосредованы правом. В связи с этим приобретают особое значение общенаучные выводы о месте человека в собственно правовой деятельности государства: законодательной и правоприменительной. Отправными положениями здесь являются конституционные установления. Конституция России объявила человека, его права и свободы высшей ценностью. В обязанность государству вменены признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Тем самым на государство накладываются некие обременения, которые можно рассматривать как ограничения в его деятельности. Никакие иные ценности не могут вовлекаться в качестве противовеса правам и свободам в угоду собственным интересам государства, но в то же время обязательно вовлекаются в обоснование пределов осуществления любых прав и свобод.

В октябре 2014 г. на заседании «Меркурий-клуба» Е. Примаков назвал пять направлений развития Арктики. Полагаю, в качестве самостоятельного направления следует указать *освоение современных правовых ресурсов (внутренних и международных) для определения границ человеческой деятельности в Арктической зоне*.

Арктическая зона, Крайний Север – климат и природные условия – вот что выходит на первый план. И если отвлечься от теологической рефлексии, то вряд ли можно оспорить объективность природных онтологий. Но в той же степени объективны и социальные условия, социальные процессы, которые с необходимостью предопределяются природными, поэтому, когда констатируют, что природа Арктики очень хрупка и чрезвычайно чувствительна к внешнему воздействию, следует тотчас ставить вопрос о чувствительности и хрупкости человека и человеческих отношений. Негативные послед-

¹ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2314.

ствия не заставят долго ждать, когда человек и сообщество людей выносятся за пределы биосферы и толкуются как надприродные. Роль социальных факторов, даже роль отдельной личности, столь существенна и столь субъективна, что юридической науке приходится изыскивать средства, во-первых, для поощрения деятельности социума в соответствии с природной закономерностью и, во-вторых, для предотвращения и пресечения его деятельности вопреки природе.

Специалисты обозначают ряд ключевых задач по повышению уровня социально-экономического развития Арктической зоны РФ: это расширение ресурсной базы, сохранение и обеспечение защиты природной среды, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности, формирование единого информационного пространства, обеспечение высокого уровня научных исследований, сотрудничество с другими арктическими государствами. На повестке дня ряд крупных инвестиционных проектов, связанных с освоением ресурсов углеводородов на побережье и шельфе арктических морей, а также с созданием новых промышленных объектов и транспортных коридоров. Констатируем известное только для того, чтобы подчеркнуть необходимость обновления соответствующих институтов российского законодательства применительно к Арктической зоне России.

«Человеческое измерение» с необходимостью должно пронизывать не только внутреннее право, но и международное (вопросы определения арктических зон прибрежных государств, вопросы суверенитета прибрежного государства, мирного прохода судов через территориальное море и захода в порты судов любой национальности на недискриминационной основе и т.д.).

Президент России В.В. Путин на круглом столе по вопросам безопасного и эффективного освоения Арктики заметил: «Нам нужна новая логика, современные принципы работы в Арктике»¹. В составе этих принципов, как представляется, и принципы права, в том числе международного, которое в качестве общепризнанного входит в правовую систему Российской Федерации. На том же круглом столе подчеркивались «обязательное следование самым строгим экологическим стандартам, безусловный приоритет природоохранных мероприятий... предельная прозрачность хозяйственной деятельности в Арктике... постоянный диалог с институтами гражданского общества, с природоохранными и экологическими организациями – естественно, прежде всего с теми, кто преследует искренне благородные цели,

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/news/45856>

а не спекулирует на экологических проблемах, не превращает их в предмет торга, собственного пиара или бизнеса»¹.

«Человеческое измерение» в правотворчестве требует приближения правового регулирования к реальным условиям жизнедеятельности. Статья 73 Конституции РФ предполагает собственные полномочия субъектов Российской Федерации. Можно предположить, что таковые в какой-то части должны иметь место по предмету регулирования определенных отношений в арктических местностях. В соответствии со ст. 130 Конституции вопросы «местного значения» решаются населением в рамках местного самоуправления. Однако вполне уместны, на мой взгляд, в названной сфере и акты субъекта Федерации. Так, в рамках объявленного на Ямале Года народосбережения (2013 г.) было подготовлено 134 законопроекта, большая часть из которых носила социальный характер. Наиболее значимыми стали законы «Об образовании», «Об оленеводстве», «Об увеличении прожиточного минимума», «Об обеспечении полноценным питанием детей в возрасте до трех лет в малоимущих семьях» и др.² Следует отметить, что законодательство в этой части пробельно. Сошлемся, например, на Закон ЯНАО от 6 апреля 2006 г. № 13-ЗАО «О правотворчестве» (принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого АО 22 марта 2006 г.). Высококачественный документ (на федеральном уровне такой закон не принят) обходит вопрос о видах актов округа в рамках собственной компетенции и их соотношении с актами местного самоуправления. Между тем здесь весьма распространены так называемые приказы нормативного характера, как, например, принятый 30 октября 2014 г. приказ «Об утверждении границы территории выявленного объекта археологического наследия “Поселение Усть-Харампур 17” и режима использования территории выявленного объекта археологического наследия». Разумеется, учет местных особенностей отражен в отдельных отраслевых законах. Так, в Законе ЯНАО «О здравоохранении в Ямало-Ненецком автономном округе» содержится ст. 41 «Государственные гарантии в сфере охраны здоровья граждан из числа коренных малочисленных народов Севера и других этнических общностей, ведущих традиционный образ жизни на территории автономного округа», устанавливающая перечень таких гарантий.

Весьма острым для северных территорий всегда являлось регулирование природопользования и возможных здесь ограничений. Всегда ли и все ли вопросы целесообразно регулировать здесь ак-

¹ Там же.

² См.: Отчет Д. Кобылкина о результатах деятельности Правительства ЯНАО за 2013 г. URL: <http://www.kobilkin.ru/actual/44>

тами центральных органов? В частности, ограничения рыболовства устанавливаются в соответствии со ст. 26 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹, согласно положениям которого в целях обеспечения сохранения водных биоресурсов и их рационального использования могут устанавливаться ограничения рыболовства по видам и количеству разрешаемых орудий и способов добычи (вылова) водных биоресурсов; размеру ячеи орудий добычи (вылова) водных биоресурсов, размеру конструкций орудий добычи (вылова) водных биоресурсов; периодам рыболовства в водных объектах рыбохозяйственного значения, а также иные ограничения рыболовства, которые устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства в соответствии с федеральными законами. Представляется правильным закрепление конституционного принципа об ограничении прав только федеральным законом, но предоставление прав, наделение соответствующими правами возможно в том числе и актами субъекта Федерации, и актами органов местного самоуправления.

В разные годы и по разным поводам дискутировались вопросы относительно прерогатив законодательной или правоприменительной работы. Общего ответа здесь нет, но не лишено истины заключение, что при наличии даже имеющегося арктического законодательства можно добиваться социально полезных результатов. При всей важности надлежащего правотворчества в решении проблем развития Арктической зоны центр тяжести «человеческого измерения» практического их решения находится в сфере реализации права, в правоприменительной деятельности. При этом имеется в виду, прежде всего, позитивная деятельность по удовлетворению законных интересов граждан в деятельности администраций государственных органов и органов местного самоуправления.

Всего в III квартале 2014 г. аппаратом Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа рассмотрено 315 обращений. Преобладающее число обращений поступило от жителей автономного округа – 304 (96,5%), от других субъектов Российской Федерации – 10 обращений (3,2%), от стран СНГ – 1 обращение (0,3%). Это обращения по вопросам жилищной сферы (29,4%), труда и занятости (17,7%), основ государственного управления (11,8%), социальной сферы (11,8%), образования (5,9%) и прочие (23,4%). Причем 98 (31%) граждан указали льготную категорию, наибольшую долю из них составили инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов (33%), представители коренных малочисленных народов Севера (30%), ветераны труда и ветераны

¹ СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. I). Ст. 5270.

Ямала (19%), многодетные семьи (7%) и другие (11%). По результатам рассмотрения 7% обращений приняты меры (22 обращения), по 88% обращений гражданам даны мотивированные ответы разъяснительного характера (278 обращений), остальные 5% находятся в работе (15 обращений)¹.

Нельзя не обратить внимание на то, что процент обращений, поддержанных администрацией, все-таки незначительный. Для выводов анализируемые данные недостаточно репрезентативны, но можно предположить, что в реализации жилищной, образовательной и трудовой политики (основные темы обращений в этих областях) необходимы дополнительные усилия (обеспечение ресурсами в первую очередь).

Общий вывод такой: главные усилия должны предприниматься в сфере обеспечения прав северян. Акцент на охрану прав граждан (прав северных народов) не выдерживает строгой критики – никто не преследует специальной цели нарушить эти права. Однако учет особенностей правоприменительной деятельности управленческих органов применительно к арктическим условиям представляется недостаточным.

Вопросом второй очереди является возложение ответственности за неправомерное поведение. В правоохранительной деятельности имеется определенный опыт, в том числе и по контролю за своевременным, законным и справедливым применением санкций, с учетом северной специфики. Так, например, в одной из справок областного суда «О результатах обобщения судебной практики по рассмотрению уголовных дел о незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов (ст. 256 УК РФ)» указано: «При рассмотрении уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 256 УК РФ, также следует учитывать, что на территории Ямало-Ненецкого автономного округа проживают коренные малочисленные народы Крайнего Севера, ведущие традиционный образ жизни и осуществляющие традиционную хозяйственную деятельность, связанную с добычей рыбы... Учет интересов населения, для которого рыболовство является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, является одним из принципов законодательства о рыболовстве, согласно которому этим лицам должен быть обеспечен доступ к водным биоресурсам, отнесенным к объектам рыболовства, для обеспечения жизнедеятельности.

...Поскольку принадлежность подсудимого к коренным малочисленным народам Крайнего Севера в определенных случаях может

¹ URL: <http://apparat-yanao.ru/apparat/uprsog/informatsiya-o-rabote-s-obrashcheniyami-grazhdan-v-yamalonenetskom-avtonomnom-okruge/16594/>

иметь значение для правильного разрешения уголовного дела, об этом следует указывать во вводной части приговора»¹.

Ознакомление с решениями федеральных судов и судов ЯНАО позволяет заключить, что в большинстве случаев судьи учитывают законодательство, обеспечивающее порядок рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Традиционное рыболовство без предоставления рыбопромыслового участка осуществляется без разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, за исключением добычи (вылова) редких и находящихся под угрозой исчезновения (занесенных в Красную книгу РФ) видов водных биоресурсов. Распоряжение Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. № 536-р устанавливает перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В соответствии с п. 50 Правил рыболовства для Западно-Сибирского рыбохозяйственного бассейна, утвержденных приказом Росрыболовства от 13 ноября 2008 г. № 319, традиционное рыболовство осуществляется коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в районах их проживания, на рыбопромысловых участках, предоставляемых для этих целей общинам или физическим лицам, а также на маршрутах кочевий, временных стоянках и промежуточных базах для личного потребления.

При вынесении приговора учитывается положение подсудимого. Так, по делу Р. в приговоре мирового судьи указано: Р., который незаконно добыл водные биологические ресурсы, причинив крупный ущерб, по месту жительства и предыдущему месту работы характеризуется положительно, на диспансерных учетах у врачей психиатра, психиатра-нарколога не состоит, к административной ответственности за нарушение общественного порядка не привлекался, ранее не судим, имеет многочисленные благодарности и грамоты Департамента по делам коренных малочисленных народов Севера ЯНАО, Ассоциации «Ямал – потомкам!», губернатора ЯНАО, Министерства сельского хозяйства РФ за многолетний добросовестный труд в агропромышленном комплексе Крайнего Севера, большой вклад в развитие северного оленеводства, сохранение традиций и обычаев коренных малочисленных народов Севера ЯНАО, неоднократно занимал призовые места в соревнованиях по традиционным видам спорта и в конкурсах среди народов Крайнего Севера, что подтверждается грамотами.

¹ URL: http://obsud.ynao.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=48&cl=1

Определяя вид и размер наказания, суд учитывает сложное материальное положение подсудимого и его многодетной семьи, не имеющих постоянного дохода и возможности оплатить штраф, с учетом обстоятельств дела и личности виновного определяет наказание по правилам ч. 1 ст. 62 Уголовного кодекса РФ в виде обязательных работ на срок, способствующий исправлению осужденного¹.

Обращает на себя внимание то, что в постановлениях об административных правонарушениях, связанных с рыболовством, часто употребляется формула «без конфискации судна и других орудий добычи (вылова) водных биологических ресурсов»². Такая правоприменительная практика нам представляется правильной, поскольку устанавливаются обстоятельства трудного материального положения семьи виновного, который не планировал реализацию добытых ресурсов.

¹ URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-nadymского-rajona-s/act-207861083/>

² URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-priuralsкого-rajona-s/act-215077981/>

УЧАСТИЕ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА В УПРАВЛЕНИИ АРКТИЧЕСКИМИ ТЕРРИТОРИЯМИ

Г.Н. Чеботарев,
*президент Тюменского
государственного университета,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации*

Е.Ф. Гладун,
*доцент кафедры
административного
и финансового права
Тюменского государственного
университета, кандидат юридических наук*

Активное освоение минерально-сырьевых ресурсов арктических территорий остается одним из приоритетов экономической политики России, основой ее мощного энергетического потенциала. В последние несколько лет были приняты значимые документы, составляющие каркас правового регулирования использования российской Арктики, – Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969)¹, Стратегия развития и обеспечения национальной безопасности Арктической зоны на период до 2020 года, государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» (утв. Правительством РФ 21 апреля 2014 г. № 366)². Названные нормативные правовые акты определяют основные задачи развития арктических территорий России, наиболее приоритетными из которых являются комплексное освоение региона, создание современной инфраструктуры для промышленного освоения, обеспечение экологической безопасности, защита и охрана государственной границы.

¹ СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

² СПС «КонсультантПлюс».

Однако эффективное управление арктическими территориями невозможно без учета интересов и обеспечения прав коренных малочисленных народов, издавна проживающих в Арктике, считающих этот суровый край своим «домом», выработавших свою систему управления северными территориями и обеспечивающих их устойчивое развитие. Несмотря на многие принятые международные документы, федеральные законы, концепции и программы, направленные на защиту прав и интересов народов, множество проблем коренных народов Севера до сих пор остаются нерешенными. Так, Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу в качестве стратегического приоритета государственной политики Российской Федерации в Арктике называют лишь «улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности». Это в очередной раз показывает, что в Российской Федерации сохраняется принцип государственного протекционизма жителей северных территорий, который был закреплён в федеральном законодательстве в 1996 г. Между тем в современном мире отчетливо прослеживается новая тенденция – коренные малочисленные народы в арктических странах заинтересованы не просто в предоставлении государственной поддержки, в гарантиях особых прав со стороны государства, но и в принятии управленческих решений по использованию и охране территорий традиционного проживания и хозяйствования совместно с органами государственной власти¹. То есть становится актуальной такая модель взаимоотношений, как *соуправление*. Именно эта модель, применяемая в управлении арктическими территориями в период их нарастающего промышленного развития, позволит, развивая природоресурсный потенциал Арктики, в наибольшей степени сохранять там хрупкое экологическое равновесие, а также поддерживать традиционный образ жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов Севера.

Понятие «соуправление» появляется во многих работах зарубежных и отечественных ученых, оно закреплено и в международных правовых актах. Международный союз охраны природы определяет соуправление как партнерство, в котором государственные органы, местные общины и пользователи ресурсов, неправительственные организации и другие заинтересованные стороны соответствующим образом разделяют полномочия и ответственность по управлению территориями или ресурсами².

¹ Права коренных малочисленных народов, в том числе на совместное принятие решений, закреплены в нескольких международных документах – в Декларации по окружающей среде и развитию 1992 года, Конвенции № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» Международной организации труда, Повестке дня на XXI век.

² Co-management and Good Governance: A Summary of Presentations and Discussions at the Co-Management and Good Governance Workshop. М., 2002.

Соуправление можно также определить как «разграничение полномочий между государством и коренными пользователями природных ресурсов»¹. Соуправление является «все более очевидным средством реализации устойчивого развития в Арктике: признанием прав коренных народов на ресурсы, расширением их участия в управлении и достижением равноправия в распределении природоресурсного потенциала»².

На наш взгляд, реализуя модель соуправления, возможно обеспечить участие коренных народов Севера в управлении арктическими территориями, поскольку органы государственной власти, ресурсодобывающие компании и коренные народы, проживающие на территориях промышленного освоения и ведущие традиционный образ жизни и хозяйствования, смогут наиболее эффективным образом распределить полномочия и ответственность за принятие решений об использовании арктических земель, осуществлять учет мнения аборигенов, вовлекать коренные народы в процесс принятия решений по использованию и охране этих земель. Кроме того, участие коренных народов в управлении северными территориями дает возможность использования уникальных исторически усвоенных знаний о ландшафтах Арктики, традиционном природопользовании, устойчивом развитии.

Арктические государства постепенно начинают изменять свое законодательство и переходить от модели «протекционизма» («патернализма») к модели совместного управления государством и коренных народов. В США, Норвегии, Канаде создаются новые правовые инструменты для реализации коренными народами своего права на участие в управлении северными территориями. Особенно значимые изменения происходят в Канаде. Сферы, в которых в Канаде реализуется соуправление и принимаются совместные решения, включают предоставление и использование земель, использование объектов животного мира, управление особо охраняемыми природными территориями, осуществление экологического контроля и экологической экспертизы, использование водных ресурсов³.

¹ Berkes, George and Preston, 1991. In: Sharing Power. Learning-by-doing in Co-management of Natural Resources Throughout the World. The Natural Resources Group and the Sustainable Agriculture and Rural Livelihoods Programme of the International Institute for Environment and Development (IIED) and the Collaborative Management Working Group (CMWG) of the IUCN Commission on Environmental, Economic and Social Policy (CEESP) of the World Conservation Union (IUCN). 2004.

² Совместное управление в Арктике: примеры Канады, Аляски и скандинавских стран // Приложение к альманаху «Мир коренных народов – живая Арктика». М., 2008. URL: http://npa-arctic.iwlearn.org/publications/co_management.pdf (дата обращения: 06.09.2014).

³ Соглашение 1975 г. между Северным Квебеком и Джеймс Бей устанавливает основы правового регулирования соуправления водными биологическими ресурсами и животным миром между органами государственной власти и органами управления коренных народов; Соглашение Инувиалут 1984 г. между Комитетом по правам коренных народов и Правительством Канады учредило много новых институтов для управления возобновляемыми ресурсами и окружающей средой в северном районе Инуви-

Несмотря на то что в Российской Федерации появляются новые нормативные правовые акты, устанавливающие приоритеты использования Арктики и создающие правовые режимы такого использования, недостаточно внимания в них уделено правам и интересам коренных народов, населяющих российскую Арктику, а модели взаимоотношений государства, природопользователей и коренных малочисленных народов в этих документах не представлены вовсе.

Кроме того, исследователи отмечают тенденцию сужения в российском законодательстве возможностей коренных народов в сфере самоуправления¹. Во-первых, отсутствует гарантированное представительство коренных народов в законодательных органах и представительных органах местного самоуправления (было отменено в 2004 г.)². Во-вторых, не предусматривается организация местного самоуправления, обусловленная компактным проживанием на территории муниципального образования коренных малочисленных народов. В-третьих, в 2004 г. была отменена норма, позволяющая наделять общины коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока отдельными полномочиями органов местного самоуправления³. Наконец, на федеральном уровне не созданы специально уполномоченные государственные органы, в чьей компетенции был бы исключительно круг вопросов обеспечения прав и решения проблем северных народов. Возникают проблемы реализации прав и защиты интересов коренных малочисленных народов Севера и на уровне общественных организаций. Так, распоряжением Министерства юстиции РФ от 1 ноября 2012 г. была приостановлена деятельность Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 20 апреля 2013 г. Издание данного распоряжения было обусловлено грубыми нарушениями, выявленными в ходе проверки Ассоциации, в частности противоречиями устава Ассоциации законодательству Российской Федерации, отсутствием подтверждения общероссийского статуса организации и иными. В марте 2013 г. деятельность общественной организации была возобновлена⁴, однако данная ситуация вызвала широкий общественный резонанс как в России, так и за рубежом.

алутит; Соглашение о промежуточных мерах между Британской Колумбией и несколькими титульными нациями Северной Канады 1994 г. установило особый правовой режим совместного управления землями и ресурсами в границах водораздела озера Ванкувер.

¹ См.: Кряжков В.А. Органы публичной власти и северные народы: конституционно-правовые проблемы отношений в сфере самоуправления. URL: www.hse.ru/pubs/share/direct/document/102100720 (дата обращения: 21.08.2014).

² См.: Постников А.Е. Правовое регулирование представительства коренных малочисленных народов в органах государственной власти и органах местного самоуправления: проблемы и перспективы // Российская Арктика – территория права: альманах / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцева и др. М.: Салехард, 2014. С. 269–270.

³ См.: Кряжков В.А. Указ. соч.

⁴ URL: <http://minjust.ru/ru/node/20422> (дата обращения: 11.11.2014).

Таким образом, несмотря на то, что Ассоциация – это крупнейшее объединение коренных народов российского Севера, представляющее интересы 41 малого народа общей численностью более 300 тысяч человек, являющееся постоянным участником Арктического совета¹, в деятельности данной общественной организации также возникают организационные и правовые проблемы, которые могут быть решены при условии более тесного взаимодействия с органами государственной власти, проведения консультаций и совместной работы.

Следует отметить, что в России создана правовая основа для управления арктическими территориями органами государственной власти совместно с коренными народами. Эта правовая основа включает: ст. 69 Конституции РФ, которая гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации; Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, которая «направлена на объединение усилий органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества, включая объединения малочисленных народов Севера, для решения вопросов устойчивого развития этих народов»²; Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»³, который закрепляет право малочисленных народов участвовать через своих уполномоченных представителей в подготовке и принятии органами государственной власти и местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов (п. 5, 6 ч. 1 ст. 8). Некоторые нормы об участии коренных малочисленных народов в принятии решений по поводу использования природных ресурсов содержатся в Земельном и Водном кодексах РФ⁴.

На региональном уровне также создаются возможности участия коренных народов в управлении своими территориями. Так, в Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры уже более 15 лет функционирует с особым статусом Ассамблея этих народов. В Сахалинской области учрежден Институт представителей народов Севера при областной Думе, который избирается на съезде данных народов и осуществляет свою деятельность в законодательном органе на постоянной профессиональной основе. В ряде регионов создаются специ-

¹ URL: <http://raipon.info/about/> (дата обращения: 11.11.2014).

² СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

³ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

⁴ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2006. № 23. Ст. 2381.

альные комитеты и комиссии, ведающие делами северных народов, в составе законодательного органа: Республика Саха (Якутия), Красноярский и Камчатский края, Ненецкий, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа¹. Создаются структуры представителей коренных малочисленных народов Севера при исполнительных органах власти (например, совет старейшин в Камчатском крае и Ненецком автономном округе, совет представителей данных народов – в Красноярском и Хабаровском краях, Мурманской области, Ямало-Ненецком автономном округе)². С момента объединения в 2007 г. Эвенкийского автономного округа, Таймырского автономного округа и Красноярского края в структуре правительства края было создано специальное ведомство – Агентство по делам Севера и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края. Именно через данный орган исполнительной власти в основном происходит взаимодействие властей Эвенкии и края по вопросам коренных малочисленных народов³.

Однако имеющиеся у субъектов Российской Федерации возможности используются не в полной мере, избирательно, без должной системности. Следовательно, и соуправление осуществляется фрагментарно, не на постоянной основе.

Для того чтобы развивать возможности коренных малочисленных народов Севера по управлению арктическими территориями, необходимо предпринять ряд мер на уровне федерального законодательства, а именно:

1) одобрить и ратифицировать Конвенцию «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» и Декларацию о правах коренных народов, что позволит включить в федеральное законодательство нормы о соуправлении территориями проживания и хозяйственной деятельности;

2) включить понятие «соуправление коренных народов» и его определение в Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и в региональное

¹ См.: Устав (Основной Закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 апреля 1995 г. № 4-оз. URL: http://www.admhmao.ru/wps/portal/hmao/ob_okruga/ustav (дата обращения: 10.09.2014); Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 19 ноября 2001 г. № 76-оз «О Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры». URL: <http://www.dumahmao.ru/top/tmv/generalinformation/thebasicdocuments/zakonhmao/> (дата обращения: 10.09.2014); Устав Сахалинской области от 9 июля 2001 г. № 270. URL: <http://www.dumasakhalin.ru/documents/region-regulations/article68> (дата обращения: 10.09.2014); Закон Сахалинской области от 31 декабря 2003 г. № 463 «О представителе коренных малочисленных народов Севера при Сахалинской областной Думе». URL: <http://pravo.levonevsky.org/bazazru/texts09/bxt09172.htm> (дата обращения: 10.09.2014); Устав Чукотского автономного округа от 28 ноября 1997 г. № 26-О (принят Думой Чукотского автономного округа 29 октября 1997 г.). URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_chukot/ (дата обращения: 10.09.2014).

² См.: Кряжков В.А. Указ. соч. С. 82.

³ См.: Увачан А.В. Взаимодействие власти и населения в решении основных социально-экономических проблем Эвенкии. URL: http://www.krskstate.ru/dat/bin/art/7686_sbornik_tezisov.pdf (дата обращения: 21.08.2014).

законодательство. Данные изменения создадут должную нормативно-правовую основу для организации модели соуправления и для заключения соглашений между коренными малочисленными народами, органами государственной власти и ресурсными компаниями, которые и так уже существуют в Арктике более десяти лет, а также обеспечат равноправие участников этого взаимодействия;

3) восстановить в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» содержащуюся там ранее норму об установлении квот представительства коренных малочисленных народов в законодательных органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления, а также предусмотреть в федеральном законодательстве о местном самоуправлении возможность организации местного самоуправления с учетом образа жизни данных народов и наделении общин северных народов отдельными полномочиями органов местного самоуправления;

4) создать в системе федеральных органов государственной власти специально уполномоченный орган, в чью компетенцию вошли бы вопросы развития Арктики, и предусмотреть в составе этого органа подразделение, занимающееся коренными малочисленными народами, проживающими на арктических территориях;

5) дополнить Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» нормой об обязательном проведении консультаций и переговоров между компаниями-ресурсопользователями и уполномоченными организациями коренных малочисленных народов Севера по вопросам, непосредственно затрагивающим права и интересы данных народов при использовании земель их традиционного проживания для промышленного освоения;

6) полнее использовать опыт Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, Арктического совета, Ассоциации арктических университетов в защите и обеспечении интересов коренных малочисленных народов Севера и развитии их прав на управление территориями их проживания; организовывать более тесное сотрудничество российских и международных научных организаций и университетов по вопросам внедрения и реализации моделей соуправления коренных народов.

РОЛЬ ОБРАЗОВАНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ ЭТНОПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ КОРЕННЫХ НАРОДОВ АРКТИКИ

И.Л. Набок,
*заведующий кафедрой этнокультурологии
Российского государственного
педагогического университета им. А. И. Герцена,
доктор философских наук, профессор*

Арктическая политика, развитие Арктики, устойчивое развитие коренных народов Арктики – темы, получившие достаточно широкое освещение как в научной литературе, так и в публицистике. В то же время в последние годы наблюдается определенная смена основной парадигмы в арктической политике – как в российской, так и в мировой. По справедливому замечанию К.В. Киселева, здесь «отчетливо наблюдается следующее: если 20–30 лет назад акцент в национальной активности и международном сотрудничестве ставился на экологическом, природоохранном аспекте арктической тематики, то постепенно интерес заметно смещается в направлении экономики и связанных с ней военно-политических проблем»¹. Причины такой смены очевидны: они связаны, с одной стороны, с активизацией интереса к арктическим регионам со стороны арктических государств (Канада, Норвегия, США, Дания) и соответствующими попытками пересмотреть устоявшиеся границы арктических владений (Россия остается самым крупным арктическим государством, к тому же предпринимающим успешные усилия для легитимного существенного расширения своей арктической территории); с другой стороны, с новыми данными изучения арктических недр, демонстрирующими огромные природные ресурсы (в частности, около трети всех мировых запасов газа и до 13% нефти), которые в условиях глобального изменения климата становятся все более доступными. Речь идет об энергетической безопасности – одном из высших политических приоритетов.

Возросший интерес мирового сообщества к Арктике связан, кроме того, с тем, что это регион, где эффекты глобального потепления проявляются особенно ярко, а это создает особые условия для научного

¹ Киселев В.К. Арктические регионы России: динамика символической политики власти // Арктические регионы России: проблемы парламентаризма, представительства и региональной идентичности (от родовых общин – к парламенту Ямала): сборник научных трудов по итогам научно-практической конференции / под общ. ред. В.Н. Руденко. Екатеринбург; Салехард, 2013. С. 136.

исследования причин данной масштабной мировой проблемы. Следует также отметить, что огромный научный интерес представляет население Арктики – прежде всего, коренные народы, выработавшие оригинальные системы жизнеобеспечения в суровых, экстремальных природно-климатических условиях и тем самым ставшие главными участниками глобального исторического «эксперимента» по выживаемости, по экологически оптимальному взаимодействию человека с природой. В этом смысле чрезвычайно важный акцент, наш взгляд, был сделан в одном из выступлений первым Президентом Республики Саха (Якутия) М.Н. Николаевым: «Сегодня возрастает роль циркумполярного мира, имеющего решающее значение для сохранения экологии планеты... Всесторонняя информация о циркумполярной цивилизации позволит капитально развивать теоретическую и методическую базу общей экологизации мышления и сознания, этики и культуры в подходах к дальнейшему освоению Арктики»¹. Затронутая здесь проблема экологизации имеет чрезвычайно широкий смысловой спектр – это не только сохранение природы, «вмещающего и кормящего ландшафта», по выражению Л.Н. Гумилева, но и экология культуры, и этноэкология – сохранение арктических народов как этносоциумов, ведущих традиционный образ жизни. Проблемы Арктики могут исследоваться и решаться только системно, комплексно. Игнорирование или недооценка их социально-гуманитарной составляющей может иметь самые катастрофические последствия. В концепции документа Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года перечислены основные особенности Арктической зоны, которые оказывают влияние на формирование государственной политики. И хотя население в ряду этих признаков-особенностей (климат, природа, экология, хозяйственная деятельность, население) стоит на последнем месте, именно арктические народы, на наш взгляд, должны быть отнесены к решающим факторам арктической политики. Очевидно, главной особенностью созданной ими циркумполярной цивилизации является то, что она представляет собой результат взаимоадаптации человека и природы: не только человек адаптировался к сложным природно-климатическим условиям, но и природа изменяется, адаптируясь к человеку, к его культуротворческой, жизнеобеспечивающей деятельности. Это еще один довод в пользу приоритета комплексного подхода к решению социально-экономических проблем коренных народов Арктики, основными составляющими которого, по мнению исследователей из

¹ См.: Выступление М.Е. Николаева на Международной конференции ЮНЕСКО «Циркумполярная цивилизация в музеях мира: вчера, сегодня, завтра» (29 июля 2009 г., г. Якутск). URL: <http://www.1sakhapresident.ru/index.php/ru/2008-11-03-08-01-16/411-300709>

Института экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН, 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)»¹.

К числу важнейших условий достижения устойчивого развития коренных арктических народов, на наш взгляд, относится формирование этноправовой культуры. В современной отечественной научной литературе это понятие не получило сколько-нибудь развернутого определения, что, очевидно, связано с длительной традицией игнорирования этнических аспектов в юридической науке. В.В. Кулыгин справедливо отмечает: «В России, стране традиционно многоэтнической, разделенной ныне на субъекты Федерации по национально-территориальному принципу, проблемы взаимодействия, наложения, симбиоза или конфликтов различных типов правовых культур ни разу не являлись объектом комплексного исследования... Наиболее парадоксальным выглядит тот факт, что юридическая наука, давно и плодотворно разрабатывающая в рамках традиционной позитивистской доктрины тематику правосознания, до недавнего времени практически игнорировала этнокультурные аспекты правового менталитета России»².

И, хотя в последнее десятилетие в работах В.А. Кряжкова, С.Н. Харючи³ и ряда других исследователей проблемы прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока получили фундаментальную разработку, до сих пор мало освещена «обратная сторона медали» – правовой менталитет, правовое сознание и поведение самих этих народов, их этноправовая культура, в формировании которой важную роль играет передаваемое из поколения в поколение неписаное традиционное обычное право, выработанное многими веками жизнедеятельности, жизнотворчества. По справедливому замечанию И.Б. Ломакиной, «в рамках территории Сибири историче-

¹ Корчак Е.А. Коренные народы Севера в государственных арктических стратегиях // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 5. URL: www.science-education.ru/111-10096

² Кулыгин В.В. Этнокультура уголовного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Хабаровск, 2003. С. 3.

³ См., например: Харючи С.Н. Правовые проблемы коренных малочисленных народов Севера России: монография. М., 2008; Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010.

ски сформировались особый социокультурный этнический тип и особая соционормативная этническая культура, которая в современных условиях недостаточно учитывается, а в ряде случаев происходит и прямое разрушение этнических стереотипов обычно-правового поведения. Это, в свою очередь, ведет к тотальной деградации и маргинализации аборигенного населения. Поэтому изучение соционормативной культуры (в первую очередь обычного права сибирских этносов) в совокупности с учетом материальных условий и соответствующей ментальности позволит лучше понять и осмыслить современные процессы в сибирском регионе и ответить на многие актуальные вопросы современности...»¹. Такое исследование должно опираться на понятийно-терминологический аппарат, отражающий этносоциальные и этнокультурные реалии. Следует уточнить, прежде всего, понятие «этноправовая культура». Не претендуя, разумеется, на окончательное решение этой проблемы, предлагаем рассматривать этноправовую культуру как исторически сложившуюся на основе сопряжения традиционного этнического обычного права и организованного (государственного) права систему соционормативных принципов и установок сознания и поведения этносов и этнических групп.

Соответственно, в качестве субъекта этноправовой культуры могут рассматриваться коренные народы Арктики. Но и это понятие требует уточнения. Как отмечает М.А. Жуков, «возникновение практики выделения в правовой системе России определенных категорий населения в качестве специфических субъектов правового регулирования по признаку коренности первоначально было связано с использованием “мирового опыта” и восходит к международным документам, точнее – к способам перевода общеупотребительного в англоязычных документах понятия *indigenous people*. Первоначально наше внутреннее законодательство определяло субъект особой государственной поддержки, исходя из функциональных соображений, не через признак «коренности», а через критерий численности, так как практически все население Российской Федерации может рассматриваться как коренное. Понятие «малочисленные народы Севера» появляется в Государственной программе развития экономики и культуры малочисленных народов Севера в 1991–1995 гг., утвержденной Постановлением Совета Министров РСФСР от 11 марта 1991 г. № 145, и используется в Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей среды»². До этого примерно с середины 1920-х гг. широко употре-

¹ Ломакина И.Б. Этническое обычное право: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005. С. 5.

² Жуков М.А. «Коренность» как содержательное понятие нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 6. С. 125.

блялось понятие «малые народы». Причем причины выделения такой группы населения Севера очевидны и говорят о последовательности и гуманности внутренней северной политики государства. Известные российские этнологи З. Соколова и В. Степанов отмечают в связи с этим: «Получившим особый статус “малым народам” в ходе “ускоренного социалистического развития” предстояло в обозримые сроки достичь равенства с остальным населением СССР. Конечно, цель была утопичной, слишком значительной оказалась разница с “большой землей” по уровню жизни и экологическим условиям. Но организационно-хозяйственные усилия государства сыграли исключительно важную роль, поскольку с первых шагов были направлены на защиту малочисленных северян от хищнической торговой эксплуатации со стороны приезжих»¹.

Спорным оказывается вопрос о статусе «коренных народов Арктики», то есть о том, какие народы к ним могут относиться, так как продолжительность проживания на территории Арктики, его временные границы строго не определены. Хотя точкой отсчета принято считать время прихода русских людей. В то же время пример долган, процесс этногенеза которых завершился уже после прихода русских на Хантагу, показывает условность такой границы. Более того, в этногенезе долган кроме эвенкийских и якутских родов участвовали и русские «затундряные крестьяне». М.А. Жуков справедливо замечает: «Если русские входят в число предков долган, то как они могут рассматриваться как некоренные, а их потомки как коренные? Аналогичная ситуация с камчадалами, также сформировавшимися в процессе брачного поглощения народами Севера русских переселенцев»². Известно, что поморы начали осваивать Север не позже XII в., «старообрядцы или их предки переселились два, три, а то и пять столетий назад. Что касается территорий к западу от Урала, то предки старообрядцев начали осваивать их начиная с XI–XIII столетия. Главным источником существования для них являлись охотничий и рыбацкий промысел, сбор дикоросов, другие формы использования естественных угодий вплоть до оленеводства, т.е. те формы деятельности, которые относятся к сфере традиционного природопользования»³.

Между тем русское старожильческое население, например, в законодательстве Республики Саха (Якутия) относится к категории ко-

¹ Соколова З., Степанов В. Категория «коренные малочисленные народы Севера» и проблемы статистического учета // Этнические категории и статистика. Дебаты в России и во Франции / ред. Е. Филиппова. М., 2008. С. 74.

² Жуков М.А. Указ. соч.

³ Жуков М.А., Хвальковский А.В. Старообрядческие сельские соседские общины как субъект права // Журнал российского права. 1999. № 3. С. 26; Макаров Н.А. Русский Север: таинственное средневековье. М., 1993; Крестьянство периода позднего феодализма (середина XVII в. – 1861 г.). М., 1993.

ренных малочисленных народов. По мнению якутской исследовательницы С.И. Бояковой, важным фактором, определяющим специфику Арктического региона, является «многонациональный характер, наличие довольно значительного в количественном отношении коренного населения, представленного несколькими народами, принадлежащими к разным языковым семьям, отличающимися культурным своеобразием, отличной друг от друга общественной организацией и социальной структурой»¹. В отечественном законодательстве разделены понятия «коренные народы» и «коренные малочисленные народы». К коренным народам Арктики можно отнести три категории населения: а) малочисленные народы; б) часть больших северных народов (якуты, коми); в) субэтнические группы русского старожильческого населения. Но объектом особой государственной заботы и защиты признаны именно коренные малочисленные народы: ненцы, селькупы, нганасаны, чукчи, эвены, эвенки, долганы, ительмены, чуванцы и др. Это, в свою очередь, порождает ряд правовых коллизий, которые оказывают непосредственное влияние на характер развития и взаимодействия этих групп арктического населения.

Возвращаясь к предложенному выше определению этноправовой культуры, можно отметить, что особого исследовательского интереса заслуживают некоторые различия в обычном праве указанных категорий коренного населения, влияющие на характер их правовой культуры. Было бы неверным игнорировать эти различия, влияющие на межэтнические отношения в регионе, особенно в местах совместного проживания малочисленных и немалочисленных народов. Это непосредственно связано и с законодательством, касающимся территорий традиционного природопользования, традиционных видов хозяйственной деятельности. Некоторые исследователи указывают на игнорирование в отечественной законодательной практике факта существования иных (кроме коренных малочисленных народов) групп населения, ведущих традиционный образ жизни, и наличие у этих групп определенного объема прав. Так, по мнению О.А. Мурашко, не проработаны подходы к совмещению прав коренных народов, которые «проживают чересполосно и занимают на одних территориях различные природно-хозяйственные зоны: народы – оседлые рыболовы живут в долинах рек, а по водоразделам кочуют другие народы – оленеводы»². Более того, с точки зрения исследователя, субъектами права являются «не коренные народы как таковые, а

¹ Боякова С.И. Освоение Арктики и народы Северо-Востока Азии: XIX в. – 30-е годы XX в.: автореф. дис. ... д-ра истор. наук. Якутск, 2004. С. 23.

² Мурашко О.А. Этноэкологический рефугиум как другой аспект проблемы правового статуса коренных малочисленных народов // Правовой статус коренных народов приполярных государств: материалы Международной конференции (Российский университет дружбы народов). М., 1997. С. 164.

этносоциальные, территориально-хозяйственные группы, ведущие традиционный для данной местности образ жизни»¹. В этом смысле следует преодолевать существующий стереотип «этнических привилегий», ибо преимущественные права на использование территорий традиционного природопользования предоставляются коренным малочисленным народам не по этническому принципу, «а в силу сложившихся для них неблагоприятных социально-экономических и демографических обстоятельств»².

В то же время особые права коренных малочисленных народов на использование территорий традиционного природопользования в силу ряда обстоятельств (в том числе по причине несоординированности правовой базы с Земельным кодексом) в настоящее время не реализуются в полной мере.

В широком спектре проблем, связанных с формированием этноправовой культуры коренных народов Арктики, особое место, на наш взгляд, занимает проблема этнической идентичности. Не имея возможности в рамках данной статьи останавливаться на этой проблеме более подробно, отметим лишь два наиболее существенных момента.

Во-первых, это проблема «выбора идентичности». Решение этой проблемы напрямую зависит от того, что до сих пор является предметом дискуссий в этнологии, – понимания природы этноса и этничности. Речь идет о споре «примордиалистов» и «конструктивистов», который «раскол» отечественное этнологическое научное сообщество на два лагеря в самом главном, фундаментальном вопросе этнологической науки, своеобразном «основном вопросе этнологии», касающемся объективных оснований этноса – его укорененности/конструируемости³. Разумеется, эта проблема совершенно по-разному выглядит в «конструктивистском» и «примордиалистском» понимании этноса и этничности. Если для конструктивизма вполне допустима смена этничности, которая представляет собой просто «смену роли», то для сторонников идеи укорененности этнического все выглядит гораздо сложнее, особенно в ситуации, когда различной оказывается этническая принадлежность родителей. Здесь действительно часто возникает ситуация выбора, хотя вполне реальной признается и ситуация двойной идентичности, парадоксальным образом не учитывающаяся в практике проведения переписей населения, основанной на принудительности выбора идентичности. Кардинально сменить этническую принадлежность, основанную на этническом происхождении, вряд ли

¹ Там же.

² Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования // Государство и право. 1997. № 1. С. 21.

³ См. об этом подробнее, например: Набок И.Л. Педагогика межнационального общения: учебное пособие для студентов вузов. М., 2010.

возможно. Достаточно определенно такую позицию формулирует этнопсихолог Г.У. Солдатова: «Пожизненная, унаследованная от предков этническая принадлежность коренится не только “в головах”, но и “в сердцах людей”. Большинство людей все же замешано на “крови и почве”. В каждом человеке есть какие-то “примордиальные струны”»¹. Но еще более жестко она выглядит у представителей этногенетического направления. Так, по мнению С. Смирнова, этнос – «это генетический уровень, запрограммированное в генах отнесение человека к определенному сообществу. Существует ряд любопытных современных теорий на сей счет, которые базируются на исследованиях в области геофизики, биофизики и т.д. Суть их сводится к тому, что если некоторая популяция достаточно долго обитает на определенной территории (а каждая территория имеет свои уникальные геохимические, биофизические особенности), то меняется ее генетическая структура. Именно этим одно этническое сообщество на самом глубинном уровне отличается от другого. Невозможно перейти генетически из одного этнического сообщества в другое. Можно перейти из одного этносоциума в другой – пожалуйста! Но армянин, рожденный и выросший в Армении, предки которого, 10–15 поколений, обитали на этой конкретной территории, никогда не станет архангельским мужиком, выросшим совершенно в других геофизических условиях. Он может поменять место жительства, но ему не дано поменять свою генетическую структуру»². В то же время выбор этнической (этнонациональной) идентичности в большинстве современных стран, в том числе и в России, рассматривается в качестве демократической нормы социальной жизни (как и, например, идентичности половой). Человек вправе выбирать, кем себя считать (как себя идентифицировать) – русским, китайцем, эскимосом или американским индейцем. Хотя здесь есть трудно переходимые границы, в частности расовые, связанные с внешними, фенотипическими различиями человеческих рас, которые могут препятствовать общественному «признанию» этого личного выбора. Но вопрос состоит в другом: насколько этот выбор соответствует присущим данному человеку качествам и предрасположенностям, задаткам, насколько этот выбор будет способствовать развитию внутренней гармонии и самодостаточности личности, ее бытия в обществе. Ибо достижение этой гармонии и самодостаточности есть необходимое условие достижения гармонии и гражданского согласия в самом обществе. Трудно согласиться с тем, что идентич-

¹ Обсуждение доклада В.А. Тишкова «О феномене этничности» // Этнографическое обозрение. 1998. № 3. С. 43.

² Смирнов С. Необходимость этнического права // Российское аналитическое обозрение. 1998. № 7. URL: <http://metuniv.chat.ru/rao/98-7/smirnov.htm>

ность при этом не имеет никаких внутренних оснований, никаких внутренних опор, что она сводится только к культуре, языку, внешнему виду, образу жизни и т.д., которые в разной степени действительно сменить можно. Но современная наука не в состоянии дать ответ на этот, возможно, самый сложный вопрос. Среди всех видов идентичности (возрастной, гендерной, социальной и др.) только этническая идентичность не имеет объективных оснований и в соответствии с правом становится предметом свободного выбора.

Во-вторых, в настоящее время, когда особо важными представляются единство и сплоченность российского общества, формирование национально-гражданской идентичности, определенную угрозу представляют, на наш взгляд, попытки противопоставить ей якобы ее разрушающую идентичность этническую. Эта конструктивистская позиция, по существу отрицающая этническую идентичность, переводит сложную проблему совмещения, интеграции этнической и гражданской в чисто политическое русло. Так, в докладе дискуссионного клуба «Валдай», предложенном к обсуждению, указанная проблема выглядит следующим образом: «Академические попытки разделить вопрос идентичности и наций на две группы, гражданскую и этническую, в России оказались несостоятельны. Этническая – это бессмысленная и опасная утопия. Попытка сформулировать национальную идентичность через этническую или религиозную противоречит всей истории российской/русской цивилизации. Она может кратковременно объединить группу населения, но подорвет саму основу российского общества и государства»¹. На наш взгляд, сформировать полноценную гражданско-национальную идентичность в такой полиэтничной стране, как Россия, можно только на основе идентичности этнической. И уж тем более если речь идет об идентичности коренных народов Арктики, коренных малочисленных народах, неотрывных в своей жизнедеятельности, в своей картине мира от своей «природины». Именно гармония, а не противопоставление этнической и гражданской идентичности должна стать фундаментом их этноправовой культуры. И более того, в России – стране коренных народов – промежуточным и связующим звеном между двумя этими ценностными позициями может стать этнорегиональная идентичность. Это можно наблюдать на примере полиэтничного по составу студентов Института народов Севера РГПУ им. А.И. Герцена, где формируется и интегрируется (совместно с северными округами) трехуровневая идентичность будущих учителей (например, я – ненец, я – ямалец, я – росси-

¹ Национальная идентичность и будущее России: доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай» / авт. А. Лихачева, И. Макаров. М., 2014. С. 30. URL: http://vid1.rian.ru/ig/valdai/doklad_identichnost_RUS_ISBN.pdf

янин). Проблема интеграции идентичностей в последнее время стала предметом серьезных научных исследований¹. Приоритет гражданской идентичности не может вызывать сомнений, но на какой основе он может быть сформирован? Не станет ли новая «российская идентичность», построенная не на этнической основе – основе консенсуса и взаимодействия российских этносов, основе уважения и понимания исторической вертикали преемственности с предками, их ценностями, повторением оказавшейся «хрупкой» политической «советской идентичности»? Так называемый «этнический сепаратизм» не является прямым следствием развитой этнической идентичности, скорее наоборот: он – следствие невнимания, неуважения к ней со стороны общества и государства, поэтому осознанное право на этническую идентичность можно рассматривать как неотъемлемый и системообразующий компонент этноправовой культуры. Но важнейшим условием его реализации является интеграция, гармонизация этнической идентичности с идентичностью национально-гражданской.

В этом трудно недооценить роль образования и его основных составляющих – обучения и воспитания. Именно этому социальному институту принадлежит решающая роль в формировании идентичности на трех уровнях – когнитивном («знаниевом»), эмоциональном и поведенческом. Здесь недостаточно формального наличия правовой нормы, но необходимы механизмы ее реализации, необходим, в частности, учет этнорегиональной специфики, этнорегиональных условий. Но, на наш взгляд, перманентное реформирование отечественной образовательной системы, ее стандартизация строятся без учета этой специфики и этих условий. Речь идет о трех модернизационных актах Министерства образования и науки, предшествовавших принятию нового закона об образовании, – изъятии понятия «национальная школа», «ликвидации» этнорегионального компонента из образовательных программ и переходе на «подушевое финансирование». Сокращение числа малокомплектных школ, сокращение преподавания родных языков в регионах проживания коренных малочисленных народов Севера – реальное следствие недифференцированного подхода к реформированию образования². Это как раз то, что наносит серьезный удар по формированию этнической идентичности. Это то, что наносит удар и по реализации права на образование коренных малочисленных народов, учитывающего их менталитет, этнокультур-

¹ См., например: Дробужева Л.М. Национально-гражданская и этническая идентичность: проблемы позитивной совместимости // Россия реформирующаяся: ежегодник / отв. ред. М.К. Горшков. Вып. 7. М., 2008. С. 214–228; Идентичность и консолидационный ресурс жителей республики Саха (Якутия) // Информационно-аналитический бюллетень Института социологии РАН. 2012. № 4.

² См. об этом: Гашилова Л.Б., Набок И.Л. Этнорегиональное образование на Севере: пути развития и модернизации // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2013. С. 169–180.

ные особенности. Следует, очевидно, согласиться с В.А. Кряжковым в том, что полноценная реализация права на образование коренных малочисленных народов Севера требует принятия федерального закона об образовании этих народов¹. Отметим, что это, на наш взгляд, предполагает рассмотрение этого образования как инклюзивного, требующего особых подходов, разработки особых образовательных стандартов, особых методик и технологий. Прообраз модели такого образования реализуется в Институте народов Севера Герценовского университета, где при подготовке учителей из числа коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока предусмотрена их ориентация на культурно-экологическую и этноэкологическую деятельность, формирование этнической идентичности и ее гармонизацию с национально-гражданской российской идентичностью, развитие этноправовой культуры.

¹ См.: Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 406.

ПРАВА КОРЕННЫХ НАРОДОВ И ИНЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ АРКТИКИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ МЕЖДУНАРОДНО- ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

А.В. Бабина,
*помощник первого заместителя
председателя Комитета
по международным делам
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации,
магистр права*

Несмотря на отсутствие институционально выделенного человеческого измерения в Арктике, в настоящее время на региональном уровне принят ряд юридически обязательных документов и актов мягкого права, содержащих положения о преференциальных правах коренных народов и иных групп населения.

В 1973 году пять прибрежных к Северному Ледовитому океану государств подписали Соглашение о сохранении белых медведей, в соответствии с которым добыча (охота, отстрел и отлов) белых медведей была запрещена (ст. 1). В порядке исключения государствам-участникам было предоставлено право регулирования добычи белых медведей в научных целях, целях сохранения популяции, а также «местным населением с использованием традиционных методов охоты в порядке осуществления своих традиционных прав и в соответствии с законодательством» и «там, где белые медведи добываются или могли добываться традиционными средствами гражданами» (подп. «д» и «е» п. 1 ст. 3 Соглашения). Кроме того, в случае, если использование самолетов и крупных моторных судов для добычи белых медведей обусловлено требованиями национального законодательства, то действуют указанные положения – вопреки общему запрету на такое использование (ст. 4).

Противопоставление добычи белого медведя «местным населением в порядке осуществления традиционных прав» и «гражданами», а также отсутствие запрета на коммерческое использование ценных предметов, полученных в результате добычи белого медведя традиционными средствами (п. 2 ст. 3), с одной стороны, были призваны обеспечить гибкость мер по имплементации положений Соглашения государствами-участниками. С другой, излишне широкое определение допустимых случаев добычи в национальном законодательстве

должно быть ограничено целями договора, в частности необходимостью принятия мер «по сохранению и рациональному использованию» популяции белых медведей.

Наиболее явно указанная проблема выразилась в принятии в 1974 г. при ратификации Соглашения Канадой Заявления о толковании. В Заявлении было указано, что в порядке осуществления традиционных прав «местное население» вправе уступать выделенные им квоты на добычу белого медведя по сделке купли-продажи лицу, не имеющему статуса коренного жителя, при условии, что указанное лицо ведет добычу на нартах под руководством коренного жителя. Кроме того, в Заявлении было указано, что в случае морской охоты коренное население использует традиционные методы ведения добычи.

Другим примером закрепления положений, касающихся коренных народов, на региональном уровне в Арктике является Соглашение между Европейским сообществом, Канадой и Россией о международных стандартах на гуманный отлов диких животных 1997 г., согласно которому допускается «применение традиционных деревянных ловушек, необходимых для сохранения культурного наследия коренных народов» (ст. 10) в порядке отступления от обязательства по обеспечению соответствия методов отлова животных закрепленным стандартам. В соответствии с предоставленным правом Правительство России заявило о праве охотников коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на исключительное использование традиционных деревянных ловушек для отлова соболя и горностая.

Региональная договорная практика в Арктике касается не только вопросов жизнеобеспечения коренных народов, но и преференциальных прав прибрежного населения на рыбные промыслы. Так, в 1974 г. Великобритания, Норвегия и СССР подписали Соглашение по регулированию промысла северо-восточной арктической (аркто-норвежской) трески, которым были установлены квоты на общий вылов. При этом Норвегия получила дополнительную квоту на вылов прибрежной трески со статусом «отдельного запаса» (п. 2 ст. 2 Соглашения). Примечательно, что указанная квота охарактеризована как «преимущественное право на рыбные промыслы в случае особой зависимости прибрежного государства от рыбных промыслов» в решениях Международного Суда ООН 1974 г. по англо-исландскому и германо-исландскому спорам о юрисдикции над рыбными ресурсами.

Таким образом, в рамках региональной договорной практики арктических государств обоснованием преференциальных прав как коренных народов, так и прибрежного населения является традиционная зависимость указанных групп от отдельных видов возобновляемых природных ресурсов, выступающих договорным объектом сохранения и рационального использования.

В связи с этим положения, касающиеся указанных выше групп населения, получившие закрепление в документах декларативного характера, существенно отличаются по содержанию.

В декабре 2013 г. в Москве была принята Декларация ответственных министров стран ареала белого медведя, в которой наравне с потребностями жизнеобеспечения коренных народов Арктики было отмечено, что «белый медведь... играет важную роль в социальном и культурном благосостоянии местных жителей Арктики», которых следует вовлекать «в процесс принятия управленческих решений и содействовать сбору и сохранению традиционных экологических знаний».

Помимо «местных жителей» Арктики распространение получили понятия «местные сообщества», «уязвимые группы», «население в целом», «местное население», «другие [в отличие от коренного населения] жители и сообщества Арктики» и т.д., не определенные по значению.

Напротив, положения о коренных народах в документах о сотрудничестве в Баренцевом/Евроарктическом регионе, а также документах Арктического Совета выверены в соответствии с требованиями международного права и содержат ссылки на Декларацию Конференции в Рио, Повестку дня XXI века Конференции ООН по окружающей среде и развитию и другие документы. Наиболее емко указанный подход отражен в Киркенесской декларации о сотрудничестве в Баренцевом/Евроарктическом регионе 2013 г.: «Мы признаем наши обязательства обеспечить полное уважение и осуществление прав коренных народов на сохранение традиционного образа жизни, включая занятие охотой, рыболовством и оленеводством, в соответствии с их традициями и обычаями в рамках принципов устойчивого управления ресурсами и международных обязательств. Коренные народы имеют право участвовать в процессе принятия решений по вопросам, затрагивающим их права... Мы признаем, что традиционные знания коренных народов могут способствовать устойчивому использованию ресурсов и что такие знания также играют важную роль в обеспечении устойчивого развития региона».

В отдельных случаях декларации содержат ссылки на конкретные проекты осуществления прав коренных народов: восстановление и охрана памятников культуры ненцев и саамов (Киркенесская декларация о сотрудничестве в Баренцевом/Евроарктическом регионе 1993 г.); (традиционное) использование возобновляемых природных ресурсов коренными народами (Нуукская декларация 1993 г., Инарийская декларация 2002 г.); участие в деятельности Арктического совета арктических организаций коренных народов (Декларация об учреждении Арктического совета 1996 г.), в том числе финансирование постоянных участников с целью оказания им поддержки в под-

готовке и участии в работе Арктического совета и его рабочих групп (Декларация Тромсё 2009 г.); улучшение состояния здоровья в сообществах коренных народов (Барроузская декларация 2000 г.); искоренение нищеты в общинах коренных народов Арктики (Инарийская декларация 2002 г.), сохранение традиционного образа жизни (Салехардская декларация 2006 г.).

В большинстве случаев в различных формулировках в декларациях содержится призыв к обеспечению «нахождения 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 окружающей среды» (Декларация об учреждении Арктического совета 1996 г.), выдвигается цель «улучшения окружающей среды, экономических и социальных условий арктических сообществ в целом» (Икалуитская декларация 1998 г., Рейкьявическая декларация 2004 г., Салехардская декларация 2006 г.).

Многие документы указывают на необходимость сохранения местного уклада коренных народов и «местных общин» (Инарийская декларация 2002 г., Нуукская декларация 2011 г.), традиционных источников жизнеобеспечения и продовольственную безопасность «жителей Арктики, включая коренные народы и местные общины» (Рейкьявическая декларация 2004 г., Нуукская декларация 2011 г.), а также укрепления физического и душевного здоровья коренных народов и жителей Арктики (Нуукская декларация 2011 г., Кирунская декларация 2013 г.). В Барроузской декларации в одной статье последовательно упоминаются проекты Арктического совета в области прибрежного рыболовства и эффективного разведения северных оленей. Наконец, в Кирунской декларации содержится ясное признание «прав коренных народов и интересов всех жителей Арктики».

В результате такой систематизации по содержанию преференциальных прав коренных народов и иных групп населения Арктики можно сделать вывод, что в позднейших по времени принятия документах, носящих характер вспомогательных средств для определения норм международного права, прослеживается тенденция к равному признанию прав коренных народов и интересов иных групп населения Арктики, в том числе в области местного уклада и прав на средства жизнеобеспечения. Необходимо также отметить, что многие из упомянутых в декларациях прав относятся к «третьему поколению» прав человека, что свидетельствует о принятии на региональном уровне новейших и находящихся на стадии становления подходов к международным стандартам защиты прав человека.

Глава 4

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ



ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ

С.А. Аристов,
статс-секретарь –
заместитель Министра транспорта
Российской Федерации

Минтранс России при широком участии профессионального, научного и экспертного сообщества с учетом новых глобальных вызовов оперативно скорректировал основной стратегический документ отрасли – Транспортную стратегию Российской Федерации до 2030 года, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р, которая была изменена распоряжением Правительства РФ от 11 июня 2014 г. № 1032-р.

Инструментом реализации положений Транспортной стратегии является обновленная Государственная программа «Развитие транспортной системы до 2020 года», которая также была скорректирована Правительством РФ в текущем году. Особое внимание в программных документах отрасли уделено развитию региональных транспортных систем, в том числе в Арктике.

Арктика – важный стратегический регион, являющийся зоной интересов не только арктических государств – России, США, Канады, Дании, Норвегии, но и Европейского Союза и других стран с развитой экономикой, таких как Китай и Япония.

Через Арктику проходят кратчайшие морские пути между Европой и Тихоокеанским регионом.

В связи с расширением экономического сотрудничества со странами Азиатско-Тихоокеанского региона наблюдается устойчивая тенденция переориентации грузопотоков на восточное направление.

Арктическая транспортная система включает Северный морской путь, автодорожную, речную, авиационную, железнодорожную и автомобильную составляющую, а также береговую инфраструктуру (порты, средства навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения, связи).

Развитие транспортной системы арктических территорий для обеспечения перевозок по меридиональному международному транспортному коридору предусматривает как модернизацию имеющейся портовой инфраструктуры, так и создание новых портово-производственных комплексов в Арктической зоне РФ, осуществление дноуглубительных работ на основных арктических речных магистралях.

Масштабные проекты по строительству арктических заводов по производству сжиженного природного газа (далее – СПГ) невозможно осуществить без форсированного развития транспортной инфраструктуры, поэтому уже в прошлом году на северо-восточном побережье полуострова Ямал на принципах государственно-частного партнерства начал строиться новый российский арктический морской порт Сабетта, через который доставляется большая часть грузов для строительства завода «Ямал СПГ» и обустройства Южно-Тамбейского газового месторождения. Из морского порта Сабетта, в строительство которого из федерального бюджета вложено более 47 млрд руб., будут отправляться в Европу и Азию танкеры с российским арктическим СПГ.

Северный морской путь в ближайшей перспективе должен стать одной из самых востребованных мировых логистических трасс. Развитие заполярных территорий России обеспечит энергетическую и экономическую безопасность нашего государства в условиях обостряющейся геополитической обстановки. Только неразведанные запасы традиционных углеводородов в Арктике составляют около 30% общего объема неразведанных запасов природного газа в мире, 13% общего объема неразведанных запасов нефти и 20% мировых запасов газового конденсата, большая часть которых находится в ее российской части, на долю которой приходится 40% всех арктических территорий планеты.

Важнейшие задачи развития Северного морского пути предусматривают его сохранение как единой национальной и транзитной транспортной магистрали России, обеспечение его устойчивого и безопасного функционирования в интересах социально-экономического развития страны, транзитных и региональных перевозок, защиту приоритета российского флота и укрепление позиций России в Арктике.

Созданная в России за последние годы система регулирования безопасности судоходства и охраны морской среды в акватории Северного морского пути по результатам правоприменительной практики в навигации 2013 и 2014 гг. подтвердила свою эффективность.

Благодаря освоению Арктики появилась возможность круглогодичной транспортировки грузов между Европой и Юго-Восточной Азией по Северному морскому пути вдоль российского побережья Северного Ледовитого океана. В настоящее время львиная доля этих грузов перемещается на океанских судах по «южному» маршруту – через Индийский океан и Суэцкий канал. Однако их доставка по Северному морскому пути на треть короче «южного» пути, и там нет сомалийских пиратов.

Созданы и развиваются системы комплексной безопасности арктического судоходства, управления транспортными потоками в районах интенсивного движения судов, включая навигационно-гидрографи-

ческое, гидрометеорологическое, ледокольное и иные виды обеспечения, аварийно-спасательные центры.

Кроме модернизации транспортной инфраструктуры Арктической зоны ведется модернизация арктического транспортного флота и обновление ледокольного флота на основе современных технологий в рамках реализации государственных программ строительства ледоколов, в том числе с ядерными энергетическими установками.

С модернизацией Северного морского пути тесно увязано создание эффективной системы авиационного обслуживания северных районов на базе глубокой модернизации аэропортовой сети и развития малой авиации. Основной задачей авиационного транспорта Арктики в предстоящие годы должно стать полное удовлетворение спроса населения на воздушные перевозки и обеспечение его доступности. Крупными транспортно-логистическими узлами (арктическими хабами) для магистральных и международных перевозок станут аэропорты Мурманска, Архангельска и Анадыря. Аэропортами федерального значения будут Нарьян-Мар, Салехард, Норильск, Хатанга, Тикси, Певек. Ведется оснащение местных аэропортов современными системами захода на посадку (ГЛОНАСС), новыми воздушными судами малой авиации и легкими многофункциональными вертолетами.

В рамках развития транспортной системы Арктической зоны РФ планируется формирование опорной сети автомобильных дорог, входящих в состав международных транспортных коридоров и интегрированных с евразийскими транспортными системами.

Крайне важным станет развитие железнодорожной сети в Арктической зоне РФ, обеспечивающей расширение пропускной способности действующих и создание новых железнодорожных линий. Здесь необходимо отметить проработку проекта создания Северного широтного хода (Салехард – Надым – Пангоды – Новый Уренгой – Коротчаево).

Вместе с тем Арктическая зона станет местом испытаний и внедрения новых видов внедорожного транспорта, новых летательных аппаратов (экранопланов, дирижаблей), судов на воздушной подушке. Арктическое побережье оснащено контрольно-корректирующими станциями ГЛОНАСС, и успешно проведены натурные испытания отечественной системы низкоорбитальной спутниковой связи «Гонец», что позволяет обеспечить национальный суверенитет над информационными потоками и связь в отдаленных малонаселенных арктических поселениях.

Модернизация и развитие арктической транспортной системы (включая развитие ледокольного флота нового поколения) будут способствовать всестороннему развитию российского сектора Арктики, улучшению условий жизни коренных малочисленных народов Севера, повысят транзитный потенциал России.

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

*Е.А. Галиновская,
ведущий научный сотрудник
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

Освоение арктических территорий является одним из основных стратегических приоритетов России. В последнее время это ощущается особенно остро. Реализация территориального и ресурсного потенциала России как самого крупного арктического государства современного мира зависит от многих факторов. При этом особая роль отводится правовым регуляторам, способным задать требуемое направление и комплексный характер отношениям в области развития Арктической зоны РФ. В этом смысле важно, насколько полно и непротиворечиво выстроено правовое обеспечение всех процессов.

За тысячелетия развития цивилизации право стало одной из ключевых социальных ценностей, призванной обеспечить права и законные интересы граждан, социальную справедливость, баланс публичных и частных интересов, единство народов, связавших свою судьбу с конкретным государством. Право – один из ключевых гарантов социальной стабильности.

Тенденции видеть в праве и законе только лишь инструментарий проведения экономических или социальных реформ или того или иного социального эксперимента не согласуются в полной мере с основным его назначением в обществе. Это постоянно подчеркивается в работе нашего Института и при рассмотрении проектов нормативных актов, и при проведении научных изысканий. Конституция РФ и основные федеральные законы должны выступать в качестве стабилизирующего фактора в условиях поступательного развития общества. В этом смысле обеспечение правового регулирования Арктической

зоны России следует рассматривать не только с позиций учета региональных особенностей законодательства, но и как неотъемлемую часть процессов развития правовой системы Российской Федерации.

Но процессы правового регулирования не могут не отражать изменения целей и методов государственного воздействия, поскольку именно через правовые механизмы осуществляется реализация государственной политики – и это также важная функция права. Новые экономические, политические, экологические и иные глобальные вызовы обуславливают развитие государственных институтов и применение инновационных методов управления. В Российской Федерации провозглашен переход к инновационному социально ориентированному типу развития (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р). Одной из наиболее существенных государственных задач последнего времени оказывается при этом обеспечение устойчивого развития значительных по площади территорий государства (макрорегионов). В основе реализации государственной региональной политики – идеи программно-целевого метода управления и обеспечения устойчивого развития территории, взятые в логическом единстве.

Как представляется, проблема функций права в новых условиях государственного строительства и общественного развития может на долгое время стать одной из тем научно-правовых исследований. Можно остановиться на некоторых аспектах именно в рамках правовых проблем российской Арктики.

Так, важным представляется вопрос о том, каким образом российская правовая система должна отозваться на необходимость реализации стратегических программных документов развития Арктического региона. В целом научно-правовой анализ приводит к выводу, что федеральное законодательство, основные акты субъектов Российской Федерации, входящих в Арктическую зону РФ, составляют относительно внятную нормативно-правовую основу реализации стратегических планов и задач по развитию территории. Арктические стратегии и программы уже реализуются в существующей правовой системе координат, глобальных преобразований в законодательстве, по нашему мнению, не требуется. Институт ранее принимал участие в разработке проекта федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации». Однако уже тогда цель принятия закона заключалась в большей степени в определении рамочных условий обеспечения развития региона и самое главное – в определении статуса Арктической зоны РФ, то есть сразу было заявлено, что развитие Арктики не должно осуществляться в границах особого, «изолированно-

го» от иных регионов, правового поля, но с учетом социально-экономических условий его развития.

Думается, тема принятия и реализации специального законодательства в целях развития макрорегионов или реализации идей кластерной государственной политики в настоящее время очень важна. И она выходит далеко за рамки традиционного для правовой теории вопроса о соотношении общих и специальных норм законодательства, федеральных и региональных нормативных правовых актов. Можно сказать, что новые методы государственного управления являются в известной степени вызовом для понимания системы права и законодательства, системы кодификации в государстве. У нас нет сомнений в том, что основные отрасли права выдержат проверку на прочность и в этот раз. Однако вышеизложенное предстает как повод для ревизии взглядов на процессы законотворчества в частности и правового регулирования в целом. Так, реализация стратегий и программ устойчивого развития обширных территорий, к которым относится и российская Арктика, имеет комплексный характер. В отношении Арктической зоны РФ в рамках единого процесса устойчивого развития необходимо решить проблемы нефтегазового комплекса, внедрения инновационных технологий в различные общественные сферы, миграции и трудоустройства, защиты прав коренных малочисленных народов, охраны окружающей среды, обороны государства и еще целый ряд проблем, уже обозначенных в федеральных документах. Решение этих проблем должно быть взаимосвязано и основано на также взаимосвязанных нормах гражданского, административного, налогового, земельного, экологического, иных отраслей законодательства. Речь идет не просто об одновременной реализации отдельных отраслевых норм, а о правовом механизме, обеспечивающем достижение целей устойчивого развития российской Арктики. И в данном случае правовое регулирование затрудняется рядом проблем, требующих обсуждения и решения.

Так, приходится констатировать, что в условиях часто меняющегося законодательства решать вопросы комплексного характера на территории Арктики и иных регионов России сложно. Очевидно, что системные задачи, заложенные в Стратегии и Государственной программе развития Арктики ранее, с принятием новейших поправок в Гражданский и Земельный кодексы РФ, иные нормативные акты придется решать уже в иных правовых условиях, чем те, что были в период разработки этих документов. Мы ни в коем случае не призываем к торможению законотворческого процесса ради реализации того или иного проекта. Однако приходится предупредить о том, что внесение принципиальных изменений в федеральные законы следу-

ет учитывать в качестве одного из факторов реализации программ развития Арктического региона. Для нас очевидно, что две важнейшие функции государства – законотворчество и разработка и реализация документов стратегического планирования – должны быть в обязательном порядке скоординированы. Необходимо добиваться того, чтобы законодательство Российской Федерации и программные стратегические документы, направленные на развитие макрорегионов, включая Арктическую зону России, выполняли взаимно стабилизирующую функцию и совместно обеспечивали неконфликтное, равновесное и поступательное социально-экономическое развитие регионов.

Другой существенный вопрос заключается в определении сферы действия правового механизма, направленного на устойчивое развитие Арктического макрорегиона.

Одним из основных принципов построения системы федерального законодательства является то, что действие федеральных законов и иных нормативных актов распространяется на всю территорию Российской Федерации. Законодательство субъектов Российской Федерации действует в границах соответствующего субъекта Российской Федерации. Вместе с тем с недавнего времени заметна тенденция принятия федеральных законов, реализация которых осуществляется только на конкретной специально очерченной территории Российской Федерации. К ним могут быть отнесены, в частности, Федеральные законы от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково», 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» и др. Сравнительно недавно Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу РФ проект федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», нормами которого развивается идея установления специального правового режима отдельных территорий и регионов в целях скорейшего решения региональных социальных и экономических проблем.

Для права решение вопроса о сфере действия закона и о территории, на которую должны распространяться специальные правовые нормы, имеет важнейшее значение. Одной из причин длительной разработки планов нового этапа освоения территорий российской Арктики были в том числе и споры о границах Арктической зоны РФ. Напомним, что состав сухопутных территорий Арктической зоны был определен относительно недавно – Указом Президента РФ от 2 мая

2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». Однако вопрос о том, какие именно северные морские территории должны войти в состав Арктической зоны, пока остается открытым. Вместе с тем четкое определение сфер влияния России в Арктике необходимо не только для адекватного правового регулирования развития этого важного для государства макрорегиона, но и для обеспечения защиты северных границ Российской Федерации и ее интересов на континентальном шельфе.

Однако, несмотря на относительную определенность в решении вопроса о территориях, входящих в состав Арктической зоны РФ, замечено, что понятия «макрорегион» и «Арктическая зона Российской Федерации» практически не употребляются в российском законодательстве. Можно сказать, что в правовом смысле Арктический, Крымский и Дальневосточный, иные макрорегионы – это части территории Российской Федерации, включающие территории нескольких субъектов Российской Федерации, на которых действуют как общие, так и специальные правовые режимы, установленные в целях устойчивого развития и выравнивания социально-экономического положения территорий Российской Федерации. Вместе с тем в специфике правового режима Арктического макрорегиона, как и в сугубо юридическом вопросе – следует ли считать Арктическую зону РФ макрорегионом или для этого необходимо специальное правовое решение, есть необходимость дополнительно разобраться.

Осмысления требует и определение пределов специального правового регулирования в макрорегионах, включая Арктическую зону. Для нас является очевидным в данном случае, что законодательством в обязательном порядке должны учитываться особенности устойчивого развития российской Арктики, и в этом направлении, несмотря на уже принятые законодательные акты, предстоит еще большая работа. В то же время для нас очевидно, что учет специфики арктических регионов России не должен оказаться причиной нарушения Конституции РФ и конституционных прав граждан, принципов и основ права и законодательства Российской Федерации, закрепленных в кодексах Российской Федерации и федеральных законах. Единство Российской Федерации, единство правового и экономического пространства, гарантии прав граждан, охрана окружающей среды, иные социальные ценности, закрепленные в праве, должны быть незыблемы на всей территории страны и не могут быть нарушены ни законодательными инициативами, ни стратегическими документами, нацеленными на обеспечение опережающего развития региона.

Пределы правового регулирования должны определяться сферой решения специфических арктических проблем, но решение их долж-

но осуществляться на основе общих правовых принципов, принципов и основополагающих норм отдельных отраслей права.

Выстраивание правового механизма обеспечения устойчивого развития Арктической зоны РФ нуждается в решении еще одной юридической проблемы. Это проблема соотношения принятого и продолжающего действовать законодательства о северных регионах государства, положений законодательства субъектов Российской Федерации, территории которых вошли в состав Арктической зоны, и положений Стратегии и Государственной программы о развитии Арктической зоны РФ. При разработке стратегических планов и новых правовых механизмов в целях развития арктических территорий важно сохранить преемственность как правового регулирования, так и государственного управления, особенно если это касается социальной сферы, на которую и было направлено в основном законодательство о Крайнем Севере. Полагаем, в этом смысле было принято простое, но правильное решение, согласно которому принятием Государственной программы развития Арктической зоны РФ подтверждалось действие принятых ранее федеральных целевых программ для данного региона.

Как уже было сказано, задача обеспечения устойчивого развития Арктического региона России диктует необходимость комплексного решения социально-экономических проблем, и прежде всего таких, как обеспечение региона квалифицированными трудовыми ресурсами и поддержка населения, включая поддержку коренных малочисленных народов, развитие основных сфер промышленности и сельского хозяйства, формирование и поддержание инфраструктуры, в первую очередь транспортной, приток в регион инвестиционных ресурсов, охрана экосистем Арктики, активное введение инновационных и природоохранных технологий во все сферы хозяйственной деятельности. Достижение этих целей невозможно без взаимосвязанного правового регулирования всего круга отношений. Действительно, один из способов достижения этой цели заключается в согласованном законотворческом процессе, когда особенности устойчивого развития российской Арктики учитываются не только при принятии специальных «арктических» норм в различных отраслевых законодательных актах, но и при разработке общих положений федеральных и региональных нормативных правовых актов.

В рамках решения общих, системных проблем нельзя игнорировать особенности социально-экономического развития Арктического макрорегиона и необходимость решения специфических «северных» стратегических задач. Особая роль при этом должна принадлежать не только специальным «арктическим» положениям федерального

законодательства, но и законодательству субъектов Российской Федерации, территории которых вошли в состав Арктической зоны РФ. В этом смысле достаточно прогрессивно развивающаяся система законодательства Ямало-Ненецкого автономного округа заслуживает особого внимания.

Развитие государственного управления невозможно без взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов власти с бизнес-структурами и общественными объединениями в развитии современной инфраструктуры, обеспечении экологической безопасности, социальной и экономической кооперации. Поскольку функции государственного управления распределены между органами государственной власти по отраслевому принципу, важно добиться координации их деятельности в целях достижения положительного результата в Арктике. Это одна из задач реализации документов стратегического планирования.

Курс на обеспечение устойчивого развития должен предусматривать не только создание благоприятных условий для бизнес-структур, осуществляющих свою деятельность в Арктической зоне РФ, и инвестиционной привлекательности для нового бизнеса. Правовым механизмом должны создаваться условия для социально ответственного предпринимательства. Схема, при которой представители хозяйственной деятельности настроены исключительно на освоение арктических ресурсов и получение прибыли, а решение социальных проблем в полной мере лежит на органах власти, может быстро привести к уничтожению арктической экосистемы, традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, оттоку кадров и в конечном счете к снижению интенсивности хозяйственной деятельности. Такой вариант развития событий не имеет отношения к идеям устойчивого развития Арктического региона России. В этом смысле осуществление бизнеса в ЯНАО имеет ряд позитивных примеров. Задачи обеспечения государственно-частного партнерства сформулированы в Стратегии и Основах развития Арктической зоны РФ. Вместе с тем в рамках формирования законодательства о государственно-частном партнерстве развернутое обсуждение необходимости учета региональной специфики взаимодействия органов власти и бизнеса пока не велось. Полагаем, что это тема серьезной кропотливой работы.

Для этого целесообразно рассмотреть разные правовые подходы и механизмы, в том числе введение налоговых льгот и преимуществ, а также специальных мер государственной поддержки для работодателей, которые развивают северные территории, создают рабочие места, вкладываются в развитие не только производства, но и социальной инфраструктуры. В контексте обозначенных проблем мы под-

держиваем идею еще раз вернуться к обсуждению создания на федеральном уровне коллегиального органа, целью которого может стать решение наиболее важных комплексных проблем развития Арктической зоны РФ.

В заключение хотелось бы обратить внимание на то, что особенности механизма управления и регулирования развития российской Арктики могут стать основой для выработки определенных нешаблонных правовых и организационных решений в данной сфере. Поиск и закрепление критериев определения границ правового регулирования, новых методов государственного управления позволят избежать поспешных правовых решений, оптимальным образом определить круг вопросов, регулируемых отраслевыми и тематическими федеральными и региональными законами, а также иными нормативными правовыми актами, что послужит созданию оптимальных правовых условий устойчивого развития Арктической зоны РФ.

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д.В. Михайлов,
заместитель директора
Правового департамента –
начальник управления
договорной работы
и правовой экспертизы
ОАО ГМК Норильский никель

Уникальность Арктического региона неоднократно подчеркивалась в разного рода документах как международного, так и национального уровня. Стратегическим приоритетом государственной политики в Арктике является в том числе совершенствование системы государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны РФ. В связи с этим полагаем, что одним из механизмов развития Арктической зоны может являться привлечение инвестиций в разработку ресурсной базы через так называемые территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОР), законопроект о которых в настоящее время находится на рассмотрении Государственной Думы в первом чтении.

Законопроектом предусматривается установление особых правовых режимов осуществления предпринимательской деятельности на соответствующих территориях, в частности применение пониженных ставок по налогу на прибыль и налогу на добычу полезных ископаемых, снижение размеров страховых взносов, упрощение порядка привлечения трудовых ресурсов иностранной рабочей силы, применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны.

Вместе с тем, несмотря на то, что предлагаемое законопроектом регулирование направлено на повышение инвестиционной привлекательности и стимулирование инвестиций для наиболее перспективных территорий в стране, отдельные положения законопроекта могут не позволить крупным компаниям, имеющим необходимые ресурсы для осуществления инвестиций, быть задействованными в этом процессе:

– требование к резиденту ТОР по отсутствию статуса участника регионального инвестиционного проекта (данное ограничение является необоснованным и избыточным, так как предприятием могут ре-

ализоваться инвестиционные проекты в различных отраслях и различных регионах страны);

- требование по местонахождению резидента ТОР только на соответствующей территории, а также требование по отсутствию у резидента ТОР филиалов и представительств;

- требование к резиденту ТОР по отсутствию статуса участника консолидированной группы налогоплательщиков;

- установление возможности расторжения соглашения об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития по причине осуществления иной, не предусмотренной соглашением, предпринимательской деятельности (данная норма может существенно затронуть крупные промышленные предприятия в моногородах, осуществляющие помимо производственной деятельности также и другие виды деятельности в целях обеспечения функционирования инфраструктуры города и предоставления услуг населению);

- отсутствие процедуры внесения изменений в соглашение об осуществлении деятельности, которые могут потребоваться, например, в связи с изменением рыночной конъюнктуры и соответствующей необходимостью корректировки бизнес-плана для обеспечения прибыльности осуществляемых инвестиций.

Кроме того, следует обратить внимание на то, что при создании ТОР законопроектом не предусмотрено какого-либо содействия (софинансирования) по развитию инфраструктуры соответствующей территории (автомобильные дороги, морской и речной транспорт, портовая и железнодорожная инфраструктура, объекты электро-, тепло- и газоснажения и т.д.).

В связи с этим представляется целесообразным при рассмотрении законопроекта Государственной Думой дополнительно детально проработать вопрос использования сложившейся инфраструктуры новыми предприятиями, которые придут на соответствующие территории, в том числе возможность софинансирования со стороны государства расходов по созданию новых и модернизации действующих объектов инфраструктуры, участие резидентов ТОР в развитии инфраструктуры.

Отдельно следует остановиться на потенциальном ресурсном богатстве Арктической зоны РФ при одновременной малоизученности арктических территорий. Как в целом по стране, так и применительно к арктическим территориям подавляющая часть стоящих на балансе месторождений полезных ископаемых была открыта в результате геологоразведочных работ, в том числе региональных, проведенных в советский период.

Это связано, в частности, с тем, что существующая система лицензирования не содержит гарантий предоставления недропользователям, проводившим региональные геолого-геофизические работы, прав на дальнейшее проведение геологического изучения соответствующих участков.

В связи с этим полагаем необходимым внесение изменений в законодательство о недрах, направленных на установление возможности предоставления права пользования недрами для целей геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального и местного значения) недропользователю, которым соответствующий участок недр выявлен по результатам региональных геолого-геофизических работ за счет собственных средств.

Предлагаемые изменения будут способствовать привлечению частных инвестиций в проведение региональных геолого-геофизических работ, повысят степень геологической изученности территории Арктической зоны, обеспечат восполнение минерально-сырьевой базы страны.

Существенным препятствием для развития промышленных предприятий в районах Крайнего Севера является тенденция последнего времени по оттоку трудовых ресурсов из северных регионов. На законодательном уровне необходимо установить стимулирующие меры для привлечения и закрепления работников на указанных территориях. В частности, полагаем целесообразным внести изменения:

- в Федеральный закон «О страховых пенсиях» в части установления повышенного размера назначенной страховой пенсии лицам, продолжающим трудовую деятельность в районах Крайнего Севера после назначения страховой пенсии;

- в Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» в части освобождения от обложения страховыми взносами затрат работодателя по финансированию приобретения жилья для работников и по финансированию оздоровительного отдыха.

КООПЕРАЦИЯ ГОСУДАРСТВА, МУНИЦИПАЛИТЕТОВ, БИЗНЕСА В УСТОЙЧИВОМ РАЗВИТИИ МАКРОРЕГИОНА РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ

С.В. Рыбаков,
начальник отдела
сопровождения корпоративных
проектов Правового департамента
ОАО «РЖД»

Проjekt развития железнодорожного Северного широтного хода (Обская – Салехард – Надым – Пангоды – Новый Уренгой – Коротчаево). Развитие железнодорожного транспорта в ЯНАО связано с освоением месторождений нефти и газа. Железная дорога остается одним из основных видов транспорта, обеспечивая круглогодичный пропуск поездов из центральных районов страны на северную территорию. В связи с активизацией деятельности нефтегазодобывающих компаний и ростом добычи углеводородного сырья в последние годы встал вопрос о недостаточной пропускной способности железнодорожного транспорта.

С учетом ограниченности зоны охвата существующих трубопроводов строительство инфраструктуры железнодорожной линии Северного широтного хода (далее – СШХ) является безальтернативным способом решения поставленных задач по освоению газоконденсатных месторождений и развитию транспортной инфраструктуры ЯНАО.

В рамках проекта в период 2014–2017 гг. предлагается реализовать в том числе строительство совмещенного мостового перехода через реку Обь в районе г. Салехард. В целях выполнения поручений Президента РФ В.В. Путина ОАО «РЖД» участвует в проработке вопросов реализации проекта. Строительство СШХ имеет важное макроэкономическое и геополитическое значение для Российской Федерации наряду с такими проектами, как БАМ, Транссиб, ВСМ.

Проект позволяет сформировать стратегически важный мультимодальный транспортный полигон, дополняющий Транссибирскую магистраль с потенциалом выхода к Арктике. Подписаны соглашения о сотрудничестве в организации железнодорожных перевозок по Северному широтному ходу с потенциальными грузоотправителями.

ОАО «РЖД» разработаны оптимальные организационно-правовая и финансовая модели проекта строительства СШХ, а также определена комплексная эффективность проекта для ОАО «РЖД».

Вопросы реализации проекта были обсуждены на Международном инвестиционном форуме «Сочи – 2014» 18–21 сентября 2014 г.

От реализации проекта ожидаются следующие эффекты:

- организация инфраструктуры, обеспечивающей транспортировку добываемых природных ресурсов, в том числе сжиженного природного газа, и прочих грузов в ЯНАО, а также развитие газоконденсатных месторождений в Уренгой-Ямбургской и Западной зонах ЯНАО;

- ускорение экономического развития ЯНАО, рост налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, повышение мобильности населения региона;

- организация инфраструктуры для освоения Арктики и приполярного шельфа;

- сокращение пробега грузов на 700–800 км и более в сообщении ЯНАО с западными регионами Российской Федерации;

- сокращение протяженности транспортных маршрутов от месторождений в северных районах Западной Сибири до портов Балтийского бассейна на 700–800 км и более, ускорение оборачиваемости грузов и тары (вагонов-цистерн) у грузоотправителей;

- создание новых рабочих мест как на самой железной дороге (прирост более 1500 чел.), так и в обслуживающих отраслях.

С учетом этого проекты развития транспортной инфраструктуры центральной части Арктической зоны РФ могут и должны быть включены в число важнейших приоритетов национальной транспортной политики. Реализация проекта даст мощнейший толчок социально-экономическому развитию как непосредственно ЯНАО, так и макрорегиона, а также страны в целом.

Законодательные предложения ОАО «РЖД», направленные на развитие инфраструктуры железнодорожного транспорта. Перед ОАО «РЖД» и железнодорожной отраслью стоит ряд задач, без решения которых невозможно создать оптимальные условия для развития железнодорожного транспорта, повышения его конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности. Решение данных задач возможно только на законодательном уровне. Одна из главных задач – привлечение инвестиций в развитие инфраструктурных проектов.

Так, в соответствии с законодательством на ОАО «РЖД» лежит бремя содержания и развития инфраструктуры. Однако зачастую у ОАО «РЖД» не хватает средств на ликвидацию «узких мест» на ин-

фраструктуре, что не позволяет увеличить погрузку и пропускные способности дорог, повысить скорость и своевременность доставки грузов. Для устранения указанных проблем необходимо снять законодательные ограничения в обороте ряда объектов имущества ОАО «РЖД», которые не позволяют вовлечь их в хозяйственный оборот и обеспечить их инвестиционную привлекательность.

ОАО «РЖД» разработаны предложения по изменению Федерального закона «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», а также постановления Правительства РФ от 6 февраля 2004 г. № 57, направленные на снятие ограничений в обороте ряда объектов инфраструктуры, вагонного, локомотивного хозяйства, гражданской обороны, а также акций дочерних компаний ОАО «РЖД».

Кроме того, необходимо развитие отдельных форм государственно-частного партнерства. Так, действующее законодательство о концессионных соглашениях содержит ряд положений, не позволяющих ОАО «РЖД» реализовывать инфраструктурные проекты с использованием механизмов концессии. Для снятия указанных ограничений представляется целесообразным включение в законодательство положений, аналогичных нормам, действующим в настоящее время в отношении государственной компании «Российские автомобильные дороги».

Особо необходимо остановиться на контракте жизненного цикла (далее – КЖЦ), особенностью которого является объединение в рамках одного соглашения стадий проектирования, строительства и последующего содержания объекта. Финансирование строительства и эксплуатации полностью или частично осуществляется за счет средств инвестора, получающего доход в виде платежей из соответствующего бюджета после ввода объекта в эксплуатацию. Вместе с тем порядок заключения и исполнения КЖЦ действующим законодательством не урегулирован, в связи с чем представляется целесообразным законодательное закрепление КЖЦ и формирование единой методологической базы, а также правоприменительной практики по данному вопросу.

Также необходимо отметить, что законодательство Российской Федерации не содержит определения термина «инфраструктурная облигация». В связи с этим под инфраструктурными облигациями могут пониматься либо корпоративные ценные бумаги с длительным сроком погашения, либо облигации федерального займа с целевым использованием денежных средств, полученных от их размещения.

Одним из наиболее оптимальных вариантов финансирования инфраструктурных проектов является введение в законодательство

нового вида облигаций федерального займа – инфраструктурных облигаций с длительным сроком обращения и целевым использованием полученных денежных средств – на развитие инфраструктуры железнодорожного транспорта.

Реализация данной концепции возможна при внесении изменений в Федеральный закон о бюджете – в части корректировки верхнего предела государственного внутреннего долга, и в Бюджетный кодекс РФ – в части установления возможности целевого расходования поступлений от размещения облигаций федерального займа. Средства, полученные в результате размещения инфраструктурных облигаций федерального займа, предлагается использовать в рамках законодательства путем предоставления ОАО «РЖД» целевых бюджетных субсидий или внесения средств в его уставный капитал.

Отдельно необходимо остановиться на возможности заключения договоров на организацию перевозки грузов железнодорожным транспортом на принципах Take or Pay (вези или плати, ToP).

Договор организации перевозок грузов на принципах ToP подразумевает наличие особых условий в структуре отношений компании-грузоотправителя и ОАО «РЖД», согласно которым ОАО «РЖД» обязуется перевезти согласованный груз по определенной цене в определенном объеме, а компания-грузоотправитель – представить к перевозке груз и оплатить перевозку указанного объема груза.

В том случае, если компания-грузоотправитель не представляет к перевозке определенный объем груза, она обязана оплатить ОАО «РЖД» сумму штрафа (например, равную размеру провозной платы за перевозку груза, объем которой оговорен условиями договора).

Однако на практике при заключении договора на организацию перевозок грузов на принципах ToP следует учитывать риски, связанные с отсутствием необходимой правоприменительной практики.

Кроме того, при организации работ по заключению договоров на организацию перевозок грузов на принципах ToP необходимо учитывать:

- а) ограниченность пропускной способности инфраструктуры железнодорожного транспорта;
- б) публичность договора перевозки грузов железнодорожным транспортом и, соответственно, невозможность осуществления приоритетных перевозок грузов в соответствии с положениями договоров на организацию перевозок грузов на принципах ToP.

В связи с этим к вышеупомянутым ключевым рискам необходимо отнести также и риск обеспечения перевозок заявленных объемов грузов в связи с «занятостью» инфраструктуры железнодорожного транспорта.

Учитывая значимость реализации инфраструктурных проектов, направленных на увеличение пропускной способности инфраструктуры железнодорожного транспорта, а также решения, принятые Президентом РФ и Правительством РФ в части развития инфраструктуры железнодорожного транспорта, возможность заключения между ОАО «РЖД» и компаниями-грузоотправителями исполнимых договоров на организацию перевозок грузов является важнейшей задачей как для ОАО «РЖД», так и для всех заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

От правильности выбранной юридической конструкции указанного договора, а также от степени минимизации соответствующих рисков зависит реализация крупнейших инвестиционных проектов.

В этих целях предлагаем обеспечить внесение комплексных изменений в законодательство Российской Федерации в части:

а) установления возможности заключения между владельцем инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования (перевозчиком) и иными пользователями услуг железнодорожного транспорта соглашений, направленных на создание (улучшение) объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

б) установления ответственности грузоотправителя за неисполнение / ненадлежащее исполнение договора об организации перевозок грузов;

в) установления приоритетности осуществления перевозок грузов в случае, если они осуществляются на основании договора об организации перевозок грузов, содержащего условия об инвестировании в создание или улучшение инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и (или) о внесении предоплаты за осуществление перевозок грузов более чем за три года.

Кроме того, учитывая возможные правовые риски, предлагаем рассмотреть возможность утверждения типового проекта договора на организацию перевозок грузов железнодорожным транспортом на принципах ToP актом Правительства РФ либо заинтересованного федерального органа исполнительной власти, например Минтранса России.

Реализация упомянутых предложений ОАО «РЖД» послужит стимулом к развитию инфраструктуры железнодорожного транспорта, в том числе в ЯНАО и иных районах Севера России.

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – ОСНОВА СОХРАНЕНИЯ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ АРКТИКИ

*В.А. Забродин,
ведущий специалист
Северо-Западного регионального
научного центра,
доктор биологических наук,
профессор, академик РАН*

*К.А. Лайшев,
заместитель председателя
Северо-Западного регионального
научного центра,
доктор наук, профессор,
член-корреспондент РАН*

В настоящее время на Севере России проживает около 8% населения страны, в то же время на этой территории сосредоточены треть мировых запасов никеля, почти весь добываемый в России природный газ, нефть, каменный уголь и другое минеральное сырье. В Арктической зоне находится более 60% запасов пресной воды, 80% лесных богатств и более 300 млн га оленьих пастбищ.

Здесь проживает основная часть коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации, чьи интересы не могут не учитываться при принятии решений об освоении природных ресурсов и промышленном производстве на территориях традиционного природопользования, активно приезжает на Север и пришлое население. Об этом свидетельствуют принятые государственной Думой Законы «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Севера», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера», «О гарантиях и компенсациях лицам, работающим и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» и др.

Для освоения природных ресурсов и эффективного развития промышленного комплекса требуется серьезная проработка проблем продовольственного обеспечения населения северной зоны страны при максимальном использовании для этой цели имеющихся здесь возможностей и резервов.

Создание собственной продовольственной базы Севера позволит ускорить развитие новых отраслей в регионе, создаст дополнительные рабочие места для местного коренного и пришлого населения, а производство местных продуктов питания в рациональном сочетании с завозом высококачественной продукции из других регионов страны будет способствовать развитию северных территорий.

О.Ю. Шмидт в начале 1930-х гг. отмечал, что при освоении Севера особое внимание следует уделять развитию производства местных продовольственных ресурсов, и в первую очередь – при помощи науки. Именно тогда был организован Институт полярного земледелия, который объединял более 20 сельскохозяйственных станций от Мурманской области до Чукотского автономного округа.

В то же время следует отметить, что, по данным института питания АМН РФ, потребность в питательных веществах на душу населения на Севере выше по сравнению с европейской частью Российской Федерации по белкам на 14%, по жирам на 8%, по углеводам на 6%, а по калорийности – на 11%¹.

По мнению В.И. Хаснулина, территория Севера отличается значительными перепадами температур, наличием геомагнитных, гравитационных и радиационных аномалий². Действие неблагоприятных социальных и производственных условий, информационных перегрузок, вызывающих дополнительную психическую усталость и эмоциональные стрессы, усугубляет негативные эффекты природных влияний, противодействие которым требует дополнительных затрат энергии, а следовательно, усиливает выраженность состояния хронического стресса. Важное место среди механизмов, обеспечивающих качество адаптации жителей Севера к дискомфортным климато-географическим условиям, занимают алиментарные процессы жизнеобеспечения, основанные на выборе рационов питания, соответствующих особенностям обмена веществ при хроническом экологически обусловленном стрессе. По данным научных исследований, фактор питания, составные части рациона оказались одним из основных условий сохранения устойчивости человеческого организма к неблагоприятному воздействию климатических, геофизических и других экстремальных биосферных возмущений³.

¹ См.: Лайшев К.А.; Забродин В.А. Резервы обеспечения населения Крайнего Севера продуктами питания: сборник научных трудов Отделения сельскохозяйственных наук. Вып. 4. 2012. С. 36–42.

² Hasnulin V. I., Hasnulina A.V., SC CEM SB RAMS, Novosibirsk, Russia STRESS AS A CONSEQUENCE OF THE GEOPHYSICAL DISTURBANCES ACTION IN THE NORTH; Хаснулин В.И. Здоровье, северный тип метаболизма и потребность рыбы в рационах питания на Севере. Вторая Международная летняя школа медицинской антропологии / научная конференция «Проблемы сохранения здоровья в условиях Севера и Сибири». Новосибирск. URL: http://old.iaa.ras.ru/conferences/2009/medanrtho_summer_school/texts/hasnulin_metabolism.pdf

³ Там же.

Ведение сельскохозяйственного производства в условиях Севера связано с более высоким уровнем себестоимости продукции по сравнению с другими регионами и с высокой долей риска, но при этом:

– полноценное питание населения Севера не может быть обеспечено без надлежащего функционирования агропромышленного комплекса этого региона. По данным Института гигиены питания, человек, проживающий на Севере, должен в 1,3–1,5 раза больше потреблять мяса, молока, яиц, овощей, а основная часть продукции должна быть произведена на территории, где он проживает;

– отрасли традиционного природопользования (оленоводство, рыбный и охотничий промыслы, сбор дикоросов) – основа жизни питания коренных малочисленных народов, численность которых в районах Севера составляет около 200 тыс. человек;

– по мере насыщения внутреннего рынка отечественным продовольствием Россия с ее огромными северными территориями вполне может стать крупным экспортером экологически безопасных продуктов питания. Примером могут служить Швеция, Финляндия, Норвегия, где более 60% хозяйств включены в экологические программы, а около 10% – полностью заняты производством такой продукции;

– благоприятные перспективы продвижения земледелия далеко на Север открываются в связи с глобальным потеплением. В России в результате потепления площадь земель, пригодных для земледелия, возрастает в 1,5 раза, а биологический потенциал земельного фонда повысится на 30%¹.

Рассматривая вопросы продовольственного обеспечения северных территорий за счет собственного производства, в первую очередь надо остановиться на домашнем оленеводстве. Экономическое значение данной отрасли определяется кормовыми ресурсами обширных пространств тундры, лесотундры, северной тайги для северных оленей.

Продуктивно использовать 328 млн га оленьих пастбищ Российской Федерации не может, кроме оленей, ни один вид сельскохозяйственных животных.

Продукция оленеводства с каждым годом приобретает все большую ценность и имеет большое значение, так как является экологически чистой и содержит значительное количество биологически активных веществ.

Следует особо подчеркнуть этносоциальный аспект сохранения и развития отрасли, так как исторический опыт ведения домашнего оленеводства показывает, что оленеводы являются основными носи-

¹ См.: Иванов В.А., Терентьев В.В., Мальцева И.С. и др. Факторы и условия устойчивого развития агропродовольственного комплекса и сельских территорий Севера. Сыктывкар: Коми науч. центр УрО Рос. АН, 2011; Колегов М.Г. Определение потребности жителей города Сыктывкара в экологически безопасной продукции сельского хозяйства // Маркетинг в России и за рубежом. 2004. № 2. С. 92–104.

телями культуры своего народа. Они устойчиво сохраняют родные языки, национальную одежду, жилье и традиции, а семьи отличаются устойчивостью брака. Отсюда северное оленеводство следует рассматривать не только как исторически сложившуюся отрасль в северном хозяйстве природопользования, но и как форму сохранения уникальных северных этносов¹.

В настоящее время на территории Российской Федерации насчитывается около 1,7 млн домашних и 1,5 млн диких северных оленей. В 1990-х годах отмечено резкое снижение численности домашних оленей. С 2003 года наметился небольшой рост поголовья животных, который прослеживается и в настоящее время. Говорить о существенном росте численности поголовья домашних оленей еще рано, но тенденция положительная, и это не может не радовать. Однако до создания высокорентабельного домашнего оленеводства еще далеко².

Оленеводство дает мясо, субпродукты и шкурковую продукцию. В последнее время из рогов северных оленей, а также из эндокрино-ферментного сырья производят биологически активные добавки³. Вся продукция экологически чистая. Олени выпасаются вдали от крупных индустриальных городов, где нет промышленного производства и автомобильных дорог. Их не подкармливают комбикормами с генно-модифицированными добавками и антибиотиками.

На Севере России может производиться ежегодно около 30 тыс. т высококачественного диетического мяса и субпродуктов 1-й категории, более 70 тыс. шкур, более 30 т пантов и другого ценного эндокрино-ферментного и специального сырья.

Большое значение для питания аборигенного и пришлого населения на Крайнем Севере имеет рыбный промысел. Пик добычи рыбы на Крайнем Севере приходится на 1970-е гг., но даже в 1985 г. годового вылов рыбы только на Таймыре достигал 36,7 тыс. ц. В настоящее время только на Енисее промысловый запас рыбы составляет 60,4 тыс. ц. Однако анализ видового состава вылавливаемой рыбы показал, что из-за экономических и организационно-хозяйственных причин добыча ценных видов находится на уровне 50% выделенных квот, а малоценных – на уровне 25%⁴.

¹ См.: Лайшев К.А., Мухачев А.Д., Зеленский В.М. Агропромышленный комплекс Енисейского Севера // В сб. научных трудов «Научное обеспечение рационального природопользования Енисейского Севера». Новосибирск, 2002, С. 4–32.

² См.: Колегов М.Г. Определение потребности жителей города Сыктывкара в экологически безопасной продукции сельского хозяйства // Маркетинг в России и за рубежом. 2004. № 2. С. 92–104.

³ Лайшев К.А.; Забродин В.А. Резервы обеспечения населения Крайнего Севера продуктами питания Сборник научных трудов Отделения сельскохозяйственных наук Вып. 4, 2012. С. 36–42; Мухачев А.Д., Лайшев К.А., Колпащиков Л.А. Мясная продуктивность северных оленей. - Новосибирск, 2002.

⁴ Лайшев К.А., Мухачев А.Д., Зеленский В.М. Агропромышленный комплекс Енисейского Севера // В сб. научных трудов «Научное обеспечение рационального природопользования Енисейского Севера». Новосибирск, 2002, С. 4–32.

Использование данных о качестве и пищевой ценности промысловых видов рыб Крайнего Севера, внедрение новых технологий их заготовки, переработки и хранения могло бы значительно расширить базу местной перерабатывающей промышленности, содействовать решению проблемы сбалансированного питания населения, снижению уровня заболеваний, повышению качества жизни¹.

На Севере имеются значительные ресурсы дикорастущих ягод, лекарственных растений и грибов. Стоимость общего биологического запаса данных видов сырья в среднеевропейских заготовительных ценах только в Ханты-Мансийском автономном округе составляет около 2 млрд дол. США, возможный объем ежегодной реализации сырья – 160 млн дол. После переработки стоимость продукции возрастает в 3–20 раз. Ассортимент дикорастущих растений и грибов, сырье которых можно рационально заготавливать только в этом округе, представлен 60 видами лекарственно-технических растений и 40 видами грибов, разрешенных к заготовкам на территории России. Помимо этого в округе сосредоточено более 70% ресурсов кедрового ореха Уральского федерального округа².

Следует отметить, что запасы сырья растительного происхождения не ограничиваются общеизвестными ягодными растениями: морошка, брусника, клюква, голубика, черника. В настоящее время во всем мире увеличивается интерес к использованию дикорастущих лекарственных растений, ягод и грибов в фармацевтической, пищевой, косметической промышленности, растет спрос на органические и экологически чистые продукты питания. Регион, обладая огромными запасами экологически чистого сырья, может стать одним из крупнейших его поставщиков.

Помимо северного оленеводства, животноводство на Крайнем Севере представлено молочным скотоводством, птицеводством и звероводством. Однако в жестких экономических условиях эти отрасли на Крайнем Севере влачат жалкое существование. Итог – практически во все северные поселки поставляются консервированные молочные продукты, а цена одного литра молока – более 150 руб. Например, в Северо-Енисейском районе в 1990 г. общее количество крупного рогатого скота составляло более 3000 тыс. голов, а к 2012 г. сократилось до менее 100 голов. Практически во все поселки поставляются консервированные молочные продукты, а цена одного литра молока колеблется от 150 до 200 рублей³.

¹ Лайшев К.А.; Забродин В.А. Резервы обеспечения населения Крайнего Севера продуктами питания: Сборник научных трудов Отделения сельскохозяйственных наук. Вып. 4. 2012. С. 36–42.

² О программе Ханты-Мансийского автономного округа Югры «Социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» на 2008–2012 гг.: Окружной закон от 30.12.2007 г. № 151.

³ См.: Лайшев К.А., Мухачев А.Д., Зеленский В.М. Агропромышленный комплекс Енисейского Севера: сборник научных трудов «Научное обеспечение рационального природопользования Енисейского Севера». Новосибирск, 2002. С. 4–32.

Выпивая в день два стакана цельного молока, взрослый человек покрывает суточную норму белка на 30%, калия – на 50%, фосфора и кальция – на 75%. А по нормам, разработанным РАМН, человек на протяжении года должен употребить не менее 116 кг цельного молока¹.

В то же время в качестве примера можно привести состояние этой отрасли в Мурманской области. В области 3,9 тыс. коров, средний удой свыше 7,8 тыс. л на фуражную корову (самый высокий в России), а в СХПК «Полярная звезда» Мурманской области надаивают свыше 10 тыс. кг молока на фуражную корову.

Полагаем, что нет необходимости создавать огромные молочные комплексы. Наоборот, проекты небольших молочных ферм (с поголовьем до 200 дойных коров) могут успешно реализовываться и быть рентабельными в районах Крайнего Севера. Основным резервом для заготовки кормов на Крайнем Севере являются пойменные земли крупных северных рек. Например, в Северо-Енисейском районе сотрудниками НИИСХ Крайнего Севера еще в 1970-х гг. было установлено, что в пойме Енисея имеется около 102,3 тыс. га чистых лугов, из них 68,2 тыс. га относится к настоящим лугам и 34,1 тыс. га – к болотистым. При поверхностном внесении минеральных удобрений продуктивность естественных пойменных лугов увеличивается в 2,0–2,5 раза и достигает 30–35 ц/га сухого вещества. Это позволяет в условиях короткого заполярного лета проводить на лугах два укоса и получать корм с повышенным содержанием питательных веществ².

Следует отметить и овощеводство защищенного грунта. Для интенсивного круглогодичного производства овощной, лекарственной и декоративной растительной продукции применяется вегетационно-облучательное оборудование. С каждой установки в течение года можно получить 12 урожаев горчицы и салата, 8–10 урожаев укропа и петрушки, 5–6 урожаев огурцов и 4 урожая томатов. Получаемая овощная продукция отличается высокими качественными показателями по содержанию витаминов, минеральных элементов и другими характеристиками пищевой ценности. Содержание нитратов в ней значительно ниже установленных санитарных норм, полностью отсутствуют пестициды и другие загрязнители. Экономические показатели эффективности: себестоимость производства томата – 85–100 руб./кг, зеленных культур – 70–90 руб./кг³.

¹ См.: Лайшев К.А.; Забродин В.А. Резервы обеспечения населения Крайнего Севера продуктами питания: Сборник научных трудов Отделения сельскохозяйственных наук. Вып. 4. 2012. С. 36–42.

² См.: Лайшев К.А., Мухачев А.Д., Зеленский В.М. Агропромышленный комплекс Енисейского Севера: сборник научных трудов «Научное обеспечение рационального природопользования Енисейского Севера». Новосибирск, 2002. С. 4–32.

³ Панова Г.Г., Ю.И. Желтов, В.Л. Судаков и др. Биотехнологические комплексы по круглогодичному интенсивному ресурсосберегающему производству высококачественной растительной продукции: основы создания и перспективы: материалы координационного совещания АФИ. СПб., 2010. С. 77–85.

Таким образом, в настоящее время на Крайнем Севере объективно возможно возрождение и успешное развитие только отраслей традиционного природопользования – домашнего оленеводства, охотничьего промысла, рыбодобычи и сбора дикоросов. В то же время очевидна необходимость развития и других отраслей животноводства – молочного животноводства, птицеводства и звероводства, особенно вблизи крупных северных городов (Мурманск, Нарьян-Мар, Салехард, Норильск, Анадырь, Певек).

Особое внимание должно быть уделено научному обеспечению и внедрению инновационных высокоэффективных, ресурсосберегающих технологий производства, адаптированных к суровым условиям Севера.

Первоочередные задачи науки в сфере продовольственной безопасности Арктики следующие:

- разработка новой системы региональной аграрной экономики, которая позволит восстановить и в дальнейшем прогрессивно развивать местное сельскохозяйственное производство с целью улучшения обеспечения населения продовольствием;

- усовершенствование прогрессивных систем ведения домашнего оленеводства, охотничьего, рыболовного и зверобойного промыслов, сбора дикоросов и рационального использования местной продукции;

- разработка научных приемов экологически сбалансированного природопользования сельскохозяйственных угодий Севера и оленьих пастбищ;

- разработка эффективных способов увеличения производства продуктов животноводства и растениеводства (молочное животноводство, птицеводство, овощеводство защищенного грунта) в системе агропромышленного комплекса Севера.

В заключение уместно привести слова президента Ассоциации полярников России А.Н. Чилингарова: «Развитие северных и арктических регионов становится сегодня важнейшей стратегической задачей страны. На его пути немало сложностей и проблем – как унаследованных из прошлого, так и вызванных особенностями нашего времени. Но они вполне преодолимы. У государства при активном участии всего российского общества есть все возможности выполнить намеченную программу, реализация которой будет способствовать возрождению России как великой полярной державы».

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ОБЪЕКТОВ, СОЗДАННЫХ ВО ВНУТРЕННИХ МОРСКИХ ВОДАХ, НА КОНТИНЕНТАЛЬНОМ ШЕЛЬФЕ И В ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.В. Саюнов,
ведущий юрисконсульт
юридического отдела
ООО «Газпром геологоразведка»

В настоящее время активно развивается исследование и добыча ресурсов на арктическом шельфе Российской Федерации, поскольку этот сектор континентального шельфа является самым крупным и перспективным с точки зрения промышленно значимых месторождений¹.

При разработке арктических месторождений и добыче углеводородов из таких месторождений возникает множество различных (логистических, финансовых, технологических и иных) трудностей и проблем.

Одной из таких проблем, с которой в принципе никогда не сталкиваются при разработке месторождений на суше, является создание места, с которого будет вестись разведка и (или) добыча нефти и газа. В связи с тем, что создание такого объекта (буксировка буровой установки, установка буровой платформы, строительство металлической конструкции, создание намывного или насыпного основания и т.д.) усложнено крайне неблагоприятными погодными условиями, малой продолжительностью бурового сезона, непростой логистической схемой и иными факторами, влияющими на разработку месторождений в Арктике, оно требует значительных финансовых затрат.

Для того чтобы не понести дополнительных расходов на переоформление данного объекта ввиду неправильного выбора правового

¹ См. например: Рапопорт М.В. «Правовые рифы» шельфовых проектов арктических морей // Нефть. Газ. Право. 2010. № 5. С. 36–39.

регулирования, особенно важно изначально правильно оформить такой объект.

Между тем в законодательстве Российской Федерации существует сразу несколько вариантов оформления подобных объектов, и при их создании ни в теории, ни на практике, ни в законодательстве нет однозначного ответа на то, какой из них следует выбирать и в каком случае.

Более того, в законодательстве существует сразу несколько однородных понятий для этих целей, и поэтому в первую очередь необходимо определиться с терминологией. В нормативных правовых актах Российской Федерации встречаются следующие понятия: «искусственный остров¹», «искусственный земельный участок²», «искусственно созданный земельный участок³», «искусственный земельный участок, созданный на водном объекте, находящемся в федеральной собственности⁴». Следует отметить, что Конвенция ООН по морскому праву⁵ также оперирует понятием «искусственный остров».

Кроме того, целесообразно соотнести данные понятия с понятиями «гидротехническое сооружение⁶» и «установка, сооружение (в том смысле, который придает этому понятию Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»)» (далее – Федеральный закон о континентальном шельфе Российской Федерации)⁷.

Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные

¹ Статья 4 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694; ст. 4 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833; ст. 4 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273; ст. 11.1 Налогового кодекса РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

² Статья 11 Водного кодекса РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381; ст. 4 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126; ст. 4 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

³ Статья 4 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5557.

⁴ Статья 3 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4594.

⁵ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) от 10 декабря 1982 г. // СЗ РФ. 1998. № 1. С. 3–168.

⁶ Статья 3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

⁷ Статья 4 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации»; ст. 4 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации».

законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон об искусственных земельных участках) в ст. 3 отождествляет понятия «искусственный земельный участок», «искусственно созданный земельный участок» и «искусственный земельный участок, созданный на водном объекте, находящемся в федеральной собственности».

В первую очередь следует отметить, что отличия между понятиями, данными одним нормативным правовым актом, – между понятием искусственного острова и понятием установки, сооружения, – очевидны. Искусственный остров имеет какое-либо основание (насыпное, намывное и т.п.) и выступает над поверхностью воды при максимальном приливе, а установка, сооружение – это буровая установка, платформа или подводное сооружение, включая скважину.

Исходя из положений гл. IV Федерального закона о континентальном шельфе Российской Федерации, можно сделать вывод, что, несмотря на отличия понятий «искусственный остров» и «установка, сооружение», на них распространяется идентичный режим правового регулирования. Однако следует отметить, что их разграничение все равно остается важным вопросом, поскольку, во-первых, сам законодатель рассматривает эти понятия по отдельности, а во-вторых, несмотря на идентичность правового регулирования, это два схожих, но при этом очень отличающихся понятия.

В статье 11 Водного кодекса РФ (далее – ВдК РФ) предусмотрено, что на основании решения о предоставлении водного объекта в пользование предоставляются водные объекты для создания стационарных и (или) плавучих платформ, искусственных островов на землях, покрытых поверхностными водами (п. 4 ч. 2), для строительства гидротехнических сооружений, мостов, подводных и подземных трубопроводов, подводных линий связи, других линейных объектов, если такое строительство связано с изменением дна и берегов водных объектов (п. 5 ч. 2), а также установлено, что не требуется ни заключения договора водопользования, ни решения о предоставлении водного объекта в пользование, если водный объект используется для создания искусственных земельных участков (п. 19 ч. 3). Исходя из положений данной статьи, можно сделать вывод, что «гидротехническое сооружение», «искусственный остров» и «искусственный земельный участок» законодателем понимаются как три разные категории. Но в чем же их конкретные отличия?

Законодатель не дает четкого ответа на этот вопрос. Для того чтобы определить конкретные отличия между данными понятиями, необходимо исследовать еще несколько связанных с ними категорий,

¹ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4594.

а именно: сооружение, водный объект, находящийся в федеральной собственности, и поверхностные воды.

Пунктом 23 ч. 2 ст. 2 Технического регламента о безопасности зданий и сооружений¹ установлено, что сооружение – это результат строительства, представляющий собой строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из строительных конструкций.

При создании искусственного земельного участка используется намыв или отсыпка грунта, что очень сложно назвать строительными конструкциями, поэтому представляется, что использование термина «сооружение» в данном случае не совсем корректно. Что касается гидротехнических сооружений, то они не создаются путем намыва или отсыпки грунта, а сооружаются как раз из строительных конструкций (несмотря на то, что в определении указано, что оно может быть не только сооружением, но и иным объектом). И наконец, искусственный остров – это искусственно сооруженная конструкция на насыпном или ином основании. Другими словами, искусственный остров – это искусственный земельный участок, на котором построена какая-либо конструкция.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что в Федеральном законе об искусственных земельных участках некорректно определен искусственный земельный участок, поскольку по сути он не является сооружением. Между тем по данному признаку (является ли сооружением) можно разграничить данные термины – искусственный остров является сооружением на каком-либо основании, искусственный земельный участок не является сооружением, а гидротехническое сооружение – является.

Далее, ст. 1 ВдК РФ установлено, что водный объект – это природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима. Водные объекты по общему правилу находятся в федеральной собственности. Исключения установлены самим ВдК РФ – это пруд или обводненный карьер, расположенные в границах земельного участка, не принадлежащего на праве собственности Российской Федерации.

Определение поверхностных вод дается в ч. 3 ст. 5 ВдК РФ. В ней говорится, что поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии. При этом к поверхностным водным объектам относятся моря и их отдель-

¹ Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 5.

ные части (проливы, заливы и т.п.), водотоки (реки, ручьи, каналы), водоемы, болота, родники, гейзеры, ледники, снежники.

В определениях искусственного земельного участка и гидротехнического сооружения фигурирует признак взаимодействия с водным объектом, а искусственные острова регулируются законами о континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне и о внутренних морских водах.

Следовательно, можно заключить, что искусственные земельные участки и гидротехнические сооружения могут создаваться на любых из вышеперечисленных объектов, так как все они являются водными объектами, а искусственные острова – только в морях или их отдельных частях. При этом у искусственных земельных участков и гидротехнических сооружений также есть отличие по этому признаку – искусственные земельные участки могут быть созданы только на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, а гидротехнические сооружения – на любых водных объектах, в том числе и на прудах или обводненных карьерах на земельных участках, не принадлежащих государству. По этому критерию сразу следует оговориться, что рассматривается создание искусственных объектов именно в морских водах, поэтому данное отличие не будет способствовать разграничению данных понятий при строительстве на море, но в целом данный признак также помогает найти отличия между указанными выше понятиями.

Следующее отличие, которое можно выделить между данными понятиями, – это признак нахождения над водой. Искусственный земельный участок и искусственный остров по определению находятся над поверхностью воды, причем даже при максимальном приливе, а гидротехническое сооружение и установки, сооружения могут находиться под водой.

Еще одним отличием, которое необходимо рассмотреть, является назначение объекта. Представляется, что разграничение по данному признаку должно быть определяющим и должно позволить с точностью говорить, какой именно объект был создан.

Прямо в определении установлено назначение только для гидротехнического сооружения, и назначением данного объекта является предотвращение негативного воздействия вод и жидких отходов, в том числе обеспечение безопасности мореплавания.

Назначение искусственного острова, установки и сооружения установлено в ст. 16 Федерального закона о континентальном шельфе. Они создаются: а) для обеспечения обороны страны и безопасности государства; б) регионального геологического изучения; в) геологического изучения, разведки и добычи минеральных ресурсов; г) проведения

морских ресурсных исследований водных биоресурсов и осуществления рыболовства; д) проведения морских научных исследований или е) иных целей, не противоречащих международным договорам и федеральным законам Российской Федерации.

Назначение искусственных земельных участков можно определить исходя из положений ст. 1 и 2 Федерального закона об искусственных земельных участках, в которых говорится, что искусственные земельные участки создаются для целей строительства на них зданий, сооружений и (или) их комплексного освоения в целях строительства.

На первый взгляд назначение каждого из вышеперечисленных объектов существенно различается, но при более тщательном рассмотрении данные объекты очень легко перепутать. В первую очередь следует отметить, что правовое регулирование искусственных островов, установок и сооружений идентично, поэтому в контексте целей создания мы будем рассматривать эти понятия как одно целое.

Допустим, что путем отсыпки грунта где-нибудь во внутренних морских водах Российской Федерации на небольшой глубине создается основание с целью дальнейшего строительства на нем разведочной скважины для уточнения геологического строения месторождения и получения притока нефти или газа.

С одной стороны, поскольку целью отсыпки такого основания является геологоразведка, то и рассматривать его нужно как искусственный остров, но, с другой стороны, в дальнейшем на данном основании будет сооружена скважина, следовательно, данное основание является еще и искусственным земельным участком.

Законодатель в ч. 5.1 ст. 16 Федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»¹ определил, что создание искусственных земельных участков, за исключением указанных в п. 5 настоящей статьи, искусственных островов осуществляется в порядке, установленном федеральным законом.

Если толковать данный пункт буквально, то предусмотрено, что искусственный земельный участок является общим понятием и включает в себя понятие искусственного острова. Рассматривая определение искусственного земельного участка и считая его только сооружением, можно выявить противоречие в двух этих понятиях, поскольку, как мы выяснили выше, искусственный остров – это сооружение на насыпном (или ином) основании, а вместе с тем получается, что искусственный остров – это разновидность искусственного земельного участка, то есть разновидность насыпного (или иного) основания.

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

Решить это противоречие может корректировка определения искусственного земельного участка. Представляется, что его следует изложить в следующей редакции: «искусственный земельный участок, созданный на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, – это сооружение или иной объект, создаваемый на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, или его части путем намыва или отсыпки грунта либо использования иных технологий и признаваемый после ввода его в эксплуатацию также земельным участком».

В таком случае описанная выше ситуация перестанет быть проблемной, и при строительстве разведочных или поисковых скважин на насыпном (или ином) основании будет применяться специальная норма, то есть положение о создании и эксплуатации искусственного острова.

Однако и при рассмотрении данной ситуации можно увидеть одну небольшую проблему. Список целей создания искусственных островов является открытым, то есть при выборе любой другой цели, конкретно не прописанной в Федеральном законе о континентальном шельфе, можно выбирать любой из вариантов – получать разрешение на создание искусственного острова либо на создание искусственного земельного участка.

Представляется, что решить данную проблему поможет закрытый список целей для создания искусственного острова. Иначе говоря, из ст. 16 Федерального закона о континентальном шельфе необходимо удалить фразу «иных целей, не противоречащих международным договорам и федеральным законам Российской Федерации».

В этом случае, если отсыпается остров и потом на нем возводится что-либо для целей, описанных в Федеральном законе о континентальном шельфе, нужно идти по пути определения такого острова как искусственного острова, а если отсыпается остров для каких-либо других целей, то как искусственного земельного участка.

Далее, рассмотрим другую ситуацию: во внутренних морских водах создается какое-либо подводное сооружение, которое предназначено для защиты от волн рыбоводческой фермы. С одной стороны, это гидротехническое сооружение, которое должно регулироваться соответствующими нормативными правовыми актами, но, с другой стороны, данное сооружение по всем признакам подпадает под понятие «установки, сооружения» в смысле, который ему придает Федеральный закон о внутренних морских водах.

Следовательно, при создании вышеописанного сооружения можно получить разрешение либо на создание искусственного острова, установки, сооружения, либо на создание гидротехнического сооружения.

Так как два этих процесса существенным образом отличаются друг от друга, у надзорных и контролирующих органов государственной власти могут возникнуть вопросы по поводу того, почему в данном случае, например, выбрано гидротехническое сооружение, а не искусственный остров.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что в законодательстве также нет четкого разграничения понятий «гидротехническое сооружение» и «искусственный остров». Для того чтобы избежать путаницы, в Законах «О внутренних морских водах» и «О континентальном шельфе Российской Федерации» необходимо включить положения о том, что если сооружение создается для целей предотвращения негативного воздействия вод, то независимо от иных целей использования данного сооружения оно является гидротехническим сооружением и к данным отношениям применяются положения Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений»¹.

Для более полного исследования данного вопроса необходимо также рассмотреть иные сходные понятия, которые не встречаются в законодательстве, но предлагаются различными теоретиками. Так, в научных работах используются понятия «искусственная территория»², «намывная территория»³, «искусственно образованная территория»⁴.

Е.Д. Гаврилюк пишет, что искусственная территория обладает двумя значимыми признаками: 1) признак почвы, то есть физическое существование объекта как участка земли; 2) признак рукотворности, то есть он создан в результате сознательной деятельности человека при помощи технических средств и механизмов⁵. Кроме того, данное понятие должно объединить те понятия, которые на данный момент предусмотрены законодательством (искусственный остров и искусственный земельный участок).

Д.В. Замышляев и Е.И. Задорожнюк⁶ отмечают, что искусственная территория создается для размещения на ней объектов капитального строительства. По этому поводу следует отметить, что нет необходимости вводить еще одно понятие на законодательном уровне, при этом не разграничивая другие. В данный момент существуют понятия ис-

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

² Гаврилюк Е.Д. Искусственная территория как правовая категория // Юридический мир. 2014. № 4. С. 57–61.

³ Быстрова Д.А. Конституционно-правовое регулирование порядка создания намывных территорий в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 36–40; Тикк О.К. Проблемы правового статуса намывных территорий // Закон. 2007. № 1. С. 74–80.

⁴ Замышляев Д.В., Задорожнюк Е.И. К проблеме создания искусственных территорий // Юрист. 2008. № 6. С. 36–39.

⁵ См.: Гаврилюк Е.Д. Указ. соч.

⁶ См.: Замышляев Д.В., Задорожнюк Е.И. Указ. соч.

кусственного земельного участка и искусственного острова, которые в случае небольшой корректировки будут однозначно различаться по назначению.

Е.Д. Гаврилюк считает, что отличие между искусственным островом и искусственным земельным участком можно провести по степени омываемости поверхностными водами¹. Искусственный остров со всех сторон окружен водой, а искусственный земельный участок – только частично и приращен к участку суши. Однако подтверждение данной позиции в соответствующих нормативных правовых актах отсутствует, и поэтому оно, по крайней мере, спорно.

Сложно не согласиться с мнением Е.А. Галиновской и Н.В. Кичигина² о том, что при анализе понятия искусственного земельного участка его нужно рассматривать в двух аспектах – как объект капитального строительства и как земельный участок, что создает затруднения в правопонимании и правоприменении. Но несмотря на это для создания искусственных земельных участков предусмотрена подробная процедура получения разрешения и эксплуатации, поэтому нет необходимости в замене понятия «искусственный земельный участок» на понятие «искусственная территория».

Намывная территория, как описывает ее О.К. Тикк, является более узким понятием по сравнению с иными приведенными понятиями: в общем приближении намыв территории представляет собой процесс нанесения гидромеханическим способом естественного либо техногенного грунта на участки дна водного объекта, в результате которого создается искусственный участок суши³. Очевидно, что это понятие не включает в себя буровые установки, платформы и даже иные сооружения (свайные и т.п.), выступающие над водой, поэтому использовать такой термин в законодательстве будет некорректно.

Таким образом, искусственный остров, установка и сооружение, гидротехническое сооружение и искусственный земельный участок являются понятиями одного уровня. Они отличаются, во-первых, по цели создания (при условии внесения в законодательство Российской Федерации предлагаемых изменений) – список целей создания искусственного острова, установок и сооружений определяется Федеральными законами «О континентальном шельфе», «О внутренних морских водах» и «Об исключительной экономической зоне»; цель создания гидротехнического сооружения определена Федеральным законом «О безопасности гидротехнических сооружений», а все, что

¹ См.: Гаврилюк Е.Д. Указ. соч.

² См.: Галиновская Е.А., Кичигин Н.В. Правовые проблемы создания и определения режима искусственных земельных участков // Правовые вопросы строительства. 2008. № 2. С. 12–16.

³ См.: Тикк О.К. Указ. соч.

выходит за пределы этих целей, относится к созданию искусственного земельного участка. Во-вторых, гидротехническое сооружение может быть создано на любом водном объекте, искусственный земельный участок может быть создан на меньшем количестве водных объектов (исключаются пруды и обводненные карьеры, не находящиеся в собственности государства), а искусственный остров создается только на море и его частях. В-третьих, искусственный земельный участок – это только основание, созданное для строительства чего-либо на нем, искусственный остров – это основание с какой-либо конструкцией на нем, гидротехническое сооружение – это только строительная конструкция, а установки и сооружения – это строительные конструкции или уже готовые к эксплуатации объекты (такие, как буровые установки). В-четвертых, искусственные земельные участки и искусственные острова обязательно должны выступать над водой, а гидротехнические сооружения, установки и сооружения могут быть как надводными, так и подводными.

Для более четкого разграничения данных категорий была принята попытка сформулировать изменения в соответствующие законы, но по-настоящему осознать необходимость таких изменений поможет только столкновение с данной проблемой на практике, поскольку на данный момент в Российской Федерации созданием рассмотренных объектов занимаются всего несколько компаний.

РОЛЬ ОБЪЕДИНЕНИЙ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ ПО РАЗВИТИЮ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.В. Федотовских,
*первый заместитель председателя Союза
«Северные промышленники
и предприниматели» (РСПП),
кандидат экономических наук, профессор РАЕ,
член Арктической академии наук*

Принципы участия в общественной экспертизе законодательства. Прагматика современного момента развития приарктических территорий показала, что теперь важна не столько северная романтика, сколько изменение качества жизни северян, воссоздание утерянного имиджа приполярных территорий как экономически стабильных, создание условий для комфортного проживания в городской и сельской местности путем обустройства инфраструктуры для человека. Таким образом, необходимо, чтобы жизнь на Севере была интересной и разносторонней, а с точки зрения экономики были созданы новые условия для развития предпринимательства, что благоприятно скажется на уровне жизни населения в целом.

В России более шести лет назад начался процесс расширения экспертной деятельности. Создана Общественная палата РФ. В настоящее время дорабатывается механизм проведения общественных экспертиз законодательных актов всех уровней. Таким образом, органы государственной власти и МСУ понимают необходимость снижения социального риска при принятии решений на различных уровнях управления и принимают во внимание в том или ином виде общественные интересы.

Ожидать резкого улучшения на территории российской Арктики вследствие ее гигантских размеров, слаборазвитой инфраструктуры и отсталой экономической периферии, особенно центральной и восточной ее частей, не стоит. Российское Заполярье развито неравномерно. Различие в конкурентоспособности привело к сильной дифференциации территорий. Кроме того, причиной отставания приарктических территорий от материка стала слабая законодательная база, кото-

рая с начала 1990-х гг. и вплоть до 2011 г. практически отсутствовала, и правовое регулирование уникальных арктических территорий осуществлялось наравне со всеми другими субъектами Федерации. Арктическое законодательство расширяется, но законы, подзаконные акты, их экспертиза и дополнения – прерогатива не только законодательных ветвей власти, Общественной палаты и региональных Гражданских ассамблей, но и общественных организаций всех типов. В частности, и объединений предпринимателей.

Согласно положению «О порядке проведения общественной экспертизы» от 15 мая 2008 г. (протокол № 4-С с изменениями от 17 декабря 2010 г., 22 марта 2012 г.) проведение общественной экспертизы основано на следующих принципах: публичность и открытость; качество и ответственность (нормативный правовой акт должен соответствовать по содержанию, по форме требованиям законодательства; при его разработке должны учитываться правовые, экономические, социальные аспекты; он должен иметь подробную и вместе с тем логическую, четкую структуру, быть доступным для понимания и использования), социальная значимость, репрезентативность.

Общественная экспертиза законопроектов стала инструментом реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства. Именно общественная экспертиза выявляет непроработанность вопросов федеральных и региональных законов, затрагивающих интересы широкого круга граждан или определенных социальных групп.

В целом задачи общественных объединений промышленников, предпринимателей, работодателей Крайнего Севера – сотрудничество, представительство и защита интересов в отношениях с органами государственной власти, органами МСУ, профессиональными объединениями и другими организациями наемных работников, а также иными структурами, в том числе в рамках реализации федеральных и региональных законодательных и подзаконных актов, постановлений органов МСУ.

Цель такого рода деятельности – создание условий возрождения территорий российского Заполярья и привлечения к ним интереса у различных целевых групп путем становления и развития социально-экономической инфраструктуры и включения в ее развитие предприятий малого и среднего бизнеса.

На территориях Арктической зоны РФ зафиксированы десятки ярких примеров действенности общественной экспертизы. Так, в феврале 2014 г. в Салехарде подвели итоги общественной экспертизы проекта регионального закона об оленеводстве, куда по предложению общественных объединений КМНС включен раздел, прописывающий

гарантии для оленеводов и вопросы страхования. Союз «Северные промышленники и предприниматели» с 2011 г. принял участие в доработке более десятка законодательных актов, касающихся жизнедеятельности на территориях Крайнего Севера. В 2012 году Союзом инициировано 19 дополнений в Арктическую стратегию РФ. Эту деятельность поддерживают эксперты и руководители по всей России, а рекомендации учитываются при доработке документов Государственной Думой и Советом Федерации РФ, министерствами и ведомствами всех уровней.

Общественное объединение вправе принимать участие в экспертизе законопроектов на стадии их разработки, а также инициировать дополнения и изменения после вступления в силу. Органы государственной власти и МСУ информируют о такой возможности на интернет-порталах, в новостях через СМИ и посредством специальных рассылок по подписке. Кроме того, свои предложения активисты могут вносить через систему Российской общественной инициативы (РОИ), сайт Change.org и др.

Дополнения и изменения законодательства от общественных организаций призваны сделать жизнь на Крайнем Севере комфортной, создать новые условия для модернизации и подготовки к новому этапу освоения Севера и полноценного возвращения России в Арктику.

Содержание законодательной деятельности по поддержке предпринимательства в Арктической зоне РФ. Существует целый ряд законодательных актов, регулирующих условия работы в Заполярье, в частности подпрограмма «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации на 2012–2020 годы». Утвержденная Президентом РФ В.В. Путиным 8 февраля 2013 г. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года является единственным по существу документом федерального уровня, регламентирующим развитие Крайнего Севера. Федеральный закон «Об Арктической зоне Российской Федерации» и госпрограмма «Социально-экономическое развитие Арктической зоны на период до 2020 года» в настоящее время отклонены в связи с отсутствием финансирования. Старт реализации заложенных в этих документах мероприятий перенесен на 2016–2017 гг.

Арктическая стратегия носит в большей степени декларативный, чем практический характер, нуждается в серьезных доработках, расширении и дополнении, но становится основой для создания подзаконных документов для исполнения на всех уровнях власти.

Наблюдается множество проблем развития предпринимательства в Заполярье, важнейшие из которых следующие:

- правила ведения бизнеса (налоги, коэффициенты, отчисления, акцизы) одинаковы для климатически благоприятных территорий Российской Федерации и Крайнего Севера;

- не до конца сформулированы понятия исключительной зоны для рыбной ловли и территориальных вод;

- нет понимания того, как будет осваиваться Арктика – вахтовым методом или ставка будет сделана на местное население;

- предприниматели малого и среднего звена, работающие на Севере, не вкладывают средства в дальнейшее развитие собственного бизнеса в Заполярье, предпочитая инвестировать средства в бизнес на материке;

- сообщества предпринимателей разрознены, нет взаимодействия между регионами, входящими в Арктическую зону РФ, по решению сходных задач развития бизнеса;

- неприоритетное отношение со стороны федерального центра к северным территориям, слабый учет природно-климатических, социально-экономических и технологических особенностей жизнедеятельности на просторах Арктической зоны РФ.

Объединения предпринимателей, отстаивая интересы бизнеса в Арктической зоне РФ, предлагают государству и МСУ целый ряд изменений, необходимых для рассмотрения и утверждения. Такие предложения носят как общий, так и практический характер. Среди них следующие:

- превратить территории Арктической зоны РФ в особую по налоговому и административному статусу зону, упростить порядок получения разрешений на строительство, подключение к электросетям, прохождение таможенных процедур на ввоз оборудования и т.д.;

- вывести в федеральных законах экономического и регионально-го направления в отдельные главы вопросы стимулирования бизнеса в Арктике;

- зафиксировать меры государственного стимулирования структур, работающих в Арктической зоне РФ, и проживающего там населения. Так, равные налоги для ЮФО, СКФО и территорий Крайнего Севера привели к ситуации, что товары и услуги, производящиеся в Арктике, неконкурентоспособны;

- ввести новые нормы в федеральные законы, связанные с распределением полномочий, налогов, регулированием трудовых отношений и экологией, требующие в ряде случаев правки соответствующих базовых федеральных законов и кодексов;

- действующие законы в части предоставления северных льгот увеличивают себестоимость продукции северян, особенно в области традиционных промыслов коренных малочисленных народов (далее –

КМН) Севера. Необходимо путем изменения законодательных актов на уровне Российской Федерации создать для значительной части хозяйственных субъектов из числа общин КМН Севера льготный режим развития и налогообложения, что позволит обеспечить приток частных инвестиций в развитие малого и среднего бизнеса традиционных промыслов.

Крупные общественные объединения взаимодействуют с государством по вопросам арктического законодательства. Так, с 2009 г. в структуре РСРП активную позицию по продвижению интересов предпринимательского сообщества всех приарктических территорий занимают «Союз промышленников и предпринимателей Мурманской области» и Союз «Северные промышленники и предприниматели». В 2011 году при Торгово-промышленной палате РФ создана Ассоциация торгово-промышленных палат северных (приполярных) территорий и зоны Арктики. В 2013 году начала работу Межведомственная рабочая группа при Министерстве регионального развития РФ по разработке законопроекта «Об Арктической зоне Российской Федерации», куда были приглашены эксперты-общественники различного профиля. Однако объединения предпринимателей разрознены и отстаивают в большей степени позиции своих головных структур или членских организаций, что негативно сказывается на общих результатах. В структуре системы региональных Уполномоченных по защите прав предпринимателей (бизнес-омбудсменов) до настоящего времени совсем не наблюдается инициатив по внесению законодательных изменений в развитие предпринимательства в Арктике.

Если экономика Европы почти наполовину строится на малом и среднем предпринимательстве, то в нашей стране этот вид деятельности находится по-прежнему в зачаточном состоянии, а на территориях Арктической зоны РФ – в более тяжелом положении, чем на материке. И требуется постоянная деятельность по участию в законодательных инициативах.

Опыт работы в области общественной правовой экспертизы показал, что предложения и дополнения позитивно оцениваются на всех уровнях власти. Адресатами для рассылки документов являются:

- Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера;
- Комитет по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока Госдумы России;
- Министерство развития Дальнего Востока РФ (ранее Минрегионразвития России);
- правительства субъектов Федерации;
- Российский союз промышленников и предпринимателей;

- Ассоциация Торгово-промышленной палаты северных территорий и зоны Арктики;
- Совет по изучению производительных сил (СОПС) России;
- комитеты по делам Севера и коренных малочисленных народов региональных органов законодательной власти;
- министерства по делам Севера и поддержке коренных народов региональных правительств.

Таким видом нормотворчества общественные организации вносят свой вклад в трехстороннее сотрудничество «государство – бизнес – общество». В этом случае общественная экспертиза законопроектов становится инструментом комплексного мониторинга развития Арктики, обеспечивающего предупреждение будущих структурных беспорядков, что будет способствовать не только предвидению будущих проблем, но и нахождению путей их решения.

Пути решения проблем предпринимательства и предполагаемые итоги. Решение общих проблем в деятельности предпринимателей приполярных территорий Российской Федерации возможно только при совместных усилиях. Для этого всем субъектам экономической деятельности в Заполярье предлагается присоединиться к созданию единого экономического пространства на основе территорий, входящих в Арктическую зону РФ с особыми условиями регулирования как внутри самих субъектов, так и на межрегиональном уровне. Необходимо внедрить «северизацию» – комплекс мер особой экономической политики для северных регионов, предложенный «Союзом промышленников и предпринимателей Мурманской области» в 2011 г. Северизация – процесс адаптации федеральных экономических законов к северным регионам и разработка механизмов социально-экономического развития северных территорий применительно к специфике хозяйствования в сложных климатических условиях, особенно для развития малого и среднего предпринимательства.

Для отстаивания совместных интересов на федеральном уровне руководство общественных объединений должно задуматься о создании в своих структурах комитетов (комиссий) по делам Севера. Комитеты взаимодействовали бы между собой от муниципалитетов до общероссийского масштаба и направляли предложения о совершенствовании экономической деятельности предприятий и предпринимателей, развитии законодательной базы, улучшении предпринимательского климата по регионам Крайнего Севера России, вошедшим в состав Арктической зоны, в федеральный центр. Создание такого рода структур для решения вопросов Крайнего Севера стало особенно актуальным после принятия ряда важнейших решений по социально-экономическому развитию приарктических территорий на федеральном уровне.

До конца 2014 г. планируется утверждение состава и порядка работы Государственной комиссии по Арктике, что существенным образом изменит систему управления территориями Арктической зоны РФ. В состав будущих комитетов по делам Севера предлагается пригласить представителей компаний, политиков и общественных деятелей со всех территорий приарктической зоны для выработки единой позиции в области экономической политики в Арктике.

Вторым путем в развитии института общественной экспертизы может стать создание межмуниципального координационного совета по развитию предпринимательства на территориях Арктической зоны РФ из представителей структур общественных объединений предпринимателей, в том числе из КМН Севера (кооперативы, общины) для снижения административных барьеров и реализации совместных программ и проектов.

В конечном счете итогами такой работы станут:

- привлечение интереса органов государственной власти, МСУ, предпринимателей, инвесторов, населения Российской Федерации в целом к приарктическим территориям в условиях нового этапа освоения Арктики;

- подключение к экспертной деятельности общественных деятелей и организаций, эффективно реализующих комплексные программы по содействию развитию малого и среднего предпринимательства в регионах и муниципальных образованиях;

- обеспечение ускоренного развития не только Сибири и Дальнего Востока, но и Крайнего Севера как территории опережающего развития;

- содействие компаниям малого и среднего предпринимательства, зарегистрированным и ведущим хозяйственную деятельность только на территориях приарктической зоны Российской Федерации;

- участие представителей малого и среднего предпринимательства Крайнего Севера в реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации до 2020 года;

- решение вопросов развития арктического туризма, внедрение инновационных технологий, роль космической связи в интернетизации Севера и других вопросов, касающихся инфраструктуры развития приарктических регионов в условиях нового витка освоения Арктики как макрорегиона;

- расширение и усиление роли предпринимателей и предпринимательских сообществ в развитии инфраструктуры Крайнего Севера РФ в рамках реализации Арктической стратегии – 2020.

Все мы искренне желаем, чтобы Север процветал, чтобы жилось как можно лучше в материальном плане, чтобы мы чувствовали себя

комфортно. Но необходимо понимать, что, находясь на этой земле, мы несем, с одной стороны, тяжелую ношу, а с другой – выполняем государственную миссию, являясь народом, который эту землю осваивает, бережет и сохраняет для нашего государства.

Для реализации такой цели необходимо самое активное участие в разработке и реализации программ развития Заполярья не только властных структур, но и крупных коммерческих и государственных корпораций, науки и представителей малого и среднего предпринимательства, осуществляющего поддержку инфраструктуры Севера в настоящее время. В этом ключе общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов выступает элементом нормотворчества на всех уровнях власти, в том числе в целях установления дополнительных мер поддержки субъектов предпринимательства в Арктической зоне РФ.

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ФОНД ЗАЩИТЫ МОРЕЙ ОТ НЕФТЯНОГО ЗАГРЯЗНЕНИЯ КАК ВОЗМОЖНЫЙ МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА В АРКТИКЕ

Е.Н. Хмелева,
*руководитель программы
по экологическому
законодательству Всемирного фонда
дикой природы (WWF) России,
кандидат юридических наук*

1 июля 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О континентальном шельфе Российской Федерации” и Федеральный закон “О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации”»¹ (далее – Закон № 287-ФЗ).

Принятие этого закона было инициировано некоммерческими экологическими организациями и поддержано депутатами Государственной Думы РФ и министерствами. Принятие специального закона по защите морей от загрязнения нефтью особенно важно в связи с начавшимися масштабными перевозками нефти в российской части Арктики и не менее масштабными планами и проектами морской добычи нефти в этом регионе, поскольку в сложных условиях арктических морей мероприятия по ликвидации разливов нефти ограничены погодными штормовыми условиями, отсутствием эффективных технологий сбора нефти в ледовых условиях.

После того как Всемирный фонд дикой природы России собрал более 120 тысяч подписей в поддержку разработки такого нормативного акта, был принят Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»² и Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Россий-

¹ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7612.

² СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 469.

ской Федерации»¹. Закон № 287-ФЗ является первым важным шагом для создания правовой системы предупреждения и реагирования на разливы нефти в морях, компенсации вреда, причиненного в результате таких разливов, и содержит ряд новаций в правовом регулировании этих вопросов.

В соответствии со ст. 1 указанного Закона эксплуатирующая организация при осуществлении мероприятий по предупреждению разливов нефти и нефтепродуктов в том числе обязана иметь «финансовое обеспечение осуществления мероприятий, предусмотренных планом предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, включая возмещение в полном объеме вреда, причиненного окружающей среде, в том числе водным биоресурсам, жизни, здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц в результате разливов нефти и нефтепродуктов...».

В Российской Федерации и в мире имеется опыт ликвидации последствий аварийных разливов нефти в море. Так, ущерб от аварии в Керченском проливе в ноябре 2007 г. составил, по оценке Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, 6,5 млрд руб., а общая сумма вреда, которая по решению суда должна быть взыскана в пользу всех истцов, – чуть более 500 млн руб. Однако из-за неоднократного оспаривания решения суда Международным фондом для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 г., который должен покрыть сумму, превышающую лимит ответственности виновника аварии ОАО «Волготанкер», судебные разбирательства тянутся уже более шести лет².

Этот пример свидетельствует о сложности вопросов, связанных с финансовыми обязательствами и возмещением вреда от загрязнений морей нефтью. В данном случае имело место загрязнение с судна, вопросы ответственности за загрязнение с которого урегулированы Кодексом торгового мореплавания РФ³ и Международной конвенцией о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1969 г. (в ред. Протокола 1992 г.)⁴. Но даже в этом случае фактически возмещение вреда не было осуществлено. Когда речь идет о возможном загрязнении нефтью с платформ, искусственных островов, трубопроводов и других сооружений, на которые распространяется Закон, возмещение вреда, причиненного этим загрязнением, вызывает еще больше правовых вопросов. И вполне возможно, что меры, предусмотренные Законом, будут недостаточны.

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

² См. карточку дела № А56-2435/2008. URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/dcc3ea0f-37a2-422e-82a7-3cf9ffe95c55>

³ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.

⁴ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 148.

В связи с этим экологи и многие эксперты продолжают настаивать на создании более эффективного финансового механизма, который должен обеспечить финансирование мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти в море, возмещения вреда, причиненного такими разливами, даже в тех случаях, когда объемы необходимого финансирования превышают активы эксплуатирующей организации. Этим механизмом может являться, по мнению экспертов и экологов, специальный государственный внебюджетный компенсационный фонд.

Основным источником формирования фонда могут стать отчисления эксплуатирующих организаций определенной суммы с каждой тонны перевезенной или добытой нефти. Создание фонда обеспечит наличие средств, необходимых для оперативной ликвидации разливов нефти федерального и регионального уровня. При этом, с одной стороны, не возлагается дополнительной нагрузки на федеральный и региональный бюджеты, а с другой – это не ведет к банкротству эксплуатирующей организации, которая не в состоянии обеспечить возмещение всех расходов. К участию в управлении фонда должны быть привлечены представители как государственных органов, так и нефтедобывающих и транспортных компаний, экологи, общественные организации. Из средств фонда может возмещаться вред, который не может быть компенсирован за счет Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1992 г.: если он превышает размеры финансового обеспечения эксплуатирующей организации, а также вызван разливами из неустановленных источников.

Для создания внебюджетного фонда и возложения на юридических лиц обязанности по уплате взносов или сборов требуется принятие специального законодательного акта – по аналогии, например, с Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования»¹.

В период подготовки проекта Закона № 287-ФЗ статья о создании такого фонда включалась в текст законопроекта, но ее пришлось исключить из-за жесткой позиции Министерства финансов Российской Федерации, возражающего против создания подобных внебюджетных фондов.

В пользу создания специального компенсационного фонда свидетельствует опыт других стран, где подобные финансовые националь-

¹ СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3738.

ные механизмы созданы и работают уже на протяжении многих лет. Такие фонды созданы в США, Китае, Канаде и Финляндии. Они призваны аккумулировать средства, вносимые компаниями, добывающими нефть как в море, так и на суше и отправляющими эту нефть танкерным флотом или по морским нефтепроводам. В Финляндии был принят специальный Закон о фонде¹, в США², Канаде³ и Китае⁴ создание и функционирование национальных фондов регулируется законами о защите морской среды и ответственности за ее загрязнение. В этих четырех странах есть свои особенности в части объектов добычи и транспортировки нефти, порядка управления, пределов ответственности, но общим является то, что данные фонды являются государственными, для их наполнения установлены налоги, платежи или сборы с перевозчиков, получателей нефти или владельцев лицензий на ее добычу.

Представляется, что опыт создания и функционирования национальных фондов этих стран может быть использован и в Российской Федерации, учитывая растущий объем перевозок, а также разведку и будущую добычу углеводородов в морях, омывающих нашу страну. В связи с этим особую озабоченность экологов вызывают проекты, реализуемые на арктическом шельфе.

В связи с изложенным предлагается создать в Российской Федерации национальный фонд охраны морей от загрязнения нефтью. Проект Федерального закона «О национальном фонде защиты морей от загрязнения нефтью» был подготовлен рядом общественных организаций (WWF России и Институтом эколого-правовых проблем) и группой депутатов Государственной Думы РФ и внесен на обсуждение в Правительство РФ.

¹ Act on the Oil Pollution Compensation Fund, May 24, 1974. URL: http://www.ym.fi/en-us/The_environment/Finnish_Oil_Pollution_Fund

² Oil Pollution Act, 1990 <http://www.epa.gov/osweroe1/content/lawsregs/opaover.htm>

³ Canada Shipping Act, amendments from April 24, 1989, Marine Liability Act, 2009. URL: <http://ssopfund.gc.ca/en/the-fund/legal-framework>

⁴ Marine Environment Protection Law of the People's Republic Of China, 1982 with amendments from 1999. URL: <http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/RecordDetails;DIDPFDSjsessionid=A8D96866EE59BAF0D0CB3503F07013A2?id=LEX-FAOC006512&index=documents>

Таблица 1

Сравнение национальных компенсационных фондов

Страны	США	Канада	Финляндия	Китай
Источник формирования	Акцизы, переводы из других фондов, штрафы, проценты	Сборы	Акцизы на всю импортируемую или перевозимую нефть	Сборы, основанные на тоннаже судна
Управление	Береговая охрана, Центр по управлению национальными фондами по ПЛРН	Береговая охрана, Администрация фонда	Министерство окружающей среды и правление, состоящее из представителей заинтересованных сторон	Комитет, подчиненный ведомству, отвечающему за безопасность морской деятельности
Использование	Расходы, не покрытые ответственным лицом, или на ликвидацию разливов из неустановленного источника	Расходы, не покрытые ответственным лицом, или на ликвидацию разливов из неустановленного источника	Расходы, не покрытые ответственным лицом, или на ликвидацию разливов из неустановленного источника	Расходы, не покрытые ответственным лицом, или на ликвидацию разливов из неустановленного источника
Ограничение расходов на 1 разлив	1 млрд.долл. США	Около 149 млн долл. США	Лимит не установлен	Около 4,8 млн долл. США

МОНИТОРИНГ БИОРАЗНООБРАЗИЯ ПРИ ДОБЫЧЕ УГЛЕВОДОРОДОВ НА АРКТИЧЕСКОМ ШЕЛЬФЕ

С.А. Шейнфельд,
*руководитель проекта ПРООН/ГЭФ –
Минприроды России
«Задачи сохранения биоразнообразия
в политике и программах развития
энергетического сектора России»,
кандидат юридических наук*

Россия играет особую роль в сохранении арктических экосистем и присущего им видового разнообразия. К российскому сектору относится около трети всей площади Арктики, здесь обитает примерно 80% всего видового разнообразия Арктики и около 90% собственно арктических видов. В силу своих экологических особенностей и образа жизни многие арктические виды чрезвычайно уязвимы по отношению к различным формам нарушений среды¹.

Наряду с этим в Арктическом регионе сконцентрированы огромные запасы углеводородного сырья, добыча которых относится к приоритетным направлениям экономического развития, что следует из Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969.

При этом основные угрозы для биологического разнообразия данного региона составляют в немалой степени нефтегазодобыча, транспортировка нефти и газа, разведка месторождений углеводородов в прибрежных районах и на арктическом шельфе, а также связанные с этим сбросы твердых и жидких отходов промышленных объектов на шельфе.

Данное обстоятельство, на наш взгляд, обуславливает тот факт, что на уровне российского законодательства сформулированы специальные, повышенные, требования к экологии нефтегазодобычи, осуществляемой на континентальном шельфе. Правовой основой пользования недрами в Российской Федерации является Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»², а также Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Феде-

¹ См.: Стишов М.С. Особо охраняемые природные территории Арктики: современное состояние и перспективы развития. М., 2013. С. 4.

² СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

рации»¹. Предоставление недр в пользование в России оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии.

Требования к лицензии и ее неотъемлемым составным частям сформулированы в ст. 12 Закона РФ «О недрах». В целом следует констатировать, что в части экологии они включают в себя общие формулировки, связанные с «обеспечением соблюдения утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны... атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов». Отдельных требований по мероприятиям, направленным на сохранение биоразнообразия, в указанном Законе РФ не установлено.

Для участков недр континентального шельфа Российской Федерации лицензия и ее неотъемлемые составные части наряду с требованиями к содержанию лицензий, установленными Законом РФ «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. Последнее требование, сформулированное в ст. 8 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации», можно отнести к требованию по проведению мониторинга биоразнообразия при добыче полезных ископаемых на континентальном шельфе России.

Тем не менее прямые нормы по «сохранению биоразнообразия» в контексте нефтедобычи не употребляется и в указанном федеральном законе, что можно рассматривать как недостаток российской правовой системы в части имплементации в нее положений Конвенции о биологическом разнообразии, участником которой также является Российская Федерация.

В качестве иллюстрации к данному тезису можно привести результаты исследования содержания 270 лицензий на пользование недрами, выданных в последнее время на территории Российской Федерации. Так, из 270 лицензий на пользование недрами 28 из них (примерно 10%) связаны с работами на море. В частности, эти лицензии касаются участков недр в Баренцевом, Карском, Печорском, Черном, Чукотском и Охотском морях, а также в море Лаптевых.

Наиболее детальные эколого-правовые требования установлены в лицензии на территориальное море Российской Федерации в районе Охотского моря. Лицензионное соглашение содержит обязательство учитывать высокий международный природоохранный статус морских млекопитающих (серых китов) и принимать все возможные меры по их

¹ СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

охране и защите от влияния хозяйственной деятельности. Конкретно в лицензионном соглашении установлены следующие требования:

- сезонность проведения работ (с конца ноября по конец мая);
- обязанность применения международных стандартов «нулевого сброса»;
- практика обратной закачки в пласт всех буровых и прочих отходов;
- запрет сброса льяльных вод в море;
- наличие и реализация планов реагирования при нефтеразливах;
- обязанность принятия мер по прокладке судовых трасс с учетом расположения и сезонности ключевых мест обитания видов, занесенных в Красную книгу;
- проведение эколого-рыбохозяйственного картирования с указанием участков, имеющих особо ценное рыбохозяйственное значение;
- разработка и согласование программ мониторинга окружающей среды и состояния недр, а также осуществление производственного экологического контроля, в том числе за влиянием работ на состояние водных биологических ресурсов и среду их обитания;
- выход на 95%-й уровень утилизации попутного нефтяного газа.

По нашему мнению, данные условия являются своего рода эталонными, они отвечают всем эколого-правовым требованиям, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации, международными договорами, и в ряде случаев даже превосходят их. Вместе с тем следует отметить, что введение некоторых из этих требований обусловлено условиями зарубежных финансовых организаций, предоставляющих средства на реализацию проекта.

Обращаясь к условиям лицензий на пользование недрами в арктических морях (Жарское, Печорское, Баренцево), следует констатировать отсутствие подобной полноты требований в рамках одной лицензии. Но вместе с тем многие из данных лицензий в целом по своему содержанию приближены в экологической части к ранее указанной лицензии, за исключением требований к охране конкретных видов морских млекопитающих и сезонности ведения хозяйственной деятельности.

Тем не менее ряд проанализированных лицензий по арктическому шельфу не содержат требований о применении международных стандартов «нулевого сброса» и обратной закачки в пласт всех буровых и прочих отходов и необходимости установления охранных зон, отсутствует запрет и на сброс льяльных вод.

Проведенный анализ показал наличие двух проблем: 1) отсутствие четкого, законодательно установленного перечня требований к содержанию лицензий на пользование недрами на континентальном шельфе России в части экологии; 2) отсутствие порядка проведения отдельных работ в рамках мониторинга состояния и загрязнения окружающей

среды. В первом случае проблема законодательства обуславливает вариативный характер условий лицензий на пользование недрами, что наглядно показано в примерах выше. Во втором случае отсутствие правовых рамок проведения мониторинга, его объектов и методов, периодичности может привести к проведению мониторинга «на бумаге». Очевидно, что данные проблемы требуют решения, в том числе правового.

Так, в рамках текущей реформы экологического законодательства, ознаменованной принятием Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, наметился положительный тренд в части изменения ситуации с мониторингом биоразнообразия, а также в целом системы производственного экологического контроля. Так, новой редакцией ст. 67 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»² предусмотрено принятие уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти требований к содержанию программы производственного экологического контроля, срокам представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля с учетом категорий объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. В рамках данного документа будут установлены ранее отсутствовавшие единые требования к организации и осуществлению производственного экологического контроля, что позволяет рекомендовать дополнить их специальными требованиями к производственному мониторингу в части порядка его осуществления.

По мониторингу биоразнообразия основу для таких документов должны составить передовые наработки российских и зарубежных ученых. В частности, специальные требования разработаны Международной ассоциацией производителей нефти и газа, которая выпустила два руководства, в которых особое внимание уделяется вопросам сохранения биоразнообразия по соответствующим аспектам природоохранной деятельности нефтегазовых компаний: в 2012 г. – «Экологический мониторинг при морской добыче нефти и газа», а в 2013 г. – Руководство по лучшим практикам экологического менеджмента в нефтяных и газовых компаниях, работающих в Арктике. Последнее руководство дополняет и развивает, в том числе и в части сохранения биоразнообразия, выпущенные в 2009 г. Арктическим советом Рекомендации по морской добыче нефти и газа в Арктике.

Российскими учеными в составе Региональной общественной организации «Совет по морским млекопитающим» в сотрудничестве с

¹ СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4220.

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

одной из ведущих нефтедобывающих компаний в течение последних нескольких лет ведется наблюдение за серыми китами на шельфе дальневосточных морей России. Эти наработки легли в основу подготовки Методических рекомендаций по проведению мониторинга крупных китообразных при проведении хозяйственной деятельности на шельфе дальневосточных морей России. Рекомендации готовятся в рамках проекта ПРООН/ГЭФ – Минприроды России «Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России» и ориентированы на субъектов хозяйственной деятельности.

Методические рекомендации представляют собой систему специальных систематических наблюдений представителей крупных китообразных, временно или постоянно обитающих в районах осуществления хозяйственной деятельности, производимой субъектом хозяйственной деятельности, с целью предотвращения или смягчения воздействия этой деятельности на китообразных и среду их обитания. Документ призван регламентировать мероприятия по контролю за воздействиями на крупных китообразных и среду их обитания в результате хозяйственной деятельности, осуществляемой российскими и иностранными юридическими и физическими лицами (в том числе относящимися к коренным малочисленным народам Севера и Дальнего Востока Российской Федерации и их общинам) в морях Дальневосточного бассейна, омывающих Россию, на континентальном шельфе, в прибрежной зоне и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

В Рекомендациях приводится анализ антропогенных факторов, оказывающих негативное влияние на крупных китов, и видов хозяйственной деятельности, требующих при их проведении организации мониторинга. Проектом предусмотрено установление общих требований к проведению мониторинга (порядок организации, содержание и проведение мониторинга), детализируются положения о проведении авиационного, судового, акустического, берегового мониторинга, а также дополнительных видов мониторинга. Отдельно регламентируется порядок отчетности и хранения материалов мониторинга. Большой объем технических приложений к Методическим рекомендациям призван оказать содействие субъектам предпринимательской деятельности в практической работе с ними.

Данные материалы могут быть и должны быть востребованы при совершенствовании требований к содержанию лицензий на пользование недрами (соответствующий законопроект рассматривается в Правительстве РФ), а также при создании новой подзаконной нормативной правовой базы в области производственного экологического контроля и производственного мониторинга.

ОРГАНИЗАЦИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ: НЕОБХОДИМОСТЬ СОБЛЮДЕНИЯ БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ

С.А. Липски,
*заведующий кафедрой
земельного права
Государственного университета
по землеустройству,
доктор экономических наук,
доцент*

Несмотря на свою удаленность и малонаселенность Арктическая зона обеспечивает ряд важнейших национальных интересов Российской Федерации (в частности, благодаря ее пространственному положению, запасам полезных ископаемых, уникальным экосистемам). В состав Арктической зоны РФ полностью или частично входят территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов. Эти территории характеризуются такими особенностями, как экстремальные природно-климатические условия, высокая уязвимость экологических систем, низкая плотность населения на значительных площадях, в результате чего промышленно-хозяйственное освоение данных территорий носит очаговый характер.

При этом указанные территории являются местом жизнедеятельности коренных малочисленных народов. Следует отметить, что коренные народы больше, чем остальная часть человечества, связаны с природой. Охота, рыбная ловля, оленеводство, иные промыслы являются для них необходимыми жизненными условиями. Тогда как любая иная хозяйственная деятельность (геологоразведка, добыча полезных ископаемых) входит в противоречие с этими исконно сложившимися устоями. Но такая деятельность необходима: Север России с советского периода вносил значительный вклад в развитие экономики страны. По разным оценкам здесь производится от 14 до 20% ВВП, при этом около 80% общего объема производства создают предприятия, занимающиеся добычей и переработкой топливно-энергетического сырья. Причем продукция Арктической зоны безаль-

тернативна – такими возможностями не располагают другие районы страны.

Любое хозяйственное освоение и использование этих территорий предусматривает три аспекта: 1) необходимость разработки полезных ископаемых (в первую очередь углеводородов); 2) неизбежное при этом воздействие на экосистемы (необходимость мер по снижению и компенсации последствий такого воздействия); 3) влияние на устоявшийся образ жизни коренного населения. Это определяет необходимость баланса указанных аспектов (интересов), который должен быть не просто достигнут, а зафиксирован в нормах законодательства.

В настоящее время для сохранения традиционного образа жизни и обеспечения этнокультурного развития коренного населения Арктики предусматривается реализация мер по совершенствованию порядка традиционного рыболовства, создания и функционирования общин коренных малочисленных народов, использования и охраны земель в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности (п. 25 Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утв. Президентом РФ).

При этом земельные ресурсы занимают особое место среди других природных ресурсов. Это характерно для любых регионов, времен и народов. Ведь земля является всегда: 1) территорией государства, на которую распространяется его суверенитет; 2) безальтернативным всеобщим пространственным базисом, причем возможности использования тех или иных участков обусловлены их принадлежностью к определенной категории земель (в настоящее время обсуждается вопрос о целесообразности перехода от категорий земель к территориальному зонированию, но отказа от санкционирования органом публичной власти характера использования земли в любом случае не произойдет); 3) главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве (там земля одновременно и предмет труда, и средство труда); 4) основным компонентом окружающей природной среды, активно взаимодействующим с другими природными средами; 5) кладовой водных, минеральных и других ресурсов. При этом земля – особый, наиболее ограниченный ресурс современного мирового сообщества, а степень земледефицитности все более возрастает в условиях роста численности населения (в мировом масштабе).

Многоцелевое и крупномасштабное промышленное освоение территории Севера сопровождается нанесением значительного ущерба земельным ресурсам. Наибольший урон при этом наносится оленьим пастбищам. Промышленное развитие районов, где всегда было развито оленеводство, ведет к их загрязнению, ухудшению качественного

состояния, уменьшению запасов кормов, что приводит к чрезмерной перегрузке поголовья оленей на пастбищах, уничтожению ягельного корма и выводу оленьих пастбищ из оборота. Площадь деградированных в разной степени оленьих пастбищ составляет более 250 млн га. Общая площадь оленьих пастбищ – 335,2 млн га (из них 141,5 млн га предоставлено в использование сельскохозяйственным предприятиям и еще 5,5 млн га – гражданам, занимающимся оленеводством).

Баланс публичных и частных интересов в землепользовании обеспечивает Конституция РФ, согласно ст. 9 которой, с одной стороны, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1), а с другой – земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ч. 2). Такой же баланс обеспечивает и конституционное положение о том, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36). Кроме того, права коренных малочисленных народов гарантированы в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69).

Различными федеральными законами предусмотрен целый ряд особенностей в использовании и обороте земель, используемых коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока. Так территории, на которых эти народы осуществляют традиционное природопользование, отнесены к особо охраняемым природным территориям (ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹). Впрочем они являются все еще сравнительно новыми особо охраняемыми самостоятельными объектами правовой охраны окружающей среды.

В случае изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для государственных или муниципальных нужд лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием (ст. 12 указанного Федерального закона).

¹ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

При этом согласно Федеральному закону от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹ (п. 8) малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют соответствующие права, в том числе:

безвозмездное пользование (в местах их традиционных проживания и хозяйственной деятельности) землями различных категорий, необходимыми для осуществления хозяйствования и промыслов, и общераспространенными полезными ископаемыми;

участие в осуществлении контроля за использованием таких земель и полезных ископаемых, а также в осуществлении контроля за соблюдением законодательства об охране окружающей среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов;

участие в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;

возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

Кроме того, находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленями пастбищами в районах Крайнего Севера, не подлежат приватизации и могут быть переданы гражданам и юридическим лицам только на праве аренды на срок не менее чем пять лет (п. 4 ст. 2, п. 6 ст. 10 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»²).

Норм, предусмотренных различными федеральными законами, недостаточно, но каркас правового регулирования данной сферы они создали.

Следующий вопрос – правоприменение и отдельные законодательные инициативы, способные изменить сложившуюся систему соотношения интересов.

Важным направлением социально-экономического развития Арктической зоны и сохранения традиционного природопользования коренных народов является аграрная составляющая. Так, Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования

¹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

² СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы предусматривает меры по развитию северного оленеводства. Указанные меры направлены, с одной стороны, на сохранение традиционного уклада жизни и занятости народов Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, а с другой стороны – на более эффективное использование кормовых ресурсов пастбищ, непригодных для других видов сельскохозяйственных животных, а также на увеличение производства продукции оленеводства.

В решении этой задачи исключительно велика роль землеустройства, традиционной составляющей которого является внутрихозяйственное землеустройство. Оно предусматривает как организацию рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства (в любых условиях – не только в отношении северных территорий), так и непосредственно организацию территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и лицами, относящимися к указанным народам, для обеспечения их традиционного образа жизни.

Именно в рамках землеустроительных работ вполне могли бы определяться состав и последовательность природоохранных мероприятий при рекультивации нарушенных земель, рассчитываться компенсационные платежи при ухудшении качества земель, связанном с разработкой и транспортировкой углеводородов и других ресурсов. Достичь этого можно с учетом разноаспектности землеустройства: 1) изучение состояния земель; 2) организация их рационального использования и охраны; 3) установление на местности границ объектов землеустройства; 4) организация рационального использования земли при осуществлении сельскохозяйственного производства; 5) организация территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Однако в настоящее время прорабатывается вопрос о законодательном упразднении внутрихозяйственного землеустройства¹. И это при том, что именно в рамках внутрихозяйственного землеустройства разрабатываются мероприятия по улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, зараже-

¹ Пункт 5 ст. 6 законопроекта 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию». URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=465407-6&sort=date> (дата обращения: 26.09.2014).

ния и других негативных воздействий (ст. 18 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»¹). Кроме того, основные характеристики социально-экономического развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности включают в себя в числе других показателей также долю рекультивированных земель от общей площади земель, подвергшихся нарушению в Арктической зоне РФ (п. 34 Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утв. Президентом РФ).

Причем указанное предложение в отношении внутрихозяйственного землеустройства содержится в принципиальном законопроекте, предусматривающем переход от категорий земель к территориальному зонированию (хотя это абсолютно не связанные между собой вопросы). Данный законопроект неоспорен. Так, действующая система категорий также не является особо надежной с точки зрения защиты ценных и особо охраняемых земель. Например, за 1991–2011 гг. из сельскохозяйственного оборота выведено 2,0 млн га плодородных земель, для которых были изменены и целевое назначение, и разрешенное использование. Возможно, что если удастся в полной мере (не только законодательно, но и организационно, финансово) реализовать идеи данного законопроекта относительно сельскохозяйственных регламентов, разрабатываемых в ходе землеустроительных мероприятий (предполагается, что такие регламенты будут определять разрешенное использование земельных участков, их предельные размеры, ограничения по их использованию и т.п.), а также по установлению границ зон сельскохозяйственного назначения, то переход к зонированию окажется оптимальным решением. Но присутствующий в нем тезис об упразднении внутрихозяйственного землеустройства не только ослабляет возможности по восстановлению нарушенных оленьих пастбищ и других земель Арктической зоны (равно как и других земель), но и настраивает против него землеустроительное сообщество. Кроме того, такое принижение роли землеустройства затрудняет реализацию Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120), согласно которой государственная экономическая политика в сфере обеспечения продовольственной безопасности включает в себя повышение почвенного плодородия и расширение посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель, то есть организацию более рационального использования сельскохозяйственных угодий.

¹ СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.

Весьма спорным законодательным шагом, уже осуществленным в отношении землеустройства несколько лет назад, стало исключение из его состава также землеустроительных работ по межеванию земельных участков. Как показывает практика, кадастровые инженеры, в чью компетенцию перешли теперь эти работы, не вполне готовы к их проведению в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения. Еще более сомнительным представляется привлечение кадастровых инженеров к межевым действиям по отношению к территориям, на которых коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации осуществляют традиционное природопользование.

Таким образом, конституционные положения, определяющие землепользование, в том числе на территориях, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, создают необходимые правовые основы для баланса различных интересов в Арктической зоне. Однако разнонаправленные изменения в законодательстве не позволяют максимально использовать потенциал этих территорий.

ПРОБЛЕМЫ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ, ВОЗНИКАЮЩИХ В СВЯЗИ С ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ

М.А. Цирина,
*и.о. ведущего научного
сотрудника отдела
международного частного права
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

В России ведение предпринимательской деятельности в Арктике регулируется специальными нормативными правовыми актами (Стратегия¹, подзаконные нормативные правовые акты², целевые программы³ и т.д.). Вместе с тем есть еще и отраслевое законодательство, которое регулирует вопросы, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности, в частности законодательство об инвестициях⁴.

Вопросы освоения Арктического региона, осуществления в нем предпринимательской деятельности⁵ неразрывно связаны не только с капиталовложением, но также и с выполнением определенных требований, обеспечивающих оптимизацию нагрузки на окружающую среду.

¹ См.: Основы государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Указом Президента РФ от 18 сентября 2008 г. № Пр-1969) // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 765 «О создании промышленно-производственной базы по освоению углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2664; распоряжение Правительства РФ от 13 мая 2013 г. № 769-р «О сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике» // СЗ РФ. 2013. № 20. Ст. 2552.

³ Федеральная целевая программа создания высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики «Шельф» (приказ Минтопэнерго России от 10 февраля 1997 г. № 43).

⁴ См.: Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капиталовложений» и др.

⁵ Осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижение иного полезного эффекта, например поиск и эксплуатация природных ресурсов Арктики, использование Северного морского пути для перевозки грузов и др.

Выступая на международном форуме «Арктика – территория диалога» (2010 г.) Президент РФ В.В. Путин отметил: «Ни один индустриальный проект в российской Арктике не будет реализован без учета самых строгих экологических требований. Это принципиальная позиция»¹.

В данном контексте актуальность приобретает вопрос о порядке разрешения споров с теми инвесторами, которые наносят вред экологии Арктического региона при осуществлении предпринимательской деятельности.

Поскольку национальные суды и международный коммерческий арбитраж не полностью охватывали предмет инвестиционных споров своей компетенцией, не имели под рукой достаточного массива применимого права, а также не обеспечивали эффективную защиту вынесенному решению от влияния государства как стороны спора, на международном уровне был организован особый орган по урегулированию инвестиционных споров между принимающим государством и иностранным инвестором². Причиной его создания явилось не только желание унификации правового регулирования, но и потребность в органе, способном эффективно разрешить инвестиционный спор между принимающим государством и иностранным инвестором.

Так, в марте 1965 г. была заключена Конвенция об урегулировании инвестиционных споров между государствами и физическими и юридическими лицами других государств³ (далее – Вашингтонская конвенция). На основании данной Конвенции создан Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (International Centre for Settlement of Investment Disputes, МЦУИС), который выступает в качестве базового элемента в международно-правовом механизме защиты иностранных инвестиций.

Компетенция МЦУИС исходя из содержания ст. 25 Вашингтонской конвенции определяется с учетом обстоятельств, относящихся к предмету рассмотрения (*ratione materiae*), и обстоятельств, относящихся к участвующим в споре лицам (*ratione personae*). В МЦУИС рассмотрению подлежат споры между договаривающимся государством и лицом другого договаривающегося государства при условии наличия письменного согласия участников спора о передаче такого спора для разрешения Центру (п. 1 ст. 25 Вашингтонской конвенции).

¹ URL: <http://www.lawinrussia.ru/aktualnie-tsitati/2010-09-24/vladimir-putin-vistupil-na-mezhdunarodnom-forume-arktika-territoriya-dialoga.html> (дата обращения: 11.11.2014 г.).

² См. подробнее: Буслаева Л.М. Разрешение инвестиционных споров в рамках Международного центра по урегулированию инвестиционных споров // Современное право. 2010. № 5. С. 100–103.

³ Защита иностранных инвестиций в Российской Федерации (документы и комментарии) // Библиотечка журнала «Вестник ВАС РФ». 2001. Специальное приложение к № 7. М., 2001. С. 74–92.

В компетенции МЦУИС находится разрешение правовых споров, возникающих непосредственно из отношений, связанных с инвестициями. При этом Вашингтонская конвенция не содержит определения иностранной инвестиции. Она исходит из того, что определение иностранной инвестиции находится в области суверенных прав государства и может содержаться только в национальном законодательстве государства, участвующего в Конвенции. И арбитраж в каждом конкретном случае решает вопрос о том, являются ли отношения, лежащие в основании спора, отношениями, непосредственно связанными с инвестициями или нет¹.

В зависимости от того, как раскрывается понятие «иностранные инвестиции» в национальном законодательстве, толкуется основное понятие «инвестиционные споры» в Вашингтонской конвенции.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капиталовложений»² под инвестициями понимаются денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. Статья 10 Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ содержит положения, позволяющие определить инвестиционный спор как спор, связанный с осуществлением инвестиций и предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации.

Любое договаривающееся государство может во время ратификации, принятия или одобрения Вашингтонской конвенции или в любой последующий момент уведомить МЦУИС о категории или категориях споров, которые оно будет или не будет считать подпадающими под его юрисдикцию (п. 4 ст. 25 Вашингтонской конвенции).

Процедуры разрешения инвестиционных споров, предусмотренные Вашингтонской конвенцией, долгое время могли применяться только в том случае, если государство – сторона в споре и государство инвестора являлись участниками Вашингтонской конвенции. В целях расширения компетенции МЦУИС был подписан дополнительный протокол к Вашингтонской конвенции («Дополнительные средства разрешения инвестиционных споров», Additional Facility Rules), которым введены Правила дополнительных процедур, предусматрива-

¹ См. подробнее: Доронина Н.Г., Семилютина Н.Г. Порядок разрешения инвестиционных споров как фактор, улучшающий инвестиционный климат / Вопросы международного частного, сравнительного и гражданского права, международного коммерческого арбитража: LIBER AMICORUM в честь А.А. Костина, О.Н. Зименковой, Н.Г. Елисеева / сост. и науч. ред. С.Н. Лебедев, Е.В. Кабатова, А.И. Муранов, Е.В. Вершинина. М., 2013.

² СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

ющие право МЦУИС принимать решения о подчинении спора между государством и лицом другого государства юрисдикции МЦУИС, относящихся к одной из таких категорий, как:

а) примирительная и арбитражная процедура разрешения правовых споров, возникающих непосредственно из инвестиций, не подпадающая под компетенцию МЦУИС в силу того, что государство, участвующее в споре, или государство, чей гражданин или юридическое лицо, участвующие в споре, не являются договаривающейся стороной в Вашингтонской конвенции;

б) примирительная и арбитражная процедуры разрешения правовых споров, не подпадающих под компетенцию МЦУИС в силу того, что отношения, являющиеся предметом спора, не связаны напрямую с инвестициями;

в) процедура, связанная с установлением фактов.

Исходя из содержания положений Дополнительного протокола к Вашингтонской конвенции, можно сделать вывод о том, что споры, возникающие в связи с осуществлением инвесторами предпринимательской деятельности, наносящей вред экологии Арктического региона, подпадают по компетенцию МЦУИС.

Особое значение этого международно-правового механизма состоит в том, что инвесторы имеют возможность заявить свои претензии государству-реципиенту и вступить с ним в диалог. В настоящее время значение МЦУИС в разрешении инвестиционных споров возрастает. И одним из факторов такого роста выступает формирование на основе МЦУИС своеобразной правовой системы, состоящей из связанных между собой международных договоров.

Еще одной положительной особенностью механизма, предусмотренного Вашингтонской конвенцией, является то, что он активно используется в том числе и для защиты интересов государства. Государство, проводя социальную политику, должно быть обеспечено защитой в этих спорах. В связи с этим в последнее время все больше и больше арбитры склоняются в сторону защиты прав государства¹.

Обращение к МЦУИС предусматривается в Соглашении о создании регионального объединения НАФТА и Договоре к Энергетической Хартии. В современной практике регулирования иностранных инвестиций нормы двусторонних соглашений о взаимном поощрении и защите капиталовложений в части, касающейся порядка разрешения

¹ См. подробнее: Решение МЦУИС по делу ICSID Case No. ARB(AF)/04/6 [Электронный ресурс] // Vanessa Ventures Ltd. v. Bolivarian Republic of Venezuela. URL: https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC2872_En&caselId=C45 (дата обращения: 11.11.2014 г.); Crystallex International Corporation v. Bolivarian Republic of Venezuela (ICSID Case No. ARB(AF)/11/2) Subject Matter Mining company Date Registered March 09, 2011 Date of Constitution of Tribunal Constituted October 05, 2011 Composition of Tribunal President Laurent LÉVY (Brazilian/Swiss). URL: <https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet> (дата обращения: 11.11.2014 г.).

споров, рассматриваются как достигнутое между государствами соглашение о передаче инвестиционных споров на разрешение в МЦУИС.

С целью привлечения инвесторов Россия в июне 1992 г. подписала Вашингтонскую конвенцию, но до настоящего момента ее не ратифицировала, что свидетельствует о недооценке потенциала применения данного механизма. Основанием этому служит позиция некоторых юристов, заключающаяся в том, что институт международного коммерческого арбитража вполне справляется с задачей разрешения конфликтов, вытекающих из экономических, в том числе и инвестиционных, отношений.

Вместе с тем это не мешает предусмотреть в Типовом двустороннем соглашении о защите инвестиций положение о том, что спор между государством и инвестором другого государства по выбору инвестора может быть передан на рассмотрение в компетентный суд или арбитраж договаривающейся стороны, на территории которой осуществлены капиталовложения, либо в арбитражный суд *ad hoc*, либо в МЦУИС, созданный в соответствии с Вашингтонской конвенцией или в соответствии с Дополнительными правилами МЦУИС, если конвенция не вступила в силу для обеих или одной из договаривающихся сторон¹. Так, в двусторонние инвестиционные соглашения Российской Федерации с Японией, Чешской Республикой включены положения, предусматривающие разрешение инвестиционных споров посредством передачи их в МЦУИС или арбитраж *ad hoc*².

Меняющаяся практика МЦУИС и изменения в толковании положений двусторонних соглашений о защите инвестиций свидетельствуют о том, как важно участие России в международных договорах, связанных с защитой прав инвесторов³. Участие в этом общепризнанном инструменте международно-правовой защиты инвестиций позволит России более активно влиять на формирование общей концепции развития защиты прав иностранного инвестора⁴.

¹ См. подробнее: Доронина Н.Г., Семилютина Н.Г. Правовые проблемы порядка разрешения инвестиционных споров и развитие российского законодательства об альтернативных механизмах разрешения споров // Новые горизонты международного арбитража: сборник статей / А.В. Асосков, Фредерик Бело, Н.Г. Вилкова и др.; под ред. А.В. Асоскова, Н.Г. Вилковой, Р.М. Ходькина. М., 2013. Вып. 1.

² См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии о поощрении и защите капиталовложений от 13 ноября 1998 г. // БМД. 2000. № 10. С. 26–35; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Чешской Республики о поощрении и взаимной защите капиталовложений от 5 апреля 1994 г. // БМД. 2001. № 10. С. 6–11.

³ См. подробнее: Комаров А.С. Современная практика инвестиционных споров // Регулирование инвестиций в международном частном праве: материалы конференции (г. Москва, 30 октября 2007 г.). М., 2007. С. 66.

⁴ См. подробнее: Доронина Н.Г., Семилютина Н.Г. Порядок разрешения инвестиционных споров как фактор, улучшающий инвестиционный климат // Вопросы международного частного, сравнительного и гражданского права, международного коммерческого арбитража: LIBER AMICORUM в честь А.А. Костина, О.Н. Зименковой, Н.Г. Елисеева / сост. и науч. ред. С.Н. Лебедев, Е.В. Кабатова, А.И. Муранов, Е.В. Вершинина. М., 2013.

МЦУИС – это суд по защите прав инвесторов, фактически тот же самый суд по правам человека, только вместо человека – инвестор. Неиспользование указанного многостороннего договора фактически создает сложности для эффективного разрешения споров с предпринимателями, которые наносят вред экологии Арктического региона, а также ограничивают права иностранного инвестора на обращение к механизму, предусмотренному Вашингтонской конвенцией.

Таким образом, развитие правового регулирования в Арктическом регионе связано с развитием не только специального законодательства об Арктике, но и отраслевого гражданского законодательства, в том числе механизмов разрешения споров. Учитывая, что в России проходит судебная реформа, необходимо еще раз вернуться к вопросу о ратификации Вашингтонской конвенции.

Наряду с этим ратификация Вашингтонской конвенции потребует совершенствования национального законодательства об иностранных инвестициях. Применительно к Арктическому региону механизм, предусмотренный Вашингтонской конвенцией, будет способствовать повышению ответственности предпринимателя (инвестора) за сохранность экологии Арктики.

Глава 5

ЗАЩИТА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ



ПРЕДЕЛЫ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИИ

*С.А. Боголюбов,
заведующий отделом аграрного,
экологического и природоресурсного
законодательства Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации*

Возрастает внимание мирового сообщества к ценнейшим углеводородным запасам континентального шельфа Севера, его экономическому и военно-стратегическому положению относительно примыкающих к нему держав и иных государств, влиянию полюса на постоянно изменяющийся климат Земли, транспортному потенциалу северного морского пути. В последнее время в нашей стране принят ряд федеральных и региональных основополагающих документов, регулирующих развитие Арктической зоны РФ. Общему и особенностям механизмов правового и иного обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей природной среды в российской Арктике посвящено немало периодических изданий¹.

Условно в планировании арктической деятельности и соответствующей зоны России можно увидеть несколько смысловых разделов и тем, имеющих при общем прослеживаемом концептуальном характере специфические направления.

Основными являются природоохранные темы, поскольку природа Арктики весьма ранима, уязвима и нуждается в усиленных мерах сохранения, восстановления, реабилитации, неуклонном применении всех правовых способов, предусмотренных для организации рационального экономного природопользования (наилучший метод профилактики экологических правонарушений) и охраны окружающей природной среды, обеспечения экологической безопасности.

Рассмотрение пределов Арктической зоны России может иметь несколько эколого-правовых аспектов: 1) особенности законодатель-

¹ Например, журналы «Арктика и Север», «Арктические ведомости», «Журнал российского права», «Аграрное и земельное право», «Экологическое право», альманах «Российская Арктика – территория права».

ного регулирования специфики природопользования и охраны окружающей среды, выходящие за рамки федерального регулирования; 2) территориальное и пространственное ограничение и пределы юрисдикции России; 3) вытекающие из первых двух аспектов итоги и перспективы создания федерального законопроекта «Арктическая зона Российской Федерации на базе самостоятельного предмета регулирования в виде арктических общественных отношений»; 4) сопоставление национальной необходимости, экономической целесообразности и организационных возможностей граждан, общества и государства в Арктической зоне России; 5) сотрудничество и конкуренция с другими государствами в Арктическом регионе; 6) соперничество и сочетание использования природных ресурсов, с одной стороны, и охраны окружающей природной среды, с другой; 7) иные аспекты пределов правового регулирования особенностей экологии, связанных с социально-экономическим развитием Арктической зоны России.

Сосредоточимся пока на первых двух вопросах.

Долгое время человечество предпочитало лишь эксплуатировать природу, не ожидая милостей от нее, но наступившее прозрение о ее ограниченности ставит на повестку десятилетия осуществление срочных мер по спасению естественных богатств Арктического региона и предупреждению его дальнейшей деградации.

Основное направление преодоления социально-экологических проблем в Арктическом регионе лежит в сфере экономики. Научно обоснованное сочетание экономики и рационального природопользования является одним из основных принципов экологического законодательства (ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹), и именно поэтому выявление специфики и путей совершенствования экологического законодательства связано с уяснением социально-экономической ситуации в регионе.

Особенности общественных отношений и их правового регулирования проявляются в организации и отражении в законодательстве экономических механизмов природопользования и охраны окружающей среды, осторожном внедрении государственно-частного партнерства, взвешенном распространении рыночных отношений на природные ресурсы, сохранении государственного экологического управления и надзора, общественного и производственного контроля наряду с разнообразными и равными формами собственности на природные объекты, обеспечивающими свободное использование своих способностей и не запрещенной законом предпринимательской деятельности.

Право, однако, носит волевой характер и обусловливается уровнем развития науки и техники, соотношением достижений и провалов на-

¹ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

учно-технического прогресса, поэтому законодательство не стоит фетишизировать: оно не может быть всемогущим, его возможности и пределы должны осознаваться и использоваться с учетом объективных законов природы, по назначению, не во вред, а на пользу обществу, его процветанию, окружающей человека природной среде.

В области экологии общие знания других сфер науки и отраслей права переводятся на специфику экологических отношений, философия выживания – на язык правового поведения, массово уясняются законодательные предписания, тщательно анализируются их осуществление и безотказное функционирование природоресурсного и природоохранного механизмов, особенно необходимых и остро воспринимаемых в Арктическом регионе, где провозглашенные в ст. 2 и 7 Конституции России задачи построения правового демократического социального государства с обеспечением достойной жизни и свободного развития человека предполагают эффективную добычу и справедливое распределение полезных ископаемых, традиционное пользование охотничьими ресурсами, потребление рыбных ресурсов и владение, распоряжение иными природными объектами и ресурсами.

Возникновение необходимости правового регулирования природоохранных проблем стало результатом эволюции ресурсопотребления и регулирования природоресурсных отношений, отражающих нарастающую глобальную проблему «человек – общество – природа», решение которой должно исходить из определяющего воздействия человека на природную среду, собственно и подвергаемого правовому регулированию, что во многом зависит от состояния технологической и государственной дисциплины, нравственного и правового климата в обществе, в регионах, от включенности экологического фактора в систему социальных, моральных и материальных ценностей, в пространственное и территориальное развитие.

Нуждаются во внимании и регулировании (общем, специальном, дополнительном правоприменительном) вопросы финансового (банковского, бюджетного) обслуживания, иной экономической деятельности, таможенного и налогового механизмов, рыболовства, животноводства, лесоразведения, мелиорации, обеспечения биоразнообразия, функционирования водного (морского, речного), автомобильного, железнодорожного, трубопроводного и иных видов транспорта как важнейших коммуникационных связей в огромном водном, ледяном, температурном, островном Ледовитом океане – регионе.

Не может не представлять творческий интерес положительный и отрицательный американский, канадский, норвежский и иной зарубежный опыт установления зон особых режимов сбережения арктической природы, подготовки и принятия специальных систем

нормативных правовых актов для ее восстановления, для обеспечения традиционного природопользования и проживания коренных малочисленных народов с учетом оправдавших себя российских национальных традиций и обычаев. Сопоставление правового регулирования и правоприменения в данной области в России и в различных приарктических государствах способствует выявлению и обоснованию перспектив совершенствования российского законодательства и правореализации.

Важное место занимают соотношение международного и национально-правового регулирования хозяйственной и иной деятельности в Арктическом регионе, формирование и формулирование пределов арктических зон, особенно их южных границ ввиду множественности их факторов и критериев, разночтений и дискуссий между приарктическими субъектами и муниципальными образованиями Российской Федерации, поскольку льготы экономического и организационного характера не могут быть безграничными, имеют свои бюджетные пределы, нуждающиеся в независимой оценке и надлежащем оформлении при соблюдении единства экономического пространства России и интересов проживающих в ней граждан.

Можно и нужно научиться распознавать обусловленные Арктикой экологические риски в виде изменения климата и других мировых катаклизмов, экономические, продовольственные, бюджетные угрозы кризисного характера, предотвращать их, нейтрализовать, предвидеть путем развития научных исследований, создания, посредством принятия и реализации нормативных и индивидуальных правовых актов, их неуклонной реализации с целью поддержания экологического и иных аспектов правопорядка, надлежащего правового воспитания граждан, экологической культуры должностных лиц, принимающих экологически значимые решения.

На «арктических» международных правовых форумах и встречах нередко высказываются рекомендации о совершенствовании правового регулирования социально-экономических отношений в Арктическом регионе, традиционно обсуждаются «несовершенства права», которые, разумеется, имеют место, но критика которых нередко становится не во всем корректной из-за аксиоматичности позиций, неопределенности доводов, слишком общего характера предложений, недостаточно обоснованных соображений, нуждающихся в профессиональном осмыслении.

Многие из недостатков и несовершенств правовых механизмов, в том числе государственно-частного партнерства, при освоении Арктики не носят характера особой специфики и имеют более общие черты и характеристики, обусловленные состоянием и наведением

порядка в правоохранительных, природоохранных и иных государственных и муниципальных органах в зависимости от субъектов Российской Федерации, где изживаются, но не до конца коррупционные проявления, преодоление которых во многом, по нашему мнению, определяется поведением высшего должностного лица региона и поступками его окружения.

Квалифицированное выявление пробелов и коллизий международного права и национального законодательства в сфере использования и охраны в российском секторе Арктики земель, недр, вод, растительного и животного мира, особенно водных биологических и охотничьих ресурсов, и внесение профессиональных предложений по их устранению предполагает рассмотрение и анализ высказанных на форумах предложений и выделение основного направления правовых усилий в виде повышения внимания к соблюдению, использованию и применению в российском секторе Арктики общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации и обширных требований законодательства Российской Федерации, принятию мер к их неуклонному всеобщему безусловному соблюдению, исполнению, использованию, применению.

Глубокое и систематическое исследование целесообразности дополнений в федеральные законы о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, об охоте и охотничьем хозяйстве, о континентальном шельфе, внутренних морских водах, территориальном море, прилежащей зоне, исключительной экономической зоне, об особо охраняемых природных территориях, территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, о радиационной безопасности, об отходах производства и потребления, об оружии, в Водный, Лесной, Земельный кодексы РФ должно привести к выводам и решениям о подготовке новых законов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, подзаконных актов, их изменений и дополнений либо о коренном совершенствовании реализации указанных и иных нормативных правовых актов как о задачах по соблюдению прав человека и формированию, наконец, правового справедливого государства.

Общая задача состоит в том, чтобы обеспечить баланс между устанавливаемыми специальными нормами, учитывающими социально-экономическую специфику Арктического региона, и общими правовыми механизмами законодательства Российской Федерации, направленными на достижение стратегических планов социально-экономического развития Российской Федерации. Представляется, что в сфере экологии законодательные требования могут быть дополнены (возможно, в порядке правового эксперимента) теми предписаниями,

которые не получили массовой поддержки на материке ввиду их некоторой смелости и боязни распространить на все виды хозяйственной и иной деятельности.

В области природопользования и охраны окружающей среды, объединяемой понятием «экология», надо обсуждать необходимость возвращения к фактической реализации провозглашенной в российском федеральном законодательстве презумпции экологической опасности любой планируемой хозяйственной и иной деятельности, что особенно важно для Арктического региона с его низкими температурами, трудным восстановлением природы и возмещением причиненного ей ущерба, удаленностью от центров проживания населения, приоритетностью вахтовых методов, значением Северного морского пути и роли Северного полюса в формировании колеблющегося, меняющегося климата Земли.

На наш взгляд, оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) может проводиться в отношении не только планируемой, проектируемой хозяйственной и иной деятельности, как это должно делаться в настоящее время в соответствии со ст. 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды», но и относительно уже фактически осуществляемой хозяйственной и иной деятельности, которая только может оказать или уже оказывает негативное воздействие на окружающую среду.

Общественные (публичные) слушания (в законодательстве и в актах Конституционного Суда РФ им уделяется немало внимания) с обсуждением ОВОС проектов хозяйственной деятельности, которая может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, должны, по нашему мнению, организовываться органами местного самоуправления, общественными объединениями граждан, заказчиком проекта. Уведомление о месте, времени проведения и результатах слушаний в обязательном порядке должно публиковаться в средствах массовой информации и Интернете с неформальным доведением до сведения заинтересованных физических и юридических лиц.

Для выполнения целей и задач слушаний, соблюдения процедур и правил проведения ОВОС законодательством может быть предусмотрено, что подробный протокол слушаний подписывается председательствующим на них и секретарем слушаний (может быть избранным президиумом слушаний) и приобщается к материалам предпроектной, в том числе предынвестиционной, и проектной документации, обосновывающей планируемую хозяйственную деятельность, подвергаясь затем государственной экологической экспертизе.

Надо повышать гарантии обязательности государственной экологической экспертизы, предусмотренной в Федеральных законах

«Об экологической экспертизе» 1995 г. и «Об охране окружающей среды» 2002 г. Государственная экологическая экспертиза документации, обосновывающей хозяйственную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должна проводиться независимыми, профессиональными, добросовестными, неподкупными, опытными коллегиями экспертов.

В состав комиссии государственной экологической экспертизы следует включать представителей общественных объединений, муниципальных образований, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых планируется осуществление хозяйственной и иной деятельности. Заключение государственной и общественной экологической экспертизы должно быть максимально широко оглашено и может быть обжаловано не только в суд или арбитражный суд для открытого рассмотрения на основе равноправия и состязательности, но и (предварительно, параллельно) в орган или организацию, принявшие решение о проведении экспертизы.

Нельзя игнорировать вопросы поиска, апробации и использования альтернативных источников энергии (например, ветровой, солнечной, приливной). В Федеральном законе от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»¹ в ст. 17 «Производство энергии путем использования приливов, течений и ветра» закрепляется лицензирование производства энергии этими нетрадиционными путями. Можно заложить в законодательстве и использовать экономические (налоговые, кредитные, таможенные льготы) стимулы развития производств на основе альтернативных источников энергии, особенности экологического мониторинга, государственного надзора, общественного, производственного, муниципального контроля и др.²

Особая правовая охрана исконной среды обитания, мест традиционного природопользования, проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации предусматривается в законодательстве России, ее субъектов и дру-

¹ СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

² См.: Купряшкин Ю.В., Сиваков Д.О. Арктический вопрос. Геополитический и правовой аспекты. М., 2014; 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; Боголюбов С.А. Правовое обеспечение сохранения природных ресурсов Арктики // Аграрное и земельное право. 2012. № 5. С. 96–99; Его же. Правовое обеспечение сохранения природных ресурсов Арктики: материалы Международной научно-практической конференции «Современные приоритеты в развитии аграрного, земельного и экологического права, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора Михаила Ивановича Козыря». М., 2012. С. 210–214; Сиваков Д.О., Шевчук А.В. Экологические аспекты развития Арктической зоны Российской Федерации // Арктические ведомости. 2014. № 2. С. 170–175.

гих стран. Это сравнительно новые самостоятельные объекты правовой охраны окружающей природной среды, заслуживающие более детального научного рассмотрения ввиду возникающих вокруг них многочисленных и специфических теоретических и практических экологических проблем¹.

Предлагаемые изменения и дополнения экологического законодательства обуславливаются тем, что природоресурсные и природоохранные задачи в Арктическом регионе усложняются, предъявляются специфические, а кое-где и повышенные требования к осуществляемой хозяйственной деятельности².

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.

Накопление вышеуказанных и иных задач, трудностей и проблем хозяйственной, иной деятельности в Арктическом регионе находит отражение в том числе в нарождающейся и формирующейся категории экологического права и законодательства Российской Федерации «природопользование и охрана окружающей среды в российском секторе Арктики»³.

Не меньше вопросов возникает при территориальном и пространственном определении Арктической зоны России, распространяющем меры государственной поддержки населению, но и ограничивающем и пределы юрисдикции России.

Выделение Арктической зоны РФ в целях формулирования и реализации дифференцированной экономической политики, определяемой государственными интересами и спецификой арктических районов, предполагает законодательное закрепление ее состава и особенностей государственного регулирования на основе акцентирования целостных природно-хозяйственных систем, в отношении

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.

² 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., Клепиков А.В. Современное изменение климата Арктики: результаты нового оценочного доклада Арктического совета // Арктика: экология и экономика. 2012. № 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; Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др. М., 2010. С. 395–407.

³ Институты экологического права // С.А. Боголюбов, Е.Л. Минина, Д.О. Сиваков, Ю.И. Шуплецова и др. М., 2010. С. 395–407; Ю.В. Купряшкин, Д.О. Сиваков. Арктика и право в вопросах и ответах. М., 2014.

которых удобно осуществлять индивидуализацию экономической политики с учетом принципа единства экономического пространства страны, предусмотренного в ч. 1 ст. 8 Конституции РФ.

Обсуждение территориальных пределов Арктической зоны России отражено в ряде работ географического, биологического, иного естественно-научного, а также экономического, юридического, исторического, социологического характера.

Арктической зоной РФ считалась часть Арктики, в которую входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, определенные решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г., а также земли и острова, указанные в Постановлении Президиума Центрального исполнительного комитета СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане», и прилегающие к этим территориям, землям и островам внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом.

Возможность установления в законодательстве зон на территории Российской Федерации предусматривается в Федеральных законах «Об охране окружающей природной среды», «Об охране озера Байкал», в Земельном и Водном кодексах РФ, в законопроектах «О зонах экологического бедствия», «О зонах чрезвычайной экологической ситуации», «Об Арктической зоне Российской Федерации», «О защите исконной среды обитания коренных малочисленных народов Российской Федерации», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Ямало-Ненецкого автономного округа» и др.; несколько диссертационных исследований с обоснованием природоохранных и социально-экологических зон в XXI в. было осуществлено в отделе аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИГиСП.

Для определения территорий, подлежащих специфическому законодательному и иному правовому (усиленному, льготному) регулированию, необходимо обозначить их северную, южную, восточную и западную границы. По Госплану СССР в 1980-х гг. состав Арктической зоны включал 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 субъекты, провинции, штаты, края, области.

Во втором десятилетии XXI в. велась активная разработка федерального законопроекта «Арктическая зона Российской Федерации» с учетом западной, северной и восточной границ Российской Федерации; вопрос о южной границе с обозначенными выше естественно-научными критериями вызвал длительные и трудноразрешимые дискуссии. Разработка законопроекта вызывалась необходимостью четкого определения территорий реализации государственных мер по природному обустройству российской Арктики.

Южные границы российской Арктической зоны рассматриваются и обсуждаются в продолжение десятков лет, при этом предлагалось несколько критериев – гидрометеорологических, климатических, экономических, социальных и др. В июне 2013 г. на совещании у вице-преьера Д.Н. Козака было выработано предложение об активизации деятельности России в Арктике, реализации основополагающих документов и программ по ней и о временной приостановке дальнейшей разработки 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.

Однако необходимость согласованной в 2013 г. Минрегионом России (упразднен в сентябре 2014 г.) с Минфином России, Минэкономразвития России, Минюстом России, рядом субъектов Российской Федерации реализации Государственной программы развития Арктической зоны РФ постоянно выдвигает на повестку дня вопрос о южных границах Арктической зоны, в которой предполагается организация подлинно рационального природопользования и усиление охраны окружающей среды.

На протяжении последних десятилетий разрабатывались законопроекты «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 для выполнения финансовых, технических, организационных средств, непонимание специфики природных ресурсов Арктики по сравнению с другими регионами, а также (может быть, не менее

существенное) границ зоны – секторов, предоставляющих дополнительные права и налагающих новые обязанности.

В рамках Арктической зоны предлагается обеспечивать концептуальный природоохранный подход, где можно предусмотреть строгие экологические требования к добыче углеводородов и иной хозяйственной деятельности, к торговому, рыбопромысловому флоту, трубопроводному и иному транспорту, к Вооруженным Силам России, ее Военно-Морскому флоту, к различным иным видам природопользования.

Некоторые южные пределы Арктической зоны России определяются в Указе Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», которым в целях реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу определены сухопутные территории Арктической зоны РФ, включающие Мурманскую область, Ненецкий, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа, ряд районов Республики Саха (Якутии), Красноярского края, Архангельской области, земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, указанные в Постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» и других актах СССР.

Принятие этого федерального акта, имеющего (как каждый правовой акт) волевой характер и учитывающего естественно-научные и социально-экономические характеристики, подводит некую черту под длительными дискуссиями о критериях нуждающейся в защите территории и южной границе Арктической зоны РФ, позволяет распространять на нее государственные целевые предписания, направленные на восстановление и оздоровление окружающей природной среды российского сектора Арктики.

До 2015 года планируется обеспечение международно-правового оформления внешней границы Арктической зоны РФ и реализация на этой основе конкурентных преимуществ России по добыче и транспортировке энергетических ресурсов; на следующем этапе – до 2020 года – должно быть обеспечено превращение Арктической зоны в ведущую стратегическую ресурсную базу страны.

У российских конкурентов задача иная: главная цель США и их союзников по НАТО – расширить экономическое присутствие в районах Севера, добиться интернационализации Северного морского пути и в конечном счете попытаться вытеснить Россию из региона. В качестве доказательств пресс-служба Совета Безопасности дала полные данные по активизации в Арктике приполярных государств – США, Канады, Норвегии и Дании, в том числе в военной области. Судя по ин-

формации российского Совбеза, в Арктике уже создается и развивается военная инфраструктура. В частности, в США принято решение о строительстве новых передовых баз береговой охраны на Аляске – в Барроу и в Номе. Рассматриваются возможности обеспечения постоянного присутствия в Арктике авианосной группы и выделения дополнительных патрульных кораблей. Нарращиваются усилия по противолодочной обороне и обеспечению глубоких десантных операций¹.

Таким образом, наиболее целесообразное действие в сфере правовой экологии – неуклонная реализация законодательства Российской Федерации с некоторыми его возможными обсуждаемыми изменениями и дополнениями в целях обеспечения надлежащего экологического правопорядка. На данный момент имеется достаточная нормативно-правовая база по очерчиванию пределов Арктической зоны России, где должно осуществляться ускоренное социально-экономическое и цивилизованное экологическое развитие в национальных интересах всей Федерации.

¹ Российская газета. 2009. 30 марта.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ РЕГИОНОВ КРАЙНЕГО СЕВЕРА

Л.В. Пушкарева,
*заведующий кафедрой экономики,
предпринимательства и финансов
Государственной полярной академии
(г. Санкт-Петербург),
доктор экономических наук,
профессор*

Ухудшение качества окружающей среды и необходимость повышения эффективности использования природно-ресурсного потенциала требуют углубления научных исследований в направлении формирования рыночно ориентированных организационно-экономических механизмов и инструментов, регулирующих рациональное природопользование, экологически безопасное производство и потребление продукции. Следует отметить, что в специфических условиях Крайнего Севера роль экономически обоснованных, современных методов управления рациональным природопользованием и экологическим развитием приобретает особое значение в связи с активизацией освоения арктических ресурсов.

Проблема охраны окружающей природной среды и развития экономических методов управления природопользованием заложена в трудах зарубежных и отечественных авторов. Несмотря на наличие достаточно основательной теоретической базы, не в полной мере раскрытыми остаются вопросы обеспечения рационального природопользования в регионах со специфической и уникальной экологической системой, к которым по праву может быть отнесен Крайний Север России.

Ситуация, связанная с экологией и природопользованием, во многих регионах Российской Федерации продолжает оставаться сложной. Увеличивается количество выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников в атмосферу, объемов сбрасываемых сточных вод, а также объемов загрязняемых сточных вод. Вместе с тем снижается объем сброса очищенных до требований нормативов вод, что, в частности, обусловлено перегруженностью, постоянным ухуд-

шением технического состояния, невысокой эффективностью работы очистных сооружений или же их полным отсутствием. Также, что немаловажно, продолжает увеличиваться количество накапливаемых отходов производства и потребления, и вместе с тем остается неизменным или даже уменьшается количество использованных и утилизированных отходов.

Создание и использование разнообразных по эколого-экономическому содержанию инструментов в системе организации рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, охраны окружающей среды осуществляется в рамках вариационного понимания сущности содержательной основы понятий «хозяйственный механизм», «организационно-экономический механизм», «экономический механизм». При этом следует принимать во внимание различие между понятиями «механизм хозяйствования» и «механизм управления экономикой». Эти понятия имеют общие категории (планирование, экономическое стимулирование и др.), свидетельствующие об их единой природе, которая определяется организационно-экономическими отношениями. Разница же заключается в том, что главной функцией механизма управления является принятие управленческих решений¹.

Проблемы в области природопользования и обеспечения экологической безопасности однотипны для всех регионов России. Особенности для субъектов Российской Федерации, которые относятся к регионам Крайнего Севера, в значительной мере определяются структурой производства, которое основано на добыче природных богатств, а также очаговым характером размещения объектов хозяйственной деятельности на фоне особых природных условий Крайнего Севера и Арктической зоны².

Крайний Север – часть территории России, расположенная главным образом к северу от Северного полярного круга. Климат в некоторых районах чрезвычайно суровый. Территория Крайнего Севера – это арктическая зона, тундра, лесотундра и районы северной тайги³.

Структурно-функциональное построение механизма обеспечения устойчивого экологически сбалансированного природопользования в регионах Крайнего Севера нами предлагается осуществлять на основе использования и развития существующей концепции матричной (блочной) функционально-целевой структуры хозяйственного меха-

¹ См.: Лайшев К.А., Шелепов В.Г., Зеленский В.М., Колесников А.Л. Научное обеспечение рационального природопользования на Крайнем Севере // Достижения науки и техники АПК. 2007. № 5. С. 15–19.

² Интернет-конференция «Проблемы охраны окружающей среды и экологической безопасности в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». URL: http://media.council.gov.ru/kom_home/ccf_fedst/actions/other_actions/item2374.html

³ URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/Крайний_Север

низма¹. При этом целесообразным является использование технологического подхода к формированию и развитию организационно-экономического механизма (далее – ОЭМ) устойчивого экологически сбалансированного природопользования. Так, технологический подход активно применяется, в частности, для построения социально ответственного управления предприятием на основе использования социально-экономических технологий². Эколого-экономическая технология функционирования комплексного механизма экологически ориентированного управления природопользованием является одновременно его организационно-экономической формой и составляющей, которая определяет цели, задачи, принципы применения эколого-экономических подмеханизмов, инструментов, а также предусматривает последовательность основных этапов, процедур и операций, нацеленных на более полный учет эколого-экономических и социально-экологических факторов, параметров использования и воспроизводства природных ресурсов.

Организационно-экономический механизм обеспечения устойчивого экологически сбалансированного природопользования является целостной и сбалансированной системой организационно-экономических форм и методов управления, которые реализуются в виде подмеханизмов, инструментов и технологий, с помощью которых осуществляются организация и регулирование процессов рационального использования природных ресурсов, охраны окружающей среды на основе интеграции экономических, экологических и социальных параметров природопользования в результате внедрения элементов системы экологического менеджмента.

Целевая функция организационно-экономического механизма постепенного обеспечения устойчивого экологически сбалансированного природопользования заключается в согласовании экономических, эколого-экономических и социальных интересов хозяйствующих субъектов и заинтересованных сторон (стейкхолдеров), а также в решении противоречий и конфликтов, которые возникают в сфере рационального воспроизводства и использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Таким образом, обеспечивается надлежащий уровень экологизации производства, а также воспроизводства природно-ресурсного потенциала как специфического общественного социально-эколого-экономического блага.

¹ См.: Полещук В.А., Юхименко Ю.М. Использование экономических методов регулирования деятельности предприятий в области природопользования и охраны окружающей среды // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2010. Т. 3. № 1. С. 73–76.

² См.: Никонова Я.И., Гарбуз Е.С. Экономические методы регулирования природопользования в Российской Федерации // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2006. Т. 6. С. 201–206.

Основные задачи функционирования ОЭМ устойчивого экологически сбалансированного природопользования должны охватывать следующие аспекты:

1) обеспечение устойчивого экологически сбалансированного производства и использования природных ресурсов, охраны окружающей среды на основе экологизации организационно-экономических инструментов социальной политики;

2) реализация основных направлений экологизации производства, обмена, распределения и потребления;

3) обеспечение рыночно ориентированной трансформации природопользования на эколого-экономической основе;

4) развитие предпринимательских инициатив на основе использования инноваций экологической направленности;

5) развитие системы экономико-правовой и социально-экологической ответственности.

В отношении специфических механизмов эффективного управления природопользованием в регионах Крайнего Севера надо отметить, что стабильным источником экологической угрозы на российских северных территориях являются объекты ранее накопленного экологического ущерба.

Так, для Республики Саха, Алтая, Магаданской области и нескольких других территорий очень остро стоит проблема ртутного загрязнения, а также существует стабильная угроза аварийной ситуации во время паводкового периода из-за разрушающихся гидротехнических и других сооружений бывших предприятий. Также на Крайнем Севере очень остро стоит проблема с необходимостью очистки загрязненных нефтью земель, ликвидации свалок бочковой тары с остатками ГСМ, а также очистки акваторий от брошенных, сломанных и затонувших плавательных средств, особенно на военных полигонах и т.п.

Значительно увеличивается и опасность загрязнения морских вод из-за роста геологоразведочных работ и работ по добыче на континентальном шельфе, а также из-за прироста объемов транспортировки морским путем как углеводородов, так и обычных грузоперевозок по Северному морскому пути. Предпринимаются определенные шаги по обеспечению экологической безопасности – например, создаются специализированные экологические подразделения и базы, проводятся учения соответствующих служб, значительно расширяется международное сотрудничество для этой области деятельности. Вместе с тем можно констатировать отсутствие развитой нормативно-правовой базы, которая бы устанавливала экологические требования, особенно для безопасной разработки месторождений углево-

дородов, учитывая особенности работ по предупреждению и полной ликвидации аварий, особенно для Арктической зоны.

Кроме того, следует учитывать, что северные и дальневосточные моря являются природной средой обитания для большого количества промышленно и экологически ценных видов биологических ресурсов, которые имеют уникальные по продуктивности и биологической ценности характеристики для данного участка акваторий. Сохраняющийся отраслевой подход к проблеме, а также отсутствие комплексного экологического системного подхода к эффективному управлению морским природопользованием способствуют росту экономической и социальной напряженности в прибрежных регионах.

Некоторые субъекты Российской Федерации уже ставят вопрос об острой необходимости нормативной регламентации данной деятельности, проведения системного и комплексного контроля.

Одной из критических проблем является способ обращения с отходами производства и отходами потребления. Несмотря на внимание, уделяемое к этим вопросам, нельзя сказать, что ситуация в этой сфере кардинально изменилась – наблюдается постоянное увеличение объемов отходов, усложнение их состава, возрастание количества экологически опасных компонентов. Также до сих пор не удалось решить проблему несанкционированных стихийных свалок для твердых бытовых отходов, появившихся из-за дефицита обустроенных полигонов. На муниципалитеты была возложена обязанность по оптимизации управления бытовыми отходами, но в настоящее время они не имеют средств и соответствующего законодательного обеспечения для эффективной организации, например для отдельного сбора мусора, хотя это облегчило бы в значительной мере решение проблемы утилизации. В целом на федеральном уровне разработано очень мало экономических стимулов для внедрения проверенных экологически чистых технологий, а также для внедрения новых технологий переработки и утилизации отходов.

Был также поставлен вопрос о необходимости полного реформирования системы государственного финансирования природоохранной деятельности. В 2011 году в качестве одного из существенных показателей оценки эффективности деятельности для органов государственной власти субъектов Российской Федерации предложено было ввести показатель процентной доли расходов совокупного консолидированного бюджета, направленной на охрану окружающей среды из средств, поступающих в региональные бюджеты в виде установленных выплат для предприятий за негативное воздействие на окружающую среду, а также в виде штрафов для них же за нарушение природоохранного законодательства. В то же время в эти расходы были

включены траты не только на природоохранные мероприятия, но и на содержание соответствующих органов власти и для подведомственных им учреждений. Решение проблемы видится в жестком законодательном закреплении всех механизмов целевого использования этих экологических платежей – по аналогии с дорожным фондом¹.

Исходя из вышесказанного, считаем целесообразным рекомендовать следующие практические меры:

1. Для Федерального Собрания РФ и Правительства РФ:

– ускорить утверждение государственной программы «Охрана окружающей среды Крайнего Севера» на 2015–2020 гг.;

– ускорить работу по усовершенствованию законодательства, регламентирующую утилизацию отходов производства и отходов потребления на базе проекта федерального закона № 584399-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», предусмотрев следующее:

а) разделение полномочий между федеральными органами и органами местного самоуправления в работе по управлению промышленными и бытовыми отходами (следует рассмотреть механизмы передачи полномочий по установлению нормативов накопления отходов и лимитов для их размещения для всех объектов на региональный уровень, с предоставлением льгот и субвенций из федерального бюджета, а также передать полномочия по установлению механизма и порядка обращения со всеми отходами на территории субъектов Российской Федерации, по организации, планированию и реализации государственной экологической экспертизы для проектной документации на все виды строительства и реконструкцию тех объектов, которые связаны с захоронением любых типов отходов);

б) экономические стимулы и ужесточение требований по разделному сбору отходов;

в) утверждение мер прямого экономического стимулирования в развитии малого и среднего бизнеса в рыночной нише сферы обращения с отходами;

г) введение системы льгот для тех предприятий, которые внедряют безопасные технологии по переработке и дальнейшей утилизации отходов;

д) инициирование повышения административной ответственности за серьезные правонарушения в сфере обращения с отходами;

е) организация эффективного регионального и муниципального государственного контроля в сфере безопасности обращения с отходами;

¹ Наблюдение за состоянием окружающей природной среды и потенциально опасных объектов на территории России // Энергия: экономика, техника, экология. 2012. № 4. С. 45–47.

– повысить эффективность управления охраны окружающей среды со стороны государства, рассмотрев вопрос о делегировании субъектам Российской Федерации следующих полномочий:

а) организация экологического надзора для всех объектов на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

б) учет объектов, которые оказывают существенное негативное воздействие на экологию на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

в) всесторонне участие в проведении государственной экологической экспертизы для всех проектов федерального уровня, если их предполагается реализовывать на территории субъекта Российской Федерации;

г) участие в получении и обработке данных статистического учета в области экологии;

д) сбор оперативной информации об аварийных ситуациях, которые приводят к загрязнению окружающей среды, особенно на объектах, которые не подлежат по разным причинам государственному экологическому надзору, на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

– разработать эффективные механизмы целевого использования экологических платежей в бюджет;

– расширить список объектов государственной экологической экспертизы за счет включения в него проектов геологоразведочных работ;

– разработать качественную нормативно-правовую и методологическую базу для оценки и ликвидации накопленного экологического ущерба, закрепить критерии отнесения всех объектов к категории объектов с накопленным экологическим ущербом, разработать порядок ведения инвентаризации таких объектов, планировать использование всех возможных механизмов государственно-частного взаимодействия для ликвидации нанесенного экологического ущерба, особенно на территориях промзон;

– ускорить работы по подготовке нормативно-правовой базы в сфере охраны окружающей среды, а также экологической безопасности и безопасности природопользования, учитывая характерные особенности природно-климатических условий северных территорий и специфику хозяйствования в районах Крайнего Севера и Арктики;

– закрепить законодательно для Российской Федерации все необходимые меры по обеспечению защиты акватории Российской Федерации от нефтяного и мазутного загрязнения, а также по обеспечению экологической безопасности в процессе добычи углеводородного сырья, особенно на континентальном шельфе арктических и дальневосточных морей, предусмотрев при этом:

а) разработку инструкций и методических документов относительно ликвидации нефтяных разливов;

б) включение в лицензию на пользование недрами, особенно для добычи углеводородного сырья на континентальном шельфе в арктических и дальневосточных морях, строгого требования о наличии у пользователя недр технических мощностей для ликвидации возможных разливов в сверхсложной ледовой обстановке;

в) обеспечение комплексного подхода при осуществлении хозяйственной деятельности, особенно в морских акваториях на базе долговременной стратегии всестороннего развития, обязательно с учетом социальных, экономических и экологических интересов для всех групп населения прибрежных регионов, а также для хозяйствующих субъектов;

г) рассмотрение вопроса о регламентации в законодательстве Российской Федерации осуществления запланированной ракетно-космической деятельности (в области обязательств) для проведения регулярного комплексного мониторинга оценки влияния этой деятельности на окружающую среду, страхования возможных рисков и разработки механизмов возмещения возможного ущерба.

2. Всем органам государственной власти в субъектах Российской Федерации, а также органам местного самоуправления следует:

– усовершенствовать нормативно-правовую базу в области охраны окружающей среды, особенно в области усиления ответственности за все нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, а также за нарушения при обращении с отходами производства и потребления;

– организовать и обеспечить информирование населения о локациях накопления опасных отходов производства и потребления, брошенных и неохраняемых складов с отходами и свалок с высокой концентрацией опасных веществ, которые остались от хозяйственной деятельности;

– содействовать организации экологического образования, информирования и просвещения, а также формированию высокой экологической культуры населения;

– способствовать широкому привлечению предприятий малого и среднего бизнеса в сферу работы с отходами;

– использовать все возможные механизмы государственно-частного партнерства для эффективного решения проблем в области охраны окружающей среды, а также для обеспечения экологической безопасности, особенно при обращении с отходами производства и потребления.

Таким образом, современные социально-экономические и экологические тенденции развития рыночно ориентированного природо-

пользования требуют построения эффективного организационно-экономического механизма обеспечения устойчивого экологически сбалансированного использования природных ресурсов. Функционирование механизма экологически ориентированного управления природопользованием осуществляется через процессы социально-эколого-экономической деятельности в сфере использования и воспроизводства природных ресурсов, охраны окружающей среды, которые формируются эколого-экономическими технологиями. Исследованные теоретико-методологические ориентиры построения организационно-экономического механизма природопользования позволят в дальнейшем более системно формировать методы экологически эффективного управления на территориях Крайнего Севера. Разработанные на базе данных методов практические рекомендации способны, на наш взгляд, существенно улучшить в перспективе экологическую ситуацию в районах Крайнего Севера и повысить эффективность природопользования.

ОЦЕНКА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УЩЕРБА: ЗАДАЧИ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

О.Е. Медведева,
*доктор экономических наук, профессор
Государственного университета управления*

Как показывает практика, разработка нефтегазовых месторождений Арктического региона несет риски причинения значительного экологического ущерба, устранение которого проблематично в связи с хрупкостью арктических экосистем и их слабой способностью к самовосстановлению и очищению. Авария на нефтяной платформе в Мексиканском заливе оценивается ориентировочно в миллиарды долларов США (от 5 до 25 млрд). Ущерб от подобной аварии в Арктической зоне может значительно превысить эти суммы, поэтому особенно важно принять превентивные природоохранные меры на ранних стадиях начала освоения Арктики. В обеспечение возможности выполнения восстановительных работ также необходимо создать финансовые фонды или иные инструменты, позволяющие безотлагательно начинать восстановительные работы в случае аварии и устранять последствия причиненного вреда после завершения работ.

В основе подобных мер и инструментов лежит стоимостная оценка экологического ущерба.

Однако, несмотря на кажущуюся простоту вопроса и хорошее, на первый взгляд, методическое обеспечение¹, в этой сфере существует целый ряд проблем методологического и организационного характера, которые можно решить, ответив на следующие вопросы: 1) для чего оценивать ущерб; 2) какой ущерб оценивать и в чем он заключается; 3) кому причинен ущерб и кто должен получать компенсацию; 4) как оценивать ущерб в стоимостном (денежном) выражении.

В первую очередь следует определиться с понятием «экологический ущерб», которое широко распространено в научной и учебной литературе. Данное понятие зачастую приравнивается к понятию «вред окружающей среде», что, на наш взгляд, не совсем правомерно с экономической точки зрения, так как понятие экологического ущерба значительно шире и позволяет учитывать все негативные последствия для общества. По нашему мнению, под **экологическим**

¹ Перечень существующих методик приведен в статье Глибко О.Я. «Методическая база оценки ущерба от нефтяных загрязнений в Арктике: анализ и оптимизация» (<http://helion-ltd.ru/method-ba/> (дата обращения: 29.11.2014)).

ущербом следует понимать все негативные последствия, вызванные загрязнением окружающей среды, утратой и истощением природных ресурсов, разрушением экосистем и их отдельных компонентов (включая атмосферный воздух, водные объекты, почвы, растительный и животный мир) и создающие реальную угрозу жизни и здоровью человека, его благосостоянию, материальным ценностям и экономике страны и ее отдельных регионов. К таким последствиям могут относиться ухудшение здоровья человека и его преждевременная смерть, исчезновение растений и животных, потеря естественных экосистем, снижение продуктивности сельхозугодий, гибель рыбы в водоемах, снижение стоимости недвижимости, потеря рабочих мест, мест отдыха, утрата традиционной сферы деятельности и исконной среды проживания, исторических и культурных ландшафтов, увеличение затрат на проведение восстановительных и компенсационных мероприятий на и др.

Экономическая оценка экологического ущерба означает оценку в денежном выражении данных негативных последствий, рассчитанную либо для определенных субъектов правовых и хозяйственных отношений, либо для определенного сообщества людей, экономики страны или региона. Такие оценки могут проводиться на разных уровнях распространения негативных последствий – локальном, региональном и глобальном.

В правовом поле в последнее время понятие экологического ущерба заменено на понятие вреда окружающей среде или ее отдельным компонентам. Так, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» вред окружающей среде трактуется как «негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов», т.е. некое физическое повреждение, уничтожение или порча природной среды и ее отдельных компонентов вне связи со стоимостной или денежной оценкой данного повреждения. В то же время в ст. 77 и 78 этого Закона говорится уже об определении размера вреда окружающей среде в стоимостной форме. Данный размер предлагается определять двояко: либо «исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды», либо «в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды». Такая трактовка размера вреда окружающей среде претендует на роль методологии оценки экологического ущерба, так как содержит формулу его оценки в денежном

выражении. Однако данная формула представляется не корректной и заводит в тупик исследования по оценке экологического ущерба, так как позволяет оценить только небольшую часть потерь общества, вызванных данным вредом и не дает возможности учитывать все реальные социальные и экономические потери, включая вред, причиняемый здоровью и жизни людей, и утрату исконной среды проживания, что представляется особенно актуальным для населения арктических территорий страны.

Введенная Федеральным законом «Об охране окружающей среды» норма, касающаяся возмещения вреда здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, как показывает правоприменительная практика, оказывается неработающей – подобные случаи исчисляются единицами из-за сложности доказательства причинно-следственных связей между вредом здоровью и нарушением природоохранного законодательства. Кроме того, она направлена на конкретные случаи и не позволяет проводить макроэкономические оценки.

Ответ на первый вопрос – **для чего оценивать ущерб** – связан с созданием таких инструментов охраны окружающей среды, как страхование экологических рисков; создание залоговых и компенсационных фондов, из которых оплачиваются работы по ликвидации последствий вреда после завершения работ; возмещение текущего ущерба и проведение восстановительных мероприятий. Список прикладных задач управленческого характера и вырабатываемых природоохранных инструментов, для решения которых необходимы стоимостные оценки, может быть продолжен.

Ответ на второй вопрос – **какой ущерб оценивать и в чем он заключается** – связан с выделением трех категорий экологического ущерба: прошлого, настоящего и будущего. *Настоящий* или текущий экологический ущерб – это ущерб, вызванный нарушением природоохранных норм в процессе хозяйственной деятельности, либо ущерб, вызванный аварийной ситуацией. Текущий ущерб обычно выражается в загрязнении атмосферного воздуха, водных объектов, почвы в результате в том числе нефтяных разливов, в поступлении парниковых газов в атмосферу, в уничтожении или повреждении почвы, животных и растительности, а также мест обитания животных, включая охотничьи угодья и олени пастбища, в снижении или утрате плодородия почв, деградации пастбищ, в утрате исторических, культурных и ценных природных ландшафтов, биоразнообразия, экологических функций и экологических услуг экосистем.

Оценка текущего экологического ущерба в стоимостном выражении должна быть шире, чем простой учет перечисленных видов

вреда, и включать в себя потери от увеличения заболеваемости и смертности, а также экономические убытки и потери общества, возникающие в результате причинения вреда. Можно предположить, что именно о таких убытках говорится в приведенных выше статьях Федерального закона «Об охране окружающей среды». Однако нигде в законе не раскрывается, что же считать понесенными убытками и упущенной выгодой от причинения вреда окружающей среде, кому данные убытки причинены, кому и в какой форме возмещаются. Все это делает вопрос оценки и устранения причиненного экологического ущерба довольно запутанным в правовом и экономическом отношении.

Прошлый экологический ущерб представляет собой экологический ущерб, причиненный прошлой деятельностью людей и предприятий. С экономической точки зрения прошлый ущерб ничем не отличается от настоящего, так как для его оценки применяются те же методы, преимущественно основанные на подсчете затрат на устранение негативных последствий и восстановление качества окружающей среды. Его отличие от настоящего ущерба лежит преимущественно в правовой плоскости, так как виновники данного ущерба по разным причинам не могут быть установлены и груз затрат на его устранение ложится в основном на плечи государства. Хотя возможны и иные механизмы решения данной проблемы, например в виде справедливого распределения затрат по его устранению между федеральным центром, региональными властями и будущими инвесторами. Именно такая модель была применена в Германии для реабилитации нарушенных и загрязненных промышленной деятельностью территорий после присоединения ГДР.

Таким образом, с позиций экономической оценки различий между прошлым и текущим экологическим ущербом практически нет, эти виды могут быть объединены в одну категорию, так как весь ущерб «лежит на земле» (или на дне).

Будущий ущерб. Данная категория ущерба может быть названа *проектным ущербом*, так как он рассчитывается и оценивается на стадии разработки проекта. Однако это происходит крайне редко из-за пробелов отечественного законодательства. Иногда подобные оценки проводятся при подаче заявок на кредитование в зарубежных банках, требующих обязательного отражения в проектной документации социальных и экологических рисков и мер по их снижению в целях устойчивого развития за счет проведения природоохранных мероприятий и мероприятий социальной направленности. У нас в стране ранее была обязательной процедура возмещения потерь рыбохозяйственной отрасли в виде выделения инвестором

средств на строительство рыбоводных заводов и проведение других рыбовосстановительных и предупредительных рыбоохранных мероприятий.

Будущий или проектный ущерб целесообразно рассчитывать на стадии проектирования и включать в состав документации по оценке воздействия на окружающую среду. Сейчас такие оценки не являются обязательными, не предусмотрены действующим законодательством и по этой причине не проводятся. Хотя их проведение могло бы обеспечить создание экономических инструментов, направленных на возмещение будущего экологического ущерба от разрешенной хозяйственной деятельности на начальной стадии реализации проектов и тем самым способствовать минимизации ожидаемых социальных и экологических потерь инвесторами для снижения соответствующих затрат проекта. Возмещение будущего экологического ущерба также могло бы создать финансовую основу для создания специализированных денежных фондов, обеспечивающих устранение негативных последствий на следующих стадиях осуществления проектов.

Довольно близко к понятию будущего или проектного ущерба при-мыкает понятие *предотвращенного ущерба*, под которым понимается оценка в денежной форме возможных отрицательных последствий от загрязнения природной среды, которых удалось избежать в результате проектируемых или проведенных природоохранных мероприятий. Обычно предотвращенный ущерб рассчитывается как разница между ущербом, определенным без учета мероприятий по его предупреждению или снижению, и ущербом с учетом этих мероприятий. Предотвращенный ущерб определяется для оценки экономической эффективности природоохранных мероприятий, заложенных в проект, или для оценки эффективности природоохранной деятельности государственных органов власти. Именно для этой цели и была разработана и утверждена в 1999 году Госкомэкологией России Временная методика определения предотвращенного экологического ущерба.

До 2008 года (когда указанная методика была отменена) составными элементами проектного ущерба могли считаться так называемые потери сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства, которые рассчитывались по определенным правилам и ставкам и компенсировались инвесторами, осуществляющими проекты новой хозяйственной деятельности. После 2008 года вместо потерь сельскохозяйственного производства и лесного хозяйства оцениваться и возмещаться стали только убытки правообладателей земельных участков, в том числе отнесенных к сельскохозяйственным угодьям и землям лесного фонда.

К проектному ущербу можно отнести и расчет компенсаций местному населению различного рода потерь и убытков от будущего загрязнения окружающей среды, утраты исконных мест проживания и разрушения традиционного жизненного уклада в районах добычи нефтегазового, другого минерального сырья, строительства гидроэлектростанций, а также проведения других масштабных хозяйственных работ. Данные компенсации определяются только для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и то частично. На федеральном уровне данный вопрос в целом не урегулирован, что приводит к серьезным социальным конфликтам на местах. Урегулирование этого вопроса, в том числе на основе обоснованного подсчета экологического ущерба, а также всех затрат и выгод вовлеченных в данный процесс сторон, могло бы снизить социальное напряжение, возникающее в таких регионах, и обеспечить процесс поиска баланса интересов местных сообществ, бизнеса и властей.

Третий вопрос – **кому причинен ущерб и кто должен получать средства на его возмещение** – в правовом поле до настоящего времени не решен. Его решение может осуществляться двумя путями – с помощью различных механизмов компенсаций всему обществу, включения экстерналийных издержек в финансовые потоки частных фирм (ликвидации провалов рынка) и устранения и предотвращения частных случаев причинения вреда окружающей среде конкретными лицами и фирмами. Российское природоохранное законодательство, выстраиваемое в 1990-е гг., было ориентировано на компенсацию экологического ущерба всему обществу путем расчета потерь народного хозяйства. Механизм компенсации реализовывался через создание экологических фондов, в которые направлялись средства от всех экологических платежей, штрафов и возмещения ущерба. Далее эти средства направлялись на природоохранные и восстановительные мероприятия, а организации, проводившие такие мероприятия, освобождались от экологических платежей. Тем самым достигалась цель снижения экологического ущерба.

При этом природоохранным законодательством было предусмотрено распределение экологических затрат между бюджетами различных уровней бюджетной системы Российской Федерации в пропорции. С января 2001 г. Федеральный и региональные экологические фонды были ликвидированы, и в соответствии с новым Бюджетным кодексом все средства, поступающие в возмещение экологического ущерба за экологические нарушения, стали консолидироваться в бюджетах различного уровня. Теперь эти средства не связаны с расходами на природоохранные мероприятия. Тем самым был устранен

основополагающий принцип подобного рода платежей, а именно их нефискальный характер и целевое направление на природоохранные и восстановительные мероприятия. В настоящее время порядок зачисления средств в возмещение экологического ущерба регулируется федеральными законами о бюджете, устанавливаемыми на каждый год. В 2014 году средства по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, зачислялись в бюджеты городских округов, муниципальных районов, а также бюджеты городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга). На Западе данный механизм также довольно хорошо показал себя, и в некоторых странах (например, в США, где в 1970-е гг. был создан так называемый Суперфонд, аккумулирующий средства на восстановительные и рекультивационные работы) эффективно применяется для целей минимизации экологического ущерба.

Зачисляя средства, уплаченные в возмещение экологического ущерба, в местные и региональные бюджеты государство на законодательном уровне условно признает общественную значимость такого механизма. Но дальше этого не идет и не отменяет фискальный характер платежей, то есть напрямую не связывает их расходование с природоохранными мероприятиями.

В настоящее время природоохранным законодательством приоритет отдается денежной оценке частных случаев причинения вреда окружающей среде и его взысканию только с конкретных нарушителей природоохранного законодательства (вопрос компенсации будущего и прошлого ущерба законодателями никак не регулируются). Таким образом значительно сужается возможность применения экономических средств защиты окружающей среды и восстановления ее качества. Суммы в возмещение экологического ущерба преимущественно взыскиваются в судебном порядке на основе расчетов, проведенных по утвержденным государственными органами власти (федеральными и региональными) методикам и таксам, – стоимостным нормативам размера ущерба.

Ответ на четвертый вопрос – **как оценивать ущерб в стоимостном выражении** – лежит в плоскости выработки стандартизированной методологии подобных расчетов.

Сейчас в мире существует два основных подхода к оценке экологического ущерба: 1) по затратам на устранение вреда, включая компенсацию убытков третьих лиц; 2) по нерыночным оценкам готовности людей платить за природные блага, получившие название экосистемных услуг.

В международной практике оценки экологического ущерба преобладает затратный подход, так как полученные результаты стоимост-

ной оценки признаются судами и считаются достаточно доказательными. Методы нерыночных оценок экосистемных услуг в последние годы получили самое широкое развитие. Они являются основным направлением в данной сфере деятельности, но не применяются в судебной практике в силу большой условности из-за применения так называемого моделирования суррогатных рынков. В то же время оценки, полученные данными методами, успешно и широко применяются для обоснования решений, связанных с развитием территорий и реализацией крупных инфраструктурных проектов, осуществляемых за счет бюджетного финансирования. В последнем случае они обязательны и включаются в официальные руководства по оценке эффективности таких проектов.

У нас в стране изобретен третий, «таксовый» способ расчета ущерба, довольно удобный и простой в применении. Большинство официально признанных методик, применяемых в стране, о которых специалисты говорят, что они закрывают практически все случаи оценки экологического ущерба, построены по таксовому принципу. Однако этот метод не позволяет получить объективные показатели, сопоставимые с рыночными реалиями, складывающимися в стране. Можно сделать некоторое исключение для методик МЧС по оценке ущерба при аварийных ситуациях и методик оценки ущерба, причиняемого водным биоресурсам. Существуют также отдельные ведомственные документы, регламентирующие процедуру расчета вреда, причиняемого окружающей среде той или иной отраслью, но они страдают тем же недостатком. Тот же принцип «нормативной» оценки по назначенным государством стоимостным параметрам используется в методике оценки предотвращенного ущерба, которая широко применяется для оценки экономической эффективности природоохранных мероприятий, предусмотренных в инвестиционных проектах. Итог – цифры, полученные в результате, ни с чем не сопоставимы и их нельзя использовать в реальных финансовых инструментах.

В стране, несмотря на значительное количество документов, регламентирующих вопросы оценки ущерба (их более 25), единые методические принципы и стандарты оценки экологического ущерба, признанные государством, отсутствуют. Данное обстоятельство является самым главным пробелом в сфере оценки экологического ущерба. Это приводит к тому, что вновь созданные документы и документы, разработанные ранее, содержат несовместимые методические подходы. Критерии истинности полученных результатов отсутствуют. Следствием этого является получение стоимостных показателей, никак не отражающих величину причиненного ущерба.

Еще одной серьезной проблемой, вытекающей из существующего положения, является невозможность оспаривания в суде экономически необоснованных такс и приемов расчета ущерба. Примером подобных документов является Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, и Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства. Данный подход в корне противоречит общепризнанной мировой практике, но, как говорилось выше, очень удобен, поскольку без лишних хлопот и финансовых затрат на проведение исследований позволяет взыскивать в бюджет практически любые суммы, рассчитанные по методике и обычно подтверждаемые судами. При этом данные суммы никак не связаны с реальными затратами на проведение мероприятий по устранению и предотвращению экологического ущерба. Все это не способствует ни целям развития экономики, ни целям охраны окружающей среды.

В то же время на федеральном уровне существует подход, который в общих чертах использует принцип оценки экологического ущерба (вреда окружающей среде), соответствующей наилучшей международной практике. В статье 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» сказано, что «определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии – в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды». Таким образом, Закон предписывает оценивать причиненный экологический вред по затратам на его устранение и восстановление нарушенного состояния окружающей среды. Однако данные нормы не соблюдаются, и министерствами принимаются методики, игнорирующие федеральное законодательство.

Предложения для исправления ситуации

1. Отказаться от таксового принципа и использовать затратный подход.
2. Развивать нерыночные методы оценки ущерба для учета потерь здоровья, экосистемных услуг, традиционной среды проживания и др.

3. Разработать и принять единый стандарт стоимостной оценки экологического ущерба по аналогии с Международными стандартами оценки (МСО), Федеральными стандартами оценки (ФСО) и Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО).

4. В обязательном порядке включать расчет будущего ущерба в проектную документацию.

5. При отборе проектов с бюджетным финансированием проводить анализ «затраты-выгоды» и включать в проект экологические параметры, как это делается в США и ЕС.

6. Использовать имеющийся опыт (работа Совета по изучению производительных сил (СОПС) в Арктике) и создавать базы данных по затратам на устранение экологического ущерба и др.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛИКВИДАЦИИ ПРОШЛОГО (НАКОПЛЕННОГО) ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УЩЕРБА В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.В. Кодолова,
*старший научный сотрудник
Санкт-Петербургского
научно-исследовательского центра
экологической безопасности РАН,
кандидат юридических наук*

Проблема возмещения ущерба окружающей среде, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью (далее – прошлый экологический ущерб, накопленный экологический ущерб), достаточно активно обсуждается учеными и практиками на протяжении последних нескольких лет¹. Актуальность рассматриваемой темы, в том числе для Арктического региона, подтверждается также тем, что исследование о возмещении прошлого экологического ущерба в Российской Федерации выполнялось в 2006–2007 г. Всемирным банком².

Арктическое побережье России, многие острова Арктической зоны РФ захламлены горами металлического мусора: проржавевшими судами и механизмами, машинами, контейнерами, залежами двухсотлитровых бочек и цистерн из-под нефтепродуктов.

Природа Арктики не в состоянии переработать накопленные отходы даже за сотни лет. Проблема прошлого (накопленного) экологического ущерба нашла отражение в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденной Президентом РФ в феврале 2013 г. (далее – Стратегия): «16. В целях охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации предусматриваются... ликвидация экологическо-

¹ См., например: Вылегжанина Е. Ответственность за «прошлый» экологический ущерб, вызванный хозяйственной деятельностью // Хозяйство и право. 1998. № 8. С. 29; Анисимова С.И. Вопросы возмещения прошлого экологического вреда в арбитражно-судебной практике. URL: <http://www.lawmix.ru/comm/6902>

² См.: Доклад Всемирного Банка «Прошлый экологический ущерб в Российской Федерации». URL: <http://expert.gost.ru/EC/DOC/PECU.pdf>

го ущерба, причиненного в результате прошлой хозяйственной, военной и иной деятельности в Арктической зоне Российской Федерации, включая оценку причиненного экологического ущерба и реализацию мероприятий по очистке арктических морей и территорий от загрязнения».

Несмотря на высокую актуальность ликвидации прошлого (накопленного) экологического ущерба в Арктической зоне, данная проблема не в полном объеме регулируется действующим законодательством. В частности, за пределами правового регулирования остались термины и определения, принципы, порядок ликвидации прошлого (накопленного) экологического ущерба.

Термин «нанесенный в прошлом экологический ущерб; исторические загрязнения» содержится в ГОСТ Р 54003-2010 «Экологический менеджмент. Оценка прошлого накопленного в местах дислокации организаций экологического ущерба. Общие положения». Под ним понимаются последствия хозяйственной деятельности людей в местах дислокации предприятий и организаций, которая осуществлялась в прошлом и обусловила нынешнее загрязнение территорий, наносящее вред окружающей среде и препятствующее их использованию в коммерческих и хозяйственных целях. В Стратегии также употребляется понятие «накопленный экологический ущерб».

В юридической литературе и в проектах законодательных актов содержатся близкие по содержанию термины «прошлый экологический вред», «прошлый экологический ущерб». Так, в 2010 г. Министерством природных ресурсов и экологии РФ был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)» (далее – законопроект)¹, который до настоящего времени не принят. Разработка данного законопроекта с учетом передовой практики экономически развитых стран имела существенное значение для изменения сложившихся в нашей стране подходов к возмещению прошлого экологического ущерба.

Важность разработки и принятия именно федерального закона в сфере ликвидации прошлого экологического ущерба подчеркивалась Советом Федерации Федерального Собрания РФ: в постановлении от 6 февраля 2013 г. № 17-СФ Правительству РФ было рекомендовано доработать и внести в Государственную Думу проект федерального

¹ Проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)» // URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=77>

закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)».

Основная причина употребления нескольких определений в области ликвидации последствий «исторических загрязнений» заключается в том, что в российском законодательстве содержатся близкие по значению, но неравнозначные термины «вред окружающей среде» и «экологический ущерб», которые нуждаются в четком разграничении. Например, в ст. 42 Конституции РФ говорится об экологическом праве граждан на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением. В статье 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹ содержится понятие «вред окружающей среде» – негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

В первом варианте вышеуказанного законопроекта содержался термин «экологический ущерб» как «стоимостное выражение вреда окружающей среде». Таким образом, первоначальной идеей являлось внедрение в законодательство наряду с понятием вреда окружающей среде еще одного термина. Такое нововведение не встретило поддержки, и законопроект был подвергнут критике².

Несмотря на замену в более поздних вариантах проекта закона определения «экологический ущерб» на «вред окружающей среде», понятие «экологический ущерб» продолжает использоваться и в настоящее время в официальных документах³. В июне 2012 г. главой Минприроды России было сделано заявление о необходимости принятия долгосрочной программы по ликвидации экологического ущерба, накопленного за предыдущие десятилетия⁴, а в приказе Росприроднадзора от 25 апреля 2012 г. № 193 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба» приводится определение экологического

¹ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

² Заключение РСПП на проект Федерального закона // URL: <http://media.rspp.ru/document/1/3/5/35b5daf6481199b4f7d01c6342256a7f.pdf>

³ См.: Постановление коллегии Ростехнадзора № ПК-2 от 2 апреля 2008 г. «Совершенствование деятельности по обеспечению экологической безопасности, предотвращению негативного воздействия предприятий на окружающую среду и ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью». URL: <http://www.eco-nomos.ru/2012/02/eco-usherb/>

⁴ См.: Речь Министра природных ресурсов РФ о необходимости принятия долгосрочной программы по ликвидации экологического ущерба, накопленного за предыдущие десятилетия. URL: <http://www.utro.ru/news/2012/06/23/1054808.shtml>

ущерба как «выраженного в денежном выражении вреда, причиненного окружающей среде».

Юридический смысл дефиниций заключается в том, что данные понятия должны трактоваться при реализации закона строго в том значении, которое придается им данным нормативным правовым актом. Кроме того, по общему правилу, именно это значение должно вкладываться в соответствующие термины и в том случае, когда они встречаются в иных законах или подзаконных актах, если только в самом нормативном акте не дается иное определение. Именно поэтому различия терминов в законодательстве и правоприменении неприемлемы.

Можно выделить несколько причин употребления терминов «вред окружающей среде» и «экологический ущерб» в одном значении, а также попыток законодательно разграничить данные понятия.

Во-первых, в российском гражданском праве, цивилистической науке, а также в других отраслях права и законодательства термины «вред», «убытки», «ущерб» используются настолько вольно, что это приводит к неоднозначному их толкованию не только учеными-исследователями, но и правоприменительной практикой¹. Несмотря на то что термин «вред» ассоциируется с последствиями любого правонарушения, данное понятие в российской правовой системе имеет в большей степени гражданско-правовую природу, что обуславливается урегулированностью гражданским законодательством вопросов его возмещения (гл. 59 Гражданского кодекса РФ). По мнению одних ученых, термины «вред», «убытки», «ущерб» отличаются по своему содержанию². Сторонники другой точки зрения считают данные термины равнозначными³.

Во-вторых, в процедурах возмещения вреда окружающей среде в России и зарубежных странах (например, в странах ЕС и ОЭСР) имеются существенные различия, что послужило причиной различного понимания термина «вред окружающей среде» в отечественном и зарубежном праве. Новый термин «экологический ущерб», как ожидается, будет способствовать гармонизации законодательства России с законодательством государств ОЭСР и Европейского Союза как в большей степени соответствующий экологическому законодательству зарубежных стран.

¹ См.: Пешкова О.А. Соотношение понятий «вред», «ущерб», «убытки». URL: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=4&art=1348>.

² См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М., 1998. С. 514–515.

³ См., например: Болдинов В.М. Ответственность за причинение вреда источником повышенной опасности. СПб., 2002. С. 71; Варшавский К.М. Обязательства, возникающие вследствие причинения вреда другому. М., 1929. С. 24.

В большинстве стран Евросоюза действуют дифференцированные подходы к изучению, регулированию и порядку возмещения будущих (прогнозируемых), текущих (фактических) и прошлых экологических ущербов (Директива 2004/35/СЕ Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 г. «Об экологической ответственности в отношении предотвращения и ликвидации вреда окружающей среде», далее – Директива 2004 г.).

Согласно положениям Директивы 2004 г. понятие экологического ущерба (вреда) применяется исключительно к тем природным компонентам, возможность восстановления которых в натуральной форме существует, а именно к охраняемым видам и природной среде обитания, водным ресурсам и земельным ресурсам. Директива 2004 г. не применяется в отношении вреда, причиненного атмосферному воздуху, озоновому слою и околосемному атмосферному пространству, а также недрам.

Директива 2004 г., в отличие от российского законодательства, предусматривает не гражданско-правовые, а административные механизмы по предотвращению и устранению экологического ущерба. Указанные меры природопользователь принимает либо добровольно, либо по решению компетентного государственного органа.

В России понятия «вред» и «ущерб» имеют в основном экономическое, стоимостное содержание и основываются на положениях гражданского законодательства о возмещении убытков (ст. 15 ГК РФ), а также гл. 59 ГК РФ «Обязательства вследствие причинения вреда».

Европейское законодательство, напротив, считает ущерб, причиненный окружающей среде, эколого-правовым термином, отличным от гражданско-правового понимания ущерба, поэтому и устранение экологического ущерба проводится в рамках административно-правовых процедур.

Например, в Польше в целях реализации Директивы 2004 г. был принят национальный Закон от 13 апреля 2007 г. «О предотвращении и устранении экологического ущерба», основывающийся на модели административной ответственности, касающейся выполнения административных предписаний природопользователями. Положения польского закона применяются к непосредственной угрозе причинения экологического ущерба и экологическому ущербу, причиненному деятельностью природопользователя.

Согласно польскому законодательному акту в случае непосредственной угрозы экологического ущерба природопользователь обязан принять меры по его предотвращению. В случае причинения экологического ущерба природопользователь обязан принять меры с тем, чтобы:

– минимизировать экологический ущерб, предотвратить дальнейший ущерб и негативное воздействие на здоровье человека или дальнейшее ослабление функций природных ресурсов, в частности немедленно взять под контроль, прекратить, устранить или иным образом минимизировать загрязнение и иные вредные факторы;

– устранить ущерб.

Если же природопользователь не принимает таких мер, компетентный орган – Региональный директорат по охране окружающей среды – своим решением обязывает его совершить указанные действия по предупреждению или устранению экологического ущерба.

Учитывая положения действующего российского экологического и гражданского законодательства, а также сложившуюся судебную практику, было бы логично применить административный механизм возмещения ущерба окружающей среде, причиненного прошлой хозяйственной деятельностью. Данная идея уже была изложена в рассмотренном выше законопроекте. Согласно его положениям вред окружающей среде, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью, – это вред, который причинен окружающей среде на землях, находящихся в федеральной собственности, в собственности субъектов Российской Федерации, в муниципальной собственности, и на землях, государственная собственность на которые не разграничена, где хозяйственная и иная деятельность в настоящее время не осуществляется, виновник причинения которого не может быть установлен либо не может быть привлечен к ответственности.

В законопроекте также содержался термин «ликвидация» применительно к прошлому экологическому вреду, под ликвидацией понимается «восстановление нарушенных свойств и характеристик окружающей среды в соответствии с проектами работ по экологическому восстановлению».

Суть ликвидации ущерба окружающей среде, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью, сводится к следующему: термин «ликвидация» применяется исключительно к экологическому ущербу, причиненному прошлой хозяйственной деятельностью, которая в настоящее время не осуществляется, а виновник причинения экологического вреда не может быть установлен либо не может быть привлечен к ответственности. Подобно положениям Директивы 2004 г., ликвидацию прошлого экологического ущерба планируется производить лишь в отношении водных и земельных ресурсов, биологического разнообразия и природной среды обитания, то есть в отношении природных компонентов, возможность восстановления которых в натуральной форме существует. Ликвидация прошлого экологического

ущерба должна осуществляться в административно-правовом порядке путем реализации проектов по экологическому восстановлению.

Сложность проблемы ликвидации прошлого экологического вреда в России характеризуется крупными масштабами и серьезными последствиями, и у нее мало аналогов на международном уровне. Единственной страной, где есть проблема сопоставимого характера и масштаба, являются США. Если рассмотреть американский путь решения данной проблемы, становится очевидно, что для российских условий он неприменим. Тем не менее остановимся на законодательстве США подробнее.

В 1980 году в США был принят Общий закон о мерах по восстановлению окружающей среды, компенсации и ответственности (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act), более известный как Закон о суперфонде, который предусматривает ответственность за загрязнение окружающей среды.

Закон о суперфонде содержит перечень лиц, которые могут быть привлечены к ответственности:

- действительные собственники или операторы (эксплуатирующие организации) судна или предприятия;
- собственники или операторы судна (предприятия) на момент сброса или утечки опасных веществ;
- лица, организовавшие переработку или сброс опасных веществ;
- лица, добровольно принимающие опасные вещества для транспортировки на предприятия;
- лица, производившие опасные отходы.

Некоторые ключевые положения Закона о суперфонде дают основание привлекать к ответственности за загрязнение, которое произошло до вступления Закона в силу, иными словами, Закон о суперфонде имеет обратную силу.

Вопрос об обратной силе действия Закона о суперфонде неоднократно рассматривался американскими судами. Развитие судебной практики в данной области привело и к развитию правового регулирования компенсационной ответственности за прошлый экологический вред. Например, в юридической практике получила развитие подготовка сделок с недвижимостью с точки зрения экологического состояния предмета сделки и потенциальной ответственности нового владельца за очистку участка. Юридические фирмы занялись разработкой специальных руководств для потенциальных покупателей, стремясь сориентировать их, на что следует обращать внимание, какие затребовать документы и сведения, касающиеся экологического состояния недвижимости, с тем чтобы в дальнейшем избежать возложения на них «бремени» очистки приобретенного, например, зе-

мельного участка, то есть ответственности за «прошлое» загрязнение. Таким образом, Закон о суперфонде позволяет в зависимости от содержания положений договора купли-продажи земельного участка, на котором находится загрязненный природный компонент, возложить обязанность по возмещению прошлого экологического ущерба на нового собственника земельного участка, в том числе в качестве обременения права нового собственника. Если же положениями договора данные обязанности на покупателя или продавца не возложены, то вопрос, как правило, решается в судебном порядке, и к ответственности привлекается оператор или собственник, по вине которого произошло загрязнение, либо виновное должностное лицо, которое должно возместить вред окружающей среде в полном объеме.

Таким образом, большую роль в ликвидации прошлого экологического ущерба в США наряду с судебной практикой играют экономические факторы, к которым можно отнести снижение стоимости загрязненного земельного участка при возложении на покупателя обязанности по ликвидации последствий загрязнения.

Такой способ возмещения прошлого экологического ущерба может иметь место в промышленно развитых странах, где организации, а также должностные лица способны нести бремя по его ликвидации. Также наибольшую эффективность рассматриваемые механизмы возмещения прошлого экологического вреда приобретают в англо-американской правовой системе, когда по каждой группе случаев сложилась своя судебная практика.

Определяя правовую природу ликвидации прошлого экологического ущерба на основании положений законопроекта, необходимо отметить публично-правовой характер данных отношений. Также следует учитывать, что ликвидация ущерба не относится к какому-либо виду юридической ответственности, поскольку применяется в отсутствие виновника причинения вреда, а является разновидностью мероприятий по охране окружающей среды.

ОСОБЕННОСТИ «ПРОГРЕССА – РЕГРЕССА» НА СТЫКЕ РАЗЛИЧНЫХ НАУЧНЫХ ДИСЦИПЛИН И МЕЖВЕДОМСТВЕННЫХ РАЗГРАНИЧЕНИЙ

В.И. Богданов,
*ведущий научный сотрудник
Института океанологии
им. П.П. Ширшова РАН
(Санкт-Петербургский филиал),
кандидат физико-математических наук*

Т.И. Малова,
*научный сотрудник
Института океанологии
им. П.П. Ширшова РАН
(Санкт-Петербургский филиал)*

Предположим, что проблема создания в Арктике опорной обсерваторской сети высшего класса точности и репрезентативности для фундаментального метрологически обеспеченного комплексного изучения природных процессов в регионе на вековых и более продолжительных интервалах найдет понимание и поддержку специалистов.

Предположим также, что будут определены основные участники решения этой проблемы, например Академия наук (Институты географии, космических исследований, океанологии, физики атмосферы, физики Земли и соответствующие этим научным направлениям институты ее структурных подразделений), Геодезическая служба с ее подразделениями и Гидрометеорологическая служба (Институт Арктики и Антарктики, Государственный океанографический институт) и др.

Предположим, наконец, что программа таких работ содержит элементы ноу-хау, а знаниями, опытом и спецификой решения столь масштабных комплексных задач в полном объеме и в специфических условиях Арктики не владеет ни одна из указанных выше организаций.

Возникает вопрос, можно ли надеяться на эффективное решение проблемы в целом при аддитивном сложении усилий участников программы. Результаты комплексного обследования состояния государственной уровневмерной сети на морях, омывающих берега России, в том числе уровневмерных постов (УП) в Кронштадте, Таллине, в Калининградской области и Владивостоке; материалы анализа состояния изученности наводнений Невы; негативный опыт решения общегосударственной проблемы Кронштадтского футштока (КФ) – все это позволяет усомниться в этом¹. Мы вернемся к этому вопросу после обзора особенностей уровневмерных наблюдений в Арктике и на северо-западе России².

Наблюдения за уровнями Карского, Лаптевых, Восточно-Сибирского и Чукотского морей выполнялись к 1985 г. на 66 из 70 береговых и островных станций. Наиболее продолжительные ряды наблюдений (1913–1915 гг.) были накоплены на четырех (6%) УП – Болванский Нос, Югорский Шар, Диксон и Маре-Сале. 29 УП (44%) были открыты в 1925–1940 гг., длины их рядов составляют 45–55 лет. Ряды продолжительностью 25–40 лет имеются на 25 УП (38%). После 1975 г. было открыто еще пять станций (8%)³.

Сооружение УП и обеспечение их функционирования связаны с трудностями, среди которых отметим климатические условия, наличие обширных мелководий или обрывистых берегов, отсутствие соответствующей строительной техники, трудности обеспечения устойчивости нивелирных реперов и выполнения точного нивелирования в условиях вечной мерзлоты.

Колебания среднегодовых уровней в Карском и Чукотском морях достигают 28 см, в морях Лаптевых и Восточно-Сибирском они составляют 16–18 см. В пунктах наблюдений, расположенных на краю

¹ Подробнее об этом см.: Состояние уровневмерных наблюдений и проблема Кронштадтского футштока / Результаты исследований по Международным геофизическим проектам: сборник статей / ред.: Ю.Д. Буланже, В.И. Богданов, И.С. Грамберг, Н.Н. Лазаренко. М., 1986; Буланже Ю.Д., Богданов В.И., Лазаренко Н.Н. Проблема Кронштадтского футштока // Записки по гидрографии. 1990. № 222. С. 50–55; Богданов В.И., Кравченкова Т.Г., Малова Т.И., Маринич М.А. Изменения уровня Ладожского озера по наблюдениям 1859–2001 гг. на Валааме // Доклады Академии наук. 2002. Т. 386. № 5. С. 672–675; Богданов В.И., Малова Т.И. О системах счета высот в геодезии и отсчета измерений в метрологии уровневмерных наблюдений // Геодезия и картография. 2003. № 5. С. 11–16.

² Подробнее об этом см.: Борисов Л.А. Изменения среднего уровня Восточно-Сибирского, Чукотского и Берингова морей // Океанология. 1975. Т. 15. Вып. 6. С. 1090–1096; Победоносцев С.В., Розанов Л.Л. Современные вертикальные движения берегов Белого и Баренцева морей (по уровневмерным данным) // Геоморфология. 1971. № 3. С. 57–62; Карта современных вертикальных движений земной коры Восточной Европы. Масштаб 1:10 000 000 / ред. Ю.А. Мещеряков. М., 1973.

³ См.: Божков А.Т., Дворкин Е.Н., Мустафин Н.В. Состояние и перспективы изучения многолетних колебаний уровня арктических морей // Состояние уровневмерных наблюдений и проблема Кронштадтского футштока / Результаты исследований по международным геофизическим проектам. М., 1986. С. 31–36; Борисов Л.А. Изменения среднего уровня Восточно-Сибирского, Чукотского и Берингова морей // Океанология. 1975. Т. 15. Вып. 6. С. 1090–1096; Победоносцев С.В., Розанов Л.Л. Современные вертикальные движения берегов Белого и Баренцева морей (по уровневмерным данным) // Геоморфология. 1971. № 3. С. 57–62.

континентального шельфа, эти значения не превышают 10–14 см. В Карском море в некоторых пунктах прослеживается 10–12-летняя периодичность колебаний, в других – 20–22-летняя, в остальных пунктах обнаружить какую-либо периодичность не удастся. Аналогичная картина характерна и для других морей, причем повышенные и пониженные уровни в разных морях и даже в разных частях одних и тех же морей приходится на различные периоды. Такие особенности заставляют отвергнуть предположение о солнечной обусловленности многолетних колебаний уровня¹. Сопоставление многолетних изменений уровня с такими факторами, как изменения плотности морской воды, атмосферного давления, ветра, свидетельствует о том, что «многолетние изменения уровня обусловлены, прежде всего, гидрометеорологическими факторами, причем наибольший вклад вносит, как правило, ветровая составляющая, подверженная быстро- и долгопериодным флуктуациям, связанным с изменением атмосферных процессов»².

Результаты исследований современных (вертикальных) движений коры (далее – СДЗК) берегов арктических морей довольно противоречивы. В качестве основного метода определения скоростей СДЗК на берегах арктических морей используется океанографический метод, основанный на обработке данных наблюдений за уровнем моря. Значение наклона линейного тренда изменения уровня моря, взятое с обратным знаком, отождествляется со скоростью СДЗК. Предположение «об однонаправленности вертикальных движений земной коры и о постоянстве скорости этих движений по существу превращается в предположение об однонаправленности и постоянстве средней скорости изменения среднегодовых значений уровня моря. Последнее утверждение не имеет видимых оснований, так как многолетние изменения уровня моря обусловлены не только вертикальными движениями земной коры, но и другими причинами, в первую очередь влиянием гидрометеорологических факторов»³.

С таким утверждением невозможно не согласиться и с позиций оценок эвстатических изменений отдельных морей. Изучение подобных «тонких» эффектов возможно лишь на долговременной фундаментальной обсерваторской основе.

¹ См.: Божков А.Т., Дворкин Е.Н., Мустафин Н.В. Состояние и перспективы изучения многолетних колебаний уровня арктических морей // Состояние равномерных наблюдений и проблема Кронштадтского футштока / Результаты исследований по международным геофизическим проектам. – М.: Междугосударственный геофизический Комитет при Президиуме АН СССР. 1986. С. 31–36. 12. Борисов Л.А. Изменения среднего уровня Восточно-Сибирского, Чукотского и Берингова морей // Океанология. 1975. Т. 15. Вып. 6. С. 1090–1096.

² Божков А.Т., Дворкин Е.Н., Мустафин Н.В. Указ. соч. С. 33.

³ Там же. С. 34.

Дополним обзор результатами комплексных обследований некоторых УП на Баренцевом, Белом¹ и Балтийском² морях, выполненных в процессе участия России в международных геофизическом и геодезическом проектах Recent Crustal Movements и Baltic Sea Level Project на Кольском и Санкт-Петербургском геодинамических полигонах:

1) УП «Линахамари», Баренцево море, $V = -0.85 \pm 0.45$ мм/год (здесь и далее V – скорость СДЗК по равномерным рядам; $\Delta T = 1937-1968$ гг. Результаты обследования: бетонный монолит УП сползает к центру бухты в процессе углубления ее дна;

2) УП «Мыс Пикшуев», Баренцево море, $V = +1.00 \pm 0.57$ мм/год; $\Delta T = 1956-1968$ гг. Установлена сантиметровая щель между 39-м и 40-м делениями шкалы рейки, на участке стыковки отдельных секций, что полностью «объясняет» знак и значение V ;

3) УП «Полярный», Баренцево море, $V = +1.01 \pm 0.45$ мм/год; $\Delta T = 1937-1968$ гг. Замечания отсутствуют;

4) УП «Мурманск», Баренцево море, $V = +5.24 \pm 0.66$ мм/год; $\Delta T = 1952-1968$ гг. Причины отличия V от УП «Полярный» не установлены;

5) УП «Териберка», Баренцево море, $V = -2.24 \pm 0.60$ мм/год; $\Delta T = 1941-1968$ гг. Причал и УП участвуют в заметных приливных колебаниях;

6) УП «Кандалакша», Белое море, $V = -2.98 \pm 0.60$ мм/год; $\Delta T = 1948-1968$ гг. По сведениям «Ленморниипроекта», причал вместе с УП сползал с 1967 по 1971 г. в сторону моря со скоростью около 1 см в год;

7) УП «Умба», Белое море, $V = +1.75 \pm 0.42$ мм/год; $\Delta T = 1936-1968$ гг. Расположен на деревянном кряже, подверженном значительным подвижкам в весенне-осенние периоды. Амплитуда горизонтальных перемещений в ряде случаев достигала 5 м! В таких случаях весь кряж принудительно подтягивался к прежнему месту (примерно) трактором. Условия перемещения кряжа с равномерной рейкой допускают предположение о собственных значительных вертикальных смещениях всей конструкции;

¹ См., например: Богданов В.И. Краткое описание результатов обследования (1966–2012 гг.) некоторых отечественных равномерных постов и перспективы комплексного обсерваторского изучения изменений природных процессов на вековых и тысячелетних интервалах: рукопись, подготовленная для представления в Морскую Коллегию при Президенте РФ. 2012; Победоносцев С.В., Розанов Л.Л. Современные вертикальные движения берегов Белого и Баренцева морей (по равномерным данным) // Геоморфология. 1971. № 3. С. 57–62; Карта современных вертикальных движений земной коры Восточной Европы. Масштаб 1:10 000 000 / ред. Ю.А. Мещеряков. М., 1973.

² См., например: Богданов В.И. Краткое описание результатов обследования (1966–2012 гг.) некоторых отечественных равномерных постов и перспективы комплексного обсерваторского изучения изменений природных процессов на вековых и тысячелетних интервалах: рукопись, подготовленная для представления в Морскую Коллегию при Президенте РФ. 2012; Карта современных вертикальных движений земной коры Восточной Европы. Масштаб 1:10 000 000 / ред. Ю.А. Мещеряков. М., 1973; Победоносцев С.В. Современные вертикальные движения побережья морей, омывающих европейскую территорию СССР // Океанология. 1972. Т. 2. Вып. 4. С. 741–745.

8) УП «Ковда», Белое море, $V = +4.47 \pm 0.48$ мм/год; $\Delta T = 1947-1968$ гг. Летние измерения выполнялись по рейке, воткнутой в грунт дна, или по рейке, прикрепленной к слабому мостику, с которого черпают питьевую воду; зимние – в другом месте, со льда, по рейке, прикрепленной к крестовине, и опущенной с каменным грузом на дно через прорубь. Рабочий репер поста – металлический стержень с сильно расплющенной плоской головкой, на 50 см возвышающийся над поверхностью земли. На территории поста нарушен гидрологический режим в связи с созданием Ковдозерского водохранилища. Условия установки уровнемерных реек допускают предположение об их возможных собственных сезонных и годовых смещениях. Не исключается также нестабильность рабочего репера УП. Оценки скорости СДЗК не могут быть признаны представительными;

9) УП «Выборг», Балтийское море, $V = +0.75 \pm 0.17$ мм/год; $\Delta T = 1890-1969$ гг. Это один из исходных пунктов на картах скоростей СДЗК 1971, 1973 гг. Наблюдения по уровнемерной рейке выполнялись с 1889 по 1939 г., по мареографу – с 1950 г. Расположен в бухте фьордового типа, в зоне влияния стока речных вод и особого режима сгонно-нагонных колебаний. Мареограф расположен на территории морского торгового порта (МТП). Во время рекогносцировки УП (В.И. Богданов, Ю.Д. Буланже, 1982 г.) зафиксирован вымыв грунта, приведший к провалу асфальтового покрытия причала площадью около 1.0×1.5 м, непосредственно под углом будки мареографа. Уровнемерная рейка вблизи мареографа в период обследования не обнаружена. Дополнительная рейка установлена около крупного валуна в п. Гвардейском, на территории ГМС;

10) УП «Старое Гарколово», Балтийское море, $V = -1.3$ мм/год¹. Во время рекогносцировки УП в 1982 г. Ю.Д. Буланже поднял до высоты груди рабочий репер нивелирного обеспечения уровнемерных наблюдений. После встречи Ю.Д. Буланже с начальником Госкомгидромета академиком Ю.А. Израэлем УП был закрыт;

11) УП «Усть-Луга», Балтийское море $V = -0.9$ мм/год². УП располагался на территории рыбного причала на правом берегу р. Луга. Ко времени его рекогносцировок (1982–1983 гг.) пост был оборудован четырьмя рейками (нивелирные головки отсутствовали), крепившимися к сгнившим устоям разрушенного деревянного причала. Во время рекогносцировки 1982 г. пожилой начальник ГМС жаловался, что он и его супруга не могут поднять привезенную из Управления тяжелую четырехметровую

¹ См.: Карта современных вертикальных движений земной коры Восточной Европы. Масштаб 1:10 000 000 / ред. Ю.А. Мещеряков. М., 1973.

² Карта современных вертикальных движений земной коры Восточной Европы. Масштаб 1:10 000 000 / Ред. Ю.А. Мещеряков. – М.: ГУГК при СМ СССР. 1973.

металлическую рейку, поэтому он выстругал четыре новые деревянные реечки, надписал их и прикрутил проволочками к сгнившим сваям. УП был закрыт после встречи Ю.Д. Буланже с Ю.А. Израэлем;

12) УП «Таллин», Балтийское море $V = -0,2$ мм/год. При составлении карты скоростей СДЗК¹ УП был принят за один из исходных (опорных) пунктов при совместном уравнивании скоростей, полученных уровнемерным и нивелирным методами. Одной из задач реконгностировки 1982–1983 гг. было решение вопроса о возможности использования этого УП в качестве дублера КФ. Однако в этом случае вопрос был решен отрицательно в связи с подтвердившимся прогнозом оседания территории Таллинского МТП. Согласно Эстонской гидрогеологической партии², часть Таллина вместе с МТП и УП расположена в пределах погребенной речной долины, сформировавшейся в доледниковое время в связи с образованием Северо-Эстонского глинистого уступа. Эта долина заполнена четвертичными отложениями, представленными супесчаной и суглинистой мореной, флювиогляциальными отложениями, а также супесями, суглинками и глинами от пластичной до текучей консистенции. При эксплуатации артезианских (питьевых) вод вендского горизонта, прорезаемого погребенной долиной, «слабые грунты», заполняющие ее, будут сжиматься. Этот эффект на УП не был замечен, поскольку рабочий репер нивелирного обеспечения уровнемерных наблюдений находился рядом с уровнемерной рейкой, и они оседали практически одинаково. Суммарная осадка к 1986 г. достигла 68 см (за 69 лет), то есть скорость СДЗК почти в 50 раз превышала (по амплитуде) аналогичную скорость по уровнемерным материалам. После установления этого факта МТП и УП были перенесены в другое место.

Особое место в уровнемерных наблюдениях занимает проблема определения высот сильнейших и катастрофических наводнений Невы³. В условиях «ревущей и клокочущей» реки, ураганных ветров,

¹ Там же.

² Состояние уровнемерных наблюдений и проблема Кронштадтского футштока: результаты исследований по Международным геофизическим проектам: сборник статей / ред.: Ю.Д. Буланже, В.И. Богданов, И.С. Грамберг, Н.Н. Лазаренко. М., 1986. С. 96–112.

³ Малова Т.И. Анализ материалов о высотах наводнений Невы в Невских воротах Петропавловской крепости // Известия Главной астрономической обсерватории в Пулкове. 2006. № 218. С. 220–232; Богданов В.И., Малова Т.И. Методологические аспекты обеспечения точности и однородности измерений при изучении вековых и тысячелетних изменений природной среды // Труды VI Российской научно-технической конференции «Современное состояние и проблемы навигации и океанографии». – СПб.: Государственный научно-исследовательский навигационно-гидрографический институт Министерства обороны Российской Федерации. 2007. С. 370–376; Богданов В.И., Быкова Е.А., Голубев В.М., Колотилин Р.А., Малова Т.И., Матвеев А.Ю., Медведев М.Ю., Осанкин А.Н. Результаты обследования меток высот наводнений Невы и предложения по оптимизации геодезических работ I класса в Санкт-Петербургском регионе. Части I–II // Геодезия и картография. 2007. № 10. С. 18–25; № 11. С. 7–14; Малова Т.И. Анализ материалов нивелирных и картографических работ, выполненных Ф.В. Бауером в связи с наводнением Невы 1777 г. // Известия Главной астрономической обсерватории в Пулкове. 2009. № 219. Вып. 2. С. 99–109.

повсеместного катаклизма и гнетущего хаоса странно выглядит инструкция первой половины XX в. о необходимости спасать не людей, а “народное имущество”» (А.А. Каминский, 1925)¹.

В 1899 году М.И. Алтухов отметил, что разброс оценок высот катастрофического наводнения 1824 г. от 364 до 442 см может быть связан с коррекцией в 1865 г. ординара Невы на 6,48 дюйма (~16,5 см), но разницу в 2 фута (~61 см) «объяснить чем-нибудь представляется очень трудным»². Р.А. Нежиховский (1988 г.) подчеркнул зависимость расчета максимального годового уровня Невы редкой повторяемости от достоверности отметки наводнения 1824 г. Это высказывание может означать, однако, что максимальная высота этого наводнения не связана непосредственно с уровнемерными наблюдениями и определена постфактум. Во время потопа 1924 г. водомер был «залит, к нему невозможно было добраться, измерения были прекращены»³.

1924–1932 годы примечательны также тем, что в ряде работ были искажены высоты практически всех известных исторических наводнений: ряда И.Г. Лейтмана 1721–1729 гг. (И.Г. Лейтман, Л. Эйлер, 1729), В.Л. Крафта – Э.И. Шретера 1749–1777 гг. (В.Л. Крафт, 1795), Ф.В. Бауера, 1777 г. (Ф.В. Бауер, 1795), вошедшие во все последующие официальные перечни (каталоги) наводнений Невы (А.И. Мордухай-Болтовской, 1932). При этом была существенно занижена высота катастрофического наводнения 1777 г.⁴, проигнорировано использование Ф.В. Бауером французской (а не английской) футовой линейной меры при оценке высот⁵. Эти искажения, как правило, сопровождались созданием «специфических мифов» (о первом в России футштоке у Невских ворот Петропавловской крепости, созданном якобы по указу Петра I; об использовании В.Л. Крафтом десятичных дюймов, не известных ни в отечественной, ни в международной метрологии,

¹ Богданов В.И., Быкова Е.А., Голубев В.М., Колотилин Р.А., Малова Т.И., Матвеев А.Ю., Медведев М.Ю., Осанкин А.Н. Результаты обследования меток высот наводнений Невы и предложения по оптимизации геодезических работ I класса в Санкт-Петербургском регионе. Ч. I. // Геодезия и картография. 2007. № 10. С. 21.

² Там же. С. 23.

³ Там же.

⁴ См.: Малова Т.И. Анализ материалов о высотах наводнений Невы в Невских воротах Петропавловской крепости // Известия Главной астрономической обсерватории в Пулковке. 2006. № 218. С. 220–232; Богданов В.И., Быкова Е.А., Голубев В.М., Колотилин Р.А., Малова Т.И., Матвеев А.Ю., Медведев М.Ю., Осанкин А.Н. Результаты обследования меток высот наводнений Невы и предложения по оптимизации геодезических работ I класса в Санкт-Петербургском регионе. Части I–II // Геодезия и картография. 2007. № 10. С. 18–25; № 11. С. 7–14; Малова Т.И. Анализ материалов нивелирных и картографических работ, выполненных Ф.В. Бауером в связи с наводнением Невы 1777 г. // Известия Главной астрономической обсерватории в Пулковке. 2009. № 219. Вып. 2. С. 99–109.

⁵ См., например: Богданов В.И., Быкова Е.А., Голубев В.М., Колотилин Р.А., Малова Т.И., Матвеев А.Ю., Медведев М.Ю., Осанкин А.Н. Результаты обследования меток высот наводнений Невы и предложения по оптимизации геодезических работ I класса в Санкт-Петербургском регионе. Части I–II // Геодезия и картография. 2007. № 10. С. 18–25; № 11. С. 7–14; Малова Т.И. Анализ материалов нивелирных и картографических работ, выполненных Ф.В. Бауером в связи с наводнением Невы 1777 г. // Известия Главной астрономической обсерватории в Пулковке. 2009. № 219. Вып. 2. С. 99–109.

и др.). Установлено также отсутствие к концу XX в. в ведомственных архивах перечня меток наводнений Невы в Ленинграде и пригородах, по состоянию на 1924–1925 гг., а также материалов нивелирования территории затопления Ленинграда, выполненного гидрометеорологическим ведомством.

Впрочем перечисленные выше недостатки и проблемы очевидны, и ясно, как их нужно решать, за исключением лишь одной из них – о невозможности утраченных архивных и первичных материалов, что требует решения в правовом поле. Однако совершенно иной уровень неразрешимости, казалось бы, простой, но общегосударственной проблемы предстает в случае, если за различные части одного и того же объекта отвечают несколько ведомственных структур при отсутствии столь необходимого в таких случаях общего государственного контроля.

Широко известен негативный опыт формального привлечения к решению подобных комплексных задач нескольких ведомств. Рассмотрим его кратко на примере КФ – старейшего уровнемерного поста России и наследия Петра I, наблюдения на котором начаты в 1707 г., но сохранились лишь с 1777 г. КФ – третий в мировом перечне станций с самыми продолжительными из сохранившихся рядами наблюдений за уровнями морей после Амстердамского (с 1700 г.) и Стокгольмского (с 1774 г.). Постановлением СМ СССР № 760 от 7 апреля 1946 г. и Постановлением Коллегии ГУГК при СМ СССР от 12 августа 1946 г. его нуль-пункт был принят за исходный пункт Государственной нивелирной сети и начало Балтийской системы нормальных (первоначально – ортометрических) высот¹.

В 1840 году в процессе создания наскальной сети ординаров в Финском заливе и Центральной Балтике М.Ф. Рейнеке упорядочил ординары УП в военных портах России и закрепил их насечками (в Кронштадте – на гранитной облицовке устоя Синего моста через Обводной канал). В 1874–1875 годах во время перестройки этого моста и сопутствующего наводнения этот ординар был утрачен и заменен новой насечкой на быке того же моста. В 1896 году Ф.Ф. Витрам заложил на месте этой метки медную пластину и связал ее с выбранным им репером УП – серединой вырезки буквы «П» в слове «Польза» на памятнике П.К. Пахтусову. Тем самым впервые на КФ появился рабочий репер УП. В 1913 году эта пластина выпала и затерялась, и Х.Ф. Тонберг заложил рядом с этим местом новую пластину, связав ее с репером на памятнике П.К. Пахтусову.

¹ Подробнее об этом см.: Состояние уровнемерных наблюдений и проблема Кронштадтского футштока / Результаты исследований по Международным геофизическим проектам: сборник статей / ред.: Ю.Д. Буланже, В.И. Богданов, И.С. Грамберг, Н.Н. Лазаренко. М., 1986; Буланже Ю.Д., Богданов В.И., Лазаренко Н.Н. Проблема Кронштадтского футштока // Записки по гидрографии. 1990. № 222. С. 50–55.

В конце XIX – начале XX в. Водомерная комиссия при Императорской академии наук и Императорское техническое общество подняли по инициативе И.И. Максимовича чрезвычайно важный вопрос о принятии в качестве единого исходного пункта нивелирной сети России – нуля КФ и заложении его материкового векового репера–дублера. В обсуждении этого вопроса приняли участие все основные заинтересованные ведомства. В результате к 1917 г. было намечено место заложения фундаментального материкового репера в Гатчине и определена стоимость работ. Но вернуться к этому вопросу удалось лишь в 1925–1926 гг. на I и II Геодезических совещаниях при Госплане СССР, где решение было пересмотрено (возможно, потому что Гатчина к тому времени сменила наименование – с Троицка на Красногвардейск). Во исполнение решений совещаний установить на менее двух основных марок высот на геологически устойчивых породах материка и через промежутки времени 5–10 лет проверять их связь с нулем Кронштадтского футштока НИИГАиК (ЦНИИГАиК) дважды обращался в Институт геологической карты в Ленинграде (ныне – ВСЕГЕИ) с просьбой указать районы, которые отвечали бы требованиям «геологической устойчивости», близости к основным нивелирным линиям, доступности и т.п. (Н.А. Павлов, А.И. Буланов, 1935). В итоге группа вековых фундаментальных геодезических реперов была заложена в Чудове – слишком удаленном от КФ районе. В послевоенное время, несмотря на все рекомендации, типовые фундаментальные реперы были заложены в районе, не одобренном ранее НИИГАиКом, – в Петровском парке г. Ломоносова.

Высота геоида в начале Балтийской системы изначально была принята равной нулю. Впервые сила тяжести была передана на КФ по инициативе Ю.Д. Буланже в процессе исследований на Санкт-Петербургском геодинамическом полигоне. Однако до настоящего времени площадные кондиционные гравиметрические съемки (масштаб 1:200 000 и крупнее) на территории Кронштадта, Санкт-Петербурга и российской части акватории Финского залива отсутствуют.

Подписание в 1946 г. Постановления Правительства СССР № 760 И.В. Сталиным сопровождалось проработкой вопросов о передаче всей морской, уровневой и метеорологической сети, находившейся со времен Петра I в ведении Военно-Морского флота, в Госкомгидромет. Причина такого решения неизвестна, но последствия свидетельствуют о современной стагнации уровневой сети страны и качестве наблюдений на уровне «хуже конца XIX столетия»¹. Одно-

¹ См., например: Состояние уровневых наблюдений и проблема Кронштадтского футштока / Результаты исследований по Международным геофизическим проектам: сборник статей / ред.: Ю.Д. Буланже, В.И. Богданов, И.С. Грамберг, Н.Н. Лазаренко. М., 1986; Богданов В.И., Малова Т.И. О системах счета высот в геодезии и отсчета измерений в метрологии уровневых наблюдений // Геоде-

временно были разработаны проекты сооружения будки мареографа вблизи Синего моста и фундаментального закрепления НКФ (во время Великой Отечественной войны уровнемерная рейка погнулась, а пластина Х.Ф. Тонберга была повреждена).

С.И. Сундукова, представитель геодезического ведомства, более или менее точно в отчете 1951 г. описала работы «по упорядочению состояния Кронштадтского футштока», не поместив в него, однако, фотографию № 19 пластины Х.Ф. Тонберга. Работы были выполнены. В этом же отчете С.И. Сундукова сообщает со ссылкой на геодезическую службу при Леноблисполкоме, что на совещании 14 октября 1949 г. уже были озвучены планы расширения Синего моста. Но зачем же тогда надо было «выполнять» работы по закрытию пластины Х.Ф. Тонберга рамкой ГУГК при СМ СССР? Ведь расширение Синего моста влекло за собой переустройство его быка и, следовательно, затрагивало и судьбу исходного пункта нивелирной сети СССР и начала Балтийской системы высот. О реальном переустройстве Синего моста в Кронштадте в 1950-х гг. и о повторной перезакладке «современного нуль-пункта» КФ, уже без марки Х.Ф. Тонберга, свидетельствуют независимые факты. После ознакомления с этими фактами мы обратились в Управление мостостроения, где подтвердили факт переустройства Синего моста в Кронштадте и перенаправили нас в Строительный институт, где можно было ознакомиться с отчетом об этом переустройстве. Однако нам было отказано в ознакомлении с ним. Кроме того, по-прежнему не известен последний отчет геодезистов о современном НКФ в связи с реальным переустройством Синего моста в Кронштадте. Если первые связи НКФ с репером на памятнике П.К. Пахтусову, выполненные Ф.Ф. Витрамом и Х.Ф. Тонбергом, свидетельствуют о знакопеременных флуктуациях превышений в диапазоне от -1 до $+2$ мм (период 1886–1913 гг.), то с 1968 по 1994 г., по имеющимся сведениям, наблюдалась система роста превышений до 20,5 мм, однозначно свидетельствующая об оседании быка Синего моста. После составления соответствующего акта «Ознакомление с состоянием Кронштадтского футштока» от 5 июля 1994 г., утвержденного главой администрации Кронштадта В.Л. Суриковым и директором Пулковской астрономической обсерватории В.К. Абалакиным, Гидрометеослужба сменила исторический рабочий репер на стенную марку и отказалась от НКФ. Оказывается, действующие ведомственные инструкции позволяли решать такие вопросы на уровне начальника партии Ленинградского областного центра по гидрометеорологии

зия и картография. 2003. № 5. С. 11–16. Богданов В.И. Краткое описание результатов обследования (1966–2012 гг.) некоторых отечественных уровнемерных постов и перспективы комплексного обсерваторского изучения изменений природных процессов на вековых и тысячелетних интервалах: рукопись, подготовленная для представления в Морскую Коллегию при Президенте РФ. 2012.

Северо-Западного управления Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Таким образом, КФ оказался заложником трех ведомственных структур: гидрометеорологической, отвечающей за производство наблюдений, геодезической, отвечающей за его нуль-пункт, и строительных организаций, отвечающих за эксплуатацию Синего моста. Никакой кооперации между ними фактически никогда не было, и в разных условиях преобладали сугубо ведомственные, а не государственные интересы.

В рамках Комиссии по руководству работами по проблеме КФ (распоряжение Ленгорисполкома от 16 июля 1984 г. № 931 «О создании Межведомственной комиссии по Кронштадтскому футштоку») был разработан проект уникальных глубинных скважинных реперных систем (ГСРС) для векового фундаментального закрепления высот нулей футштоков и мареографов. Проект был профинансирован в основном Академией наук, в части сооружения защитных реперных камер – Ленгорисполкомом (решение Ленгорисполкома от 30 сентября 1985 г. № 563 «О создании глубинных реперных постов у Кронштадтского – Шепелевского футштоков»). ГСРС прекрасно себя зарекомендовали, но в нарушение решения Ленгорисполкома от 30 августа 1988 г. № 718 «О создании Ленинградского полигона по геодинاميке и гидрометеорологии», предписывавшего Главной астрономической обсерватории АН СССР «передать на баланс управлению “Ленморзащита” реперные посты в Ломоносове, Кронштадте и на мысе Шепелево», а контроль за выполнением этого предписания «возложить на управление “Ленморзащита”», так и не были выполнены. В результате все три ГСРС остались бесхозными и были позднее или разграблены, или повреждены. В настоящее время выясняется главный вопрос: на балансе каких организаций они числятся. Неоднократно поднимаемый вопрос о необходимости ремонтных работ на ГСРС так и не был решен.

Еще одним решением Ленгорисполкома от 27 мая 1985 г. № 286 «Об ускорении создания дублера Кронштадтского футштока» был запущен механизм сооружения Шепелевского равномерного комплекса. Эта часть комплексных НИР была полностью подготовлена ЛО ГОИН. Широкая полоса мелководья обусловила необходимость сооружения подходной дамбы и 70-метровых подводящих труб, соединяющих колодец мареографа с приемным колодцем. Из предварительных обсуждений проекта выяснилось, что некоторые вопросы требуют доработки. После ввода в эксплуатацию Шепелевского дублера КФ оказалось, что между КФ и его Шепелевским дублером отсутствует метрологическое единообразие регистрационных каналов

«уровнемерная рейка – самописец мареографа». Для КФ гидравлическая связь колодца мареографа с Финским заливом составляет 7 м, а на его Шепелевском дублере – около 140 м.

В заключение отметим, что правовое поле обеспечения масштабных по значимости научных и научно-технических государственных задач должно учитывать защиту таких проектов вне зависимости от политической конъюнктуры и попыток обеспечения сугубо ведомственных интересов. Для решения проблем Арктики целесообразно, по нашему мнению, создание особой структуры по формированию и обеспечению перспектив функционирования обсерваторской сети нового поколения с перспективой освоения вековых и тысячелетних временных интервалов.

Целесообразно проблемы обсерваторской сети Арктики решать совместно с проблемами всей уровнемерной сети России, включая КФ и его Шепелевский дублер.

ПОТЕНЦИАЛ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОХРАНЫ АРКТИЧЕСКИХ ЭКОСИСТЕМ

Н.И. Хлуденева,
*ведущий научный сотрудник
отдела аграрного, экологического
и природоресурсного
законодательства ИЗиСП,
кандидат юридических наук*

Расширение экономической деятельности в Арктике сопряжено с нарастанием негативного антропогенного воздействия, включая трансграничное воздействие, на окружающую среду этого уникального по своим природным характеристикам региона. Заметное усиление такого влияния в последнее десятилетие актуализирует в арктической повестке дня постановку вопроса об оценке потенциала правового регулирования в обеспечении устойчивого развития Арктики. Установление разумной правовой регламентации, обеспечивающей не только экономическое, но и экологическое развитие Арктики, – не единственное, но одно из важнейших условий расширения экологически безопасного использования ресурсного потенциала этого региона.

Вопросы сохранения и защиты окружающей среды Арктики регламентируются как международным правом окружающей среды, так и национальными экологическими законодательствами арктических государств (России, Дании, Канады и др.).

На международно-правовом уровне проблематика охраны окружающей среды Арктики (отдельных ее компонентов) от различных видов негативного воздействия в той или иной степени затрагивается в универсальных международных соглашениях¹. В них закрепляются общие природоохранные требования, в полной мере применимые к области охраны уникальных арктических экосистем. Таковы, в частности, меры по борьбе с загрязнением морской среды в результате

¹ Речь в данном случае идет о таких международных соглашениях, как Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения моря нефтью 1969 г., Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., Декларация Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 1972 г., Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г., Рамочная Конвенция ООН по изменению климата 1992 г., Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г., Киотский протокол 1997 г. к Рамочной Конвенции ООН об изменении климата 1992 г., Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях 2001 г. и др.

сбросов отходов, закрепленные в Лондонской конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., меры по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия, предусмотренные Конвенцией о биологическом разнообразии 1992 г., и др.

Международный правовой режим сохранения и защиты окружающей среды Арктики дополняют также правовые средства, закрепленные в региональных международных соглашениях, заключенных арктическими государствами¹. Такие соглашения, как правило, развивают положения универсальных международных договоров в целях обеспечения учета природных и иных особенностей Арктического региона, организации эффективного сотрудничества арктических государств по вопросам охраны окружающей среды Арктики.

В целом следует отметить, что существующие международно-правовые способы и средства охраны окружающей среды позволяют решать многие задачи охраны экосистем Арктики, в числе которых предотвращение загрязнения арктической морской среды, охрана особо чувствительных морских районов Арктики, сохранение арктической флоры и фауны.

Ключевую роль в обеспечении правовой охраны окружающей среды Арктики играют национальные системы законодательства арктических государств, регламентирующие различные аспекты внутригосударственной деятельности в области охраны окружающей среды Арктики – предотвращение загрязнения арктической морской среды из различных источников, создание арктических морских и приморских особо охраняемых природных территорий, предотвращение негативного воздействия на арктические биологические ресурсы, содействие эффективному участию коренного населения в рациональном использовании и охране окружающей среды Арктики и др.

Многие из обозначенных направлений национальной государственной деятельности в области охраны окружающей среды Арктики фиксируются и в российской юридической системе, однако специального законодательного акта, устанавливающего особенности правового режима охраны арктических экосистем, в Российской Федерации нет².

¹ См., например: Соглашение о сохранении белых медведей 1973 г., Нуукская декларация об окружающей среде и развитии в Арктике 1993 г., Соглашение о сотрудничестве в сфере реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике 2013 г.

² Следует отметить, что попытки принять федеральный закон об Арктической зоне РФ предпринимались в течение последних 15 лет неоднократно (в 1998 г. был подготовлен проект федерального закона № 98061514-2 «Об Арктической зоне Российской Федерации» (внесен в Государственную Думу Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации), в 1999 г. – проект федерального закона № 99042910-2 «Об Арктической зоне Российской Федерации» (внесен в Государственную Думу группой депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации), в 2013 г. – проект федерального закона «Об Арктической зоне Российской Феде-

В правовой системе России отношения в области охраны окружающей среды Арктической зоны РФ регулируются преимущественно нормами экологического права, содержащимися в отраслевом экологическом законодательстве, исходя из приоритетов, закрепленных в нормативных правовых актах программного характера, создаваемых в рамках осуществления институционального государственного планирования¹.

В национальном экологическом законодательстве с разной степенью детализации закрепляются природоохранные требования к любой осуществляемой в пределах территории Российской Федерации, ее континентального шельфа и исключительной экономической зоны деятельности, которая оказывает или может оказать прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду (ее компоненты), а также определяются основные инструменты государственного регулирования воздействия на окружающую среду (природоохранное нормирование, экологическая экспертиза, оценка воздействия на окружающую среду, плата за негативное воздействие на окружающую среду, экологическое страхование, государственный экологический мониторинг, государственный экологический надзор, производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды и др.)².

рации» (подготовлен Министерством регионального развития Российской Федерации, до стадии внесения на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации не дошел). Однако пока такой федеральный закон в системе законодательства Российской Федерации не появился. Отчасти это обусловлено трудностями, которые связаны с разработкой и формулированием противоположений, призванных отразить специфические особенности Арктической зоны РФ, оказывающие влияние на формирование государственной политики в Арктике.

¹ Речь в данном случае идет о Водном, Лесном, Земельном кодексах РФ, о Федеральных законах «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране атмосферного воздуха», «О животном мире», «Об экологической экспертизе», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», о Законе РФ «О недрах», о государственной Стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, о Климатической доктрине Российской Федерации, об Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, о Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, об Экологической доктрине Российской Федерации, О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, О Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года и др.

² Так, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», не устанавливая в целях охраны окружающей среды Арктической зоны РФ особого правового режима, содержит юридический инструментарий, применимый к решению природоохранных задач этого региона. В частности, для оценки состояния окружающей среды Арктической зоны РФ и установления предельных уровней (объемов) негативного воздействия на нее реализуется предусмотренный этим Федеральным законом институт природоохранного нормирования. В свою очередь, для выявления, анализа и учета прямых или косвенных последствий воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду Арктической зоны РФ Федеральным законом «Об охране окружающей среды» устанавливается обязательность проведения оценки воздействия на окружающую среду, которая необходима для принятия решения о возможности или невозможности осуществления этой деятельности в рассматриваемом регионе России.

В целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую, в том числе и в Арктической зоне РФ, хозяйственную и иную деятельность, природоох-

Все предусмотренные экологическим законодательством Российской Федерации общие природоохранные способы и средства потенциально применимы и для целей охраны арктических экосистем. Однако важно отметить, что национальная природоохранная практика показывает, что многие инструменты эколого-правовой охраны, хотя и обладают высоким природоохранным потенциалом, играют лишь второстепенную роль в решении задачи по созданию эффективной правовой модели регулирования общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды Арктической зоны РФ, обеспечивающей снижение негативного воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности, возмещение вреда, причиненного уязвимым арктическим экосистемам, предотвращение необратимых негативных изменений природной среды этого региона России. Так, оценка воздействия на окружающую среду реально проводится только в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду Арктической зоны РФ, обосновывающие документы и (или) документация которой являются объектом государственной экологической экспертизы. Оценка воздействия на окружающую среду Арктической зоны РФ иных видов деятельности в нашей стране в обязательном порядке не проводится. Почти не используется в природоохранной практике институт экологического страхования, слабо реализуется общественный контроль в области охраны окружающей среды на территориях Арктической зоны РФ.

Потенциал национальных программных документов в области охраны окружающей среды, развития Арктической зоны РФ так-

ранным требованиям федеральными законами «Об охране окружающей среды», от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» закрепляются требования к проведению экологической экспертизы таких документов и (или) документации.

В Федеральном законе от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» закрепляется общий порядок организации в Российской Федерации особо охраняемых природных территорий, а также правовой режим их охраны и использования. В целях охраны уникальных экосистем в Арктической зоне РФ уже создана и функционирует целая сеть арктических морских и приморских особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения. В числе таких особо охраняемых природных территорий государственные заповедники (Кандалакшский, Остров Врангеля, Ненецкий, Гыданский, Большой Арктический, Таймырский, Усть-Ленский), национальные парки («Русская Арктика», «Онежское поморье»), государственные природные заказники (Земля Франца-Иосифа, Ненецкий, Нижне-Обский, Североземельский, Полярный круг, Кузова, Сорокский, Унский, Беломорский, Двинской, Мудьюгский, Приморский, Шоинский, Нижнепечорский, Вайгач, Ямальский, Бреховские острова, Янские Мамонты, Чаунская Губа), памятники природы (озеро Могильное, Айонский, Пинеивеемский, Роутанский, Птичьи базары губы Дворовой, Губа Ивановская), ресурсные резерваты (Терпей-Тумус, Лена-Дельта, Кыталык, Чайгургино, Курдигино Крестовая, Медвежий острова, Колыма-Корен (Дельта Колымы)). Кроме того, планируется дальнейшее расширение сети арктических особо охраняемых природных территорий за счет создания природных парков – Терский берег, Остров Колгуев, Югорский, государственных природных заказников – Карские ворота, Гусиная земля, Тазовская Губа, Хайпудырская Губа, памятника природы – Индигские самоцветы.

же ограничен, так как многие из заявленных в них путей, средств, механизмов достижения целей и задач государственной политики в текущей практике правового регулирования нередко остаются необеспеченными действенными нормативными установлениями. Речь в данном случае идет о заявленной в Экологической доктрине Российской Федерации¹ необходимости внедрения стратегической оценки воздействия на окружающую среду и анализа ее состояния в масштабах страны и регионов. За более чем десятилетний период реализации указанной доктрины институт стратегической экологической оценки не получил должного правового закрепления в отраслевом законодательстве, в связи с чем его применение в национальной природоохранной практике не распространено.

Требуют дальнейшей конкретизации и развития также положения Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу² и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года³, закрепляющие цели и стратегические приоритеты государственной политики Российской Федерации в Арктике в сфере экологической безопасности (сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата), которые не в полной мере обеспечены соответствующими механизмами реализации. Так, в действующем законодательстве Российской Федерации не определены условия установления и ключевые параметры особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в Арктической зоне РФ, что позволило бы снизить вероятность достижения предельных значений антропогенной нагрузки на низкоустойчивые арктические экосистемы.

Обозначенные и иные недостатки российского экологического законодательства препятствуют организации эффективной правовой охраны уязвимых экосистем Арктики, однако связывать все проблемы государственного регулирования охраны окружающей среды в Арктической зоне РФ с дефектностью только правового регулятора неверно. Главная причина слабой эффективности правового регулирования природоохранных отношений в России лежит в плоскости реализации законодательства об охране окружающей среды – мно-

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

² СПС «КонсультантПлюс».

³ Там же.

гочисленные ошибки и злоупотребления, допускаемые субъектами правоприменительной деятельности, а также нередкое неисполнение и несоблюдение правовых предписаний всеми участниками экологических отношений нивелируют потенциал инструментов правовой охраны. В связи с этим представляется верным суждение о том, что если бы исполнялись, соблюдались и применялись правовые предписания, уже зафиксированные в действующем экологическом законодательстве, то проблема устойчивого развития Арктической зоны РФ так остро не стояла бы в настоящее время.

О СУЩЕСТВЕННЫХ РАЗЛИЧИЯХ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ПОЛЯРНОЙ ПРИРОДЫ ПРИАРКТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВ

Д.О. Сиваков,
*ведущий научный сотрудник
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве
Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

Задачу установления особых правовых режимов природопользования и охраны окружающей среды, которую поставил Президент России, следует решить именно путем закрепления в действующем законодательстве повышенных, а не пониженных требований охраны полярных природных ресурсов и объектов. Однако сохранение природных богатств Арктики для будущих поколений должно гибко сочетаться со стимулированием ее хозяйственного освоения на основе безотходных и малоотходных технологий.

В связи с этим наши арктические соседи (США, Канада, Норвегия, Дания) построили правовое регулирование хозяйственной деятельности на Севере с таким расчетом, что уязвимость полярных природных ресурсов, объектов, ландшафтов предопределяет строгие требования разных отраслей законодательства (в том числе, горного и водного). В федеративных государствах (Канада, США) далеко не последнюю роль играют нормы законов и других актов субъектов федерации¹.

В США, в штате Аляска, правовой охране полярной природы уделяется значительное внимание. Правовое регулирование в пределах этого полярного штата решает задачи минимизации негативного влияния промышленной деятельности на жизнь коренного населения, возможное сохранение исключительно уязвимой природной среды, являющейся основой бытия коренного населения. Эффективно действуют законы «О недропользовании штата Аляска», «Об охране недр Аляски», «Об управлении береговой зоны Аляски». За исполнением названных законодательных актов следит Министерство природных ресурсов этого штата.

¹ 1 См.: Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010.

Экологические риски добычи углеводородов на шельфе Аляски настолько высоки, а требования закона столь взыскательны, что недропользователи предпочитают уходить с некоторых месторождений. Например, Компания Shell была вынуждена в 2013 г. приостановить здесь бурение¹². Таким образом, свойственный для американского экологического права принцип предосторожности в данном случае соблюден.

Углеводороды в недрах штата Аляски считаются национальным резервом, что имеет значение и для социальной защиты ее жителей. Вот уже около полувека существует модель общественной собственности в ресурсном секторе. В ней был закреплен участок в 103 млн акров (почти треть территории штата), в котором имелись значительные запасы нефти. Для реализации права общественной собственности в 1976 г. был создан находящийся под общественным контролем Постоянный нефтяной фонд Аляски под управлением Alaska Permanent Fund Corporation, в который ежегодно поступали отчисления (25%) от нефтяных доходов частных компаний, добывающих нефть на условиях долгосрочной аренды.

Поскольку в Канаде действуют повышенные правовые требования и сложилась система органов власти по их выполнению, эта во многом похожая на Россию по природно-климатическим условиям страна старается держать удар экологического кризиса. При этом повышенная правовая охрана полярной природы обеспечивается во многом в рамках так называемой водной политики.

Первоначально для охраны морских и пресных вод большое значение имели законы «О предотвращении загрязнения вод Арктики» 1970 г. и «О внутренних водах на севере» 1970 г. (с последующими изменениями). Законодателем Канады дается легальное определение понятия «арктические воды» с тем, чтобы запретить или ограничить сброс отходов в них. На эти во многом специфические положения законодательства наслаивается более общий Закон «Об океанах» 1996 г. Положения последнего закона распространяются в том числе и на эксплуатацию ресурсов Северного Ледовитого океана, отдельных его морей, всевозможных прибрежных зон.

Согласно этому федеральному акту канадское государство несет ответственность за состояние экосистем морской среды. Главным координатором всех государственных органов, реализующих названный закон, является Министерство рыболовства и океанов. Оно сотрудничает с иными министерствами, службами, агентствами Канады, а также с органами власти и должностными лицами провинций, органами местного

¹² 2 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.

самоуправления, 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.

В данном случае следует выявить полномочия двух должностных лиц Канады. Генерал-губернатор Канады имеет право своими актами (приказ, постановление) регулировать хозяйственную деятельность на морских просторах, включая арктические. Он может делать исключения из общих правил. Выше этих актов только закон Канады.

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».

Другое приарктическое государство – Норвегия – на достойном уровне защищает свою полярную природу, приняв специальный закон по архипелагу Свальбард (на российских картах – Шпицберген). Закон от 15 июня 2001 г. № 79 «Об охране окружающей природной среды архипелага Свальбард» предусматривает следующие принципиальные положения:

- поставлена цель защитить естественное (или приближенное к естественному) состояние природной среды;
- та или иная хозяйственная деятельность разрешается государством, если укладывается в так называемую совокупную антропогенную нагрузку, нормированную на основе Закона;
- при неясности негативных антропогенных воздействий от планируемой хозяйственной деятельности государство предпочитает запретить эту деятельность;
- в рамках работы Фонда охраны природы Свальбарда доходы государства, получаемые в форме пошлин, штрафов, компенсаций, должны вкладываться в работы по охране и восстановлению природы, учебные и просветительские меры.

Отметим, что в положениях норвежского законодательства о Фонде охраны природы Свальбарда мы можем увидеть достойный для подражания подход, обеспечивающий компенсационный характер платежей за природопользование.

Россия существенно отстает от других приарктических государств в части правовой охраны природы Арктики, которая в целом осущест-

вляется на общих основаниях без учета повышенных экологических рисков¹. В границах России на полярных пространствах действуют земельное, водное и лесное законодательство, законодательство о недрах, животном мире, но особых акцентов на защиту полярных природных богатств законодатель пока не делает.

Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу и Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года являются лишь ориентирами для формирования институтов экологического права, обеспечивающих особую правовую охрану природных ресурсов российской Арктики. Однако установки этих документов не реализуются по ряду субъективных и объективных причин.

Впрочем формирование любого правового института и не должно быть примитивным процессом, находящимся вне обсуждения гражданского общества. Ведь в данном случае охранять полярную природу нужно при активизации ее же освоения. Это диалектическое противоречие можно и нужно решить на основе безотходных и малоотходных технологий. Разработку, апробацию и внедрение таких технологий целесообразно финансировать, в том числе за счет бюджетной системы, пополняемой природоресурсными платежами. Правовые нормы, их первичные группы (ассоциации правовых норм), подинституты, а затем и правовые институты – таковы этапы развития российского права в арктическом направлении.

Следует отметить, что экспертное сообщество видит различные средства и формы установления строгих правовых режимов природопользования и охраны окружающей среды на Крайнем Севере. Однако, как правило, эти способы ограничиваются лишь федеральным уровнем правотворчества. Между тем, по моему глубокому убеждению, решать эту задачу необходимо также посредством правотворчества субъектов Российской Федерации и в какой-то мере – муниципальных образований. Ведь на региональном и муниципальном уровнях легче учесть природно-климатическую специфику, степень хозяйственного освоения, характер расселения. При этом по данным характеристикам возможны различия между регионами и даже районами.

В завершение отметим результат одного наблюдения. Правовой режим арктических природных ресурсов вряд ли может сложиться в России по принципу «от общего к частному». Слишком уж велики первозданные и приобретенные отличия полярных широт: между оленьими пастбищами и промышленными центрами, между терри-

¹ См.: Сиваков Д.О., Купряшкин Ю.В. Арктика и право в вопросах и ответах. М., 2014.

ториями традиционного природопользования и землями линейных объектов. В силу этих обстоятельств трудно сложить «общий знаменатель» в виде системного, целостного закона.

Скорее правовой режим полярной природы России сложится по принципу «от частного к общему». Для этого нужно правотворчество по отдельным видам и подвидам природных ресурсов и объектов на Крайнем Севере. Примером данного подхода является последовательность принятия названных законодательных актов Канады, особое законодательство Норвегии по Свальбарду, но не по Северной Норвегии в целом¹.

По названным причинам разработка интегрированного закона по российской Арктике – задача сложная, требующая привлечения квалифицированных специалистов. К этому закону, видимо, трудно прийти сразу. В нем должны быть прогрессивные положения, обеспечивающие перераспределение природоресурсных платежей в пользу охраны природы; требуется также заложить финансовые рычаги для рывка в части «зеленых» технологий².

Сделаем еще один вывод: на арктических просторах заметна взаимная связь экологической и социальной функций государства. Доказательством этого является *Постоянный нефтяной фонд Аляски*. Видимо, и отечественным северным регионам можно было бы творчески заимствовать опыт Аляски настолько, насколько позволяет изменчивое законодательство Российской Федерации.

¹ Об этих проблемах см.: Российская Арктика – территория права: альманах / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2014. С. 216–226.

² См.: Сиваков Д.О. Экологическая функция государства и ее финансовые рычаги: сравнительно-правовой анализ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 3. С. 549–554.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЫБОЛОВСТВА В МОРСКОМ РАЙОНЕ АРХИПЕЛАГА ШПИЦБЕРГЕН

С.А. Сенников,
соискатель кафедры
международного права
юридического факультета СПбГУ

Рыболовство в северо-восточной части Атлантического океана исторически имеет большое значение для рыбодобывающей отрасли России. Особое место занимает рыболовство в Баренцевом и Норвежском морях, включая морской район архипелага Шпицберген, где, по данным российской рыбохозяйственной науки¹, распределяются существенные запасы основных промысловых видов.

О правовом статусе морского района архипелага Шпицберген. После заключения на Парижской мирной конференции 9 февраля 1920 г. Договора о Шпицбергене архипелаг получил по существу новый международно-правовой статус, предусматривающий полный суверенитет Королевства Норвегия. СССР присоединился к Договору о Шпицбергене только в 1924 г., в связи с чем Министру иностранных дел Норвегии К.Ф. Мишле была направлена Нота торгового представителя СССР в Норвегии А.М. Коллонтай от 16 февраля 1924 г. о признании суверенитета Норвегии над архипелагом Шпицберген².

После установления Норвегией и СССР исключительных экономических зон (далее – ИЭЗ) возник вопрос о правовом статусе района моря за пределами территориальных вод Шпицбергена. Министерство иностранных дел Норвегии, следуя официальной позиции Норвегии об ограничительном толковании положений Договора о Шпицбергене, приняло предписание «О рыбоохранной зоне архипелага Шпицберген», которое является подзаконным нормативным правовым актом, утвержденным Королевской резолюцией от 3 июня 1977 г. со ссылкой на ст. 1 Закона от 17 декабря 1976 г. № 91 «Об экономической зоне Норвегии». В результате вокруг Шпицбергена была установлена временная 200-мильная недискриминационная рыбоохранная зона³.

¹ Исследования ПИНРО в районе архипелага Шпицберген. Мурманск, 2004. С. 306–349.

² См.: Деканозов Р.В. Договор 1920 года о мирном экономическом и научном использовании Шпицбергена // Ученые записки ВЮЗИ. Вопросы современного международного права. М., 1968. Вып. 16. С. 39.

³ См.: Carl August Fleischer Folkerett. 8 utgave, Universitetsforlaget. Oslo, 2005. S. 129.

СССР не признал установление Норвегией «рыбоохранной зоны», выразив свою позицию в ноте Посольства СССР в Норвегии от 15 июня 1977 г. В дальнейшем позиция СССР (России) о неправомерности установления Норвегией «рыбоохранной зоны» подтверждалась в ноте МИД СССР Посольству Норвегии от 29 апреля 1982 г. и ноте Посольства России в Норвегии от 17 июля 1998 г. Страны, традиционно осуществляющие рыболовство в этом районе, также в той или иной форме не признают рыболовную юрисдикцию Норвегии в этом районе моря¹.

Несмотря на разногласия, СССР (Россия) и Норвегия смогли достигнуть определенных политических договоренностей, результатом которых стало советско-норвежское Коммюнике от 16 марта 1978 г., подписанное Министром рыбного хозяйства СССР А.А. Ишковым и Министром по вопросам морского права Норвегии Е. Эвенсеном.

Правовая концепция Норвегии заключается в том, что она, обладая суверенитетом над архипелагом, как прибрежное государство в соответствии с Конвенцией по морскому праву имеет полное право установить вокруг Шпицбергена 200-мильную исключительную экономическую зону, при этом действие Договора о Шпицбергене, а значит, и условия (ограничения), предусмотренные им, не будут распространяться за пределы территориального моря².

Позиция СССР (России) в отношении правового статуса этого района моря основывается на том, что морские акватории Шпицбергена являются особым районом «который подпадает под действие [...] Договора», при этом указывается на то, что установление Норвегией такого правового режима в этом районе моря направлено «...на незаконное расширение своих прав в районе Шпицбергена вопреки положениям Договора 1920 года...»³. Соответственно правовой режим в этом районе должен устанавливаться в соответствии с Договором о Шпицбергене, действие которого Россия считает возможным распространить за пределы территориального моря архипелага⁴. С позиции России морской район архипелага Шпицберген в настоящее время является районом открытого моря.

Аналогичную позицию о возможности расширения действия Договора о Шпицбергене в пространстве занимают Исландия, Нидерланды, Испания и Великобритания⁵. При этом, как отмечают некото-

¹ См.: Сенников С.А. Правовой статус морского района архипелага Шпицберген с позиций России и Норвегии // Рыбное хозяйство. 2014. № 2. С. 6.

² См. об этом: Фифе Р.Э. Предмет и цели договора о Шпицбергене (Свальбарде) с точки зрения международного морского права // Московский журнал международного права. 2004. № 4 (56). С. 198–199.

³ Позиция СССР была выражена в ноте Посольства СССР в Норвегии от 15 июня 1977 г.

⁴ См. об этом: Сенников С.А. Указ. соч. С. 3–8.

⁵ См.: Churchill, Robin and Geir Ulfstein. The Disputed Maritime Zones Around Svalbard. Changes in the Arctic Environment and the Law of the Sea. Eds. M. Nordquist, J.N. Moore and T.H. Heidar. Martinus Nijhoff Publishers, 2010. P. 565.

рые норвежские исследователи, усилия Норвегии убедить остальных участников Договора о Шпицбергене в преимуществах от нераспространения действия договора за пределы территориального моря привели к обратному эффекту – усилению противостояния таких стран позиции Норвегии¹.

Договор о Шпицбергене не содержит положений об организации и осуществлении рыболовства, так как такие меры должны устанавливаться в рамках национального законодательства Норвегии с учетом ограничений, предусмотренных в Договоре о Шпицбергене, в частности, должен учитываться принцип равноправия сторон на осуществление рыболовства.

Международно-правовые основы отечественного рыболовства в морском районе архипелага Шпицберген. Говоря о рыболовстве в морском районе Шпицбергена, необходимо отметить, что этот район относится к району действия международных договоров России и Норвегии в области рыболовства. Речь идет о межправительственных соглашениях между СССР и Норвегией 1975 и 1976 гг., которые являются основой российско-норвежского сотрудничества в области рыболовства в Баренцевом и Норвежском морях, включая акваторию архипелага Шпицберген. Действие этих соглашений было подтверждено Россией и Норвегией в Договоре 2010 г.²

Необходимо обратить внимание на то, что хотя вопросы рыболовства в морском районе Шпицбергена никак не рассматриваются в Договоре 2010 г., ст. 4 предусматривает, что его заключение «...не должно негативно влиять на возможности каждой из Сторон в области рыболовства», для чего Россия и Норвегия «...продолжают осуществлять тесное сотрудничество в сфере рыбного промысла, с тем чтобы сохранить их существующие доли в объемах общего допустимого улова...». Другими словами, Россия и Норвегия указывают на то, что после разграничения водных пространств в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане сохраняется статус-кво рыбохозяйственных интересов сторон в этом регионе, обеспечиваемый реализацией Соглашений 1975 и 1976 гг.

Вместе с тем рыболовство в этом районе традиционно осуществляют суда Исландии, Великобритании, Испании, Португалии, Германии и Фарерских островов. Наиболее активно свои рыбохозяйственные интересы в этом регионе защищает Исландия, которая после ряда конфликтных ситуаций с Норвегией в период с 1993 по 1999 г., связанных с ведением рыболовства исландскими судами в открытой части

¹ См.: Torbjørn Pedersen. Conflict and Order in Svalbard Waters, University of Tromsø. 2009. P. 205–206.

² См.: Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане от 15 сентября 2010 г.

Баренцева моря и морском районе Шпицбергена¹, добилась в 1999 г. заключения отдельного трехстороннего соглашения между Россией, Норвегией и Исландией о некоторых аспектах сотрудничества в области рыболовства².

Аналогичное соглашение было подписано между Норвегией и Европейским экономическим сообществом о сотрудничестве в области рыболовства 27 февраля 1980 г., согласно которому Норвегия предоставляет доступ судам стран ЕС в районы своей рыболовной юрисдикции, включая «рыбоохранную зону», и осуществляет обмен квотами³.

Особое место среди международных договоров, имеющих значение для рыболовства в морском районе архипелага Шпицберген, имеют Конвенция ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г. и Соглашение 1995 г.⁴ Положения Конвенции не предусматривают такого правового режима, как «рыбоохранная зона», поэтому данный режим исходя из его фактического содержания является норвежским изобретением – своеобразной квази-ИЭЗ, которая по своему содержанию носит временный характер и призвана обеспечивать сохранение водных биоресурсов.

Соглашение 1995 г., призванное «обеспечить долгосрочное сохранение и устойчивое использование трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб посредством эффективного осуществления соответствующих положений» имеет прямое отношение к рыболовству в морском районе архипелага Шпицберген, так как основные промысловые виды рыб в этом районе (треска, пикша и сельдь) по своей природе являются трансграничными.

Вместе с тем, сопоставляя положения Договора о Шпицбергене и Конвенции по морскому праву, следует отметить следующий существенный момент: в соответствии со ст. 56 Конвенции по морскому праву прибрежное государство в своей ИЭЗ имеет суверенные права на «...разработку [...] природных ресурсов – как живых, так и неживых...». Другими словами, предусматривается суверенное право государства на добычу (вылов) водных биоресурсов в своей ИЭЗ. Однако, следуя позиции о распространении действия Договора о Шпицбергене на морской район архипелага, необходимо учитывать принцип равноправия в отношении рыболовства, который устанавливает данный

¹ См. об этом: Yngve Næss Kristensen. Torsk, «pirater» og kalde granater. Striden mellom Norge og Island om Fiskevernsone ved Svalbard 1993. IFS Info nr. 5/2005.

² Соглашение 1999 г. имеет в Норвегии статус ратифицированного международного договора, так как согласие на обязательность его исполнения было принято в форме Королевской резолюции от 25 июня 1999 г. Российской Федерацией Соглашение 1999 г. ратифицировано не было.

³ Соглашение вступило в силу 16 июня 1981 г., но временно применялось с 27 февраля 1980 г.

⁴ Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, от 4 декабря 1995 г.

международный договор для всех стран-участников (ст. 2 Договора о Шпицбергене).

Очевидно, что суверенные права Норвегии в части добычи (вылова) водных биоресурсов в морском районе Шпицбергена не могут быть шире аналогичных прав на территории архипелага, включая его территориальное море. Соответственно, если принцип равноправия в отношении рыболовства по Договору о Шпицбергене ограничивает суверенные права Норвегии на территории архипелага, это должно экстраполироваться и на суверенные права Норвегии за пределами территориального моря – в 200-мильной зоне архипелага Шпицберген.

В данном случае следует рассматривать норму о равных правах в Договоре о Шпицбергене как специальную норму (*lex specialis*) по отношению к общей норме (*lex generalis*) об исключительном праве в Конвенции по морскому праву.

Необходимо констатировать, что принцип равноправия де-факто распространяется в законодательстве Норвегии на 200-мильную зону Шпицбергена как своеобразный «недискриминационный» подход при организации рыболовства в этом районе, обязательность соблюдения которого подтверждается позицией Верховного Суда Норвегии¹, решения которого в Норвегии являются источником права².

Применение принципа равноправия в 200-мильной зоне Шпицбергена не приводит к тому, что все участники Договора о Шпицбергене автоматически приобретают право на осуществление рыболовства в морском районе архипелага в том же объеме, что и страны, традиционно занимавшиеся рыболовством в этом регионе. Это обусловлено двумя моментами: во-первых, ст. 2 Договора о Шпицбергене предусматривает право на принятие мер по сохранению водных биоресурсов, к которым можно отнести меры по регулированию рыболовства, включая квотирование вылова; во-вторых, согласно сложившейся практике международных отношений в области рыболовства право того или иного государства на запас водных биоресурсов или его долю обусловлено принципом «зональной принадлежности запаса», принципом «исторического вылова», а также вкладом в научное исследование запаса. Соответственно страны, которые не являются прибрежными государствами по отношению к запасам водных биоресурсов в морском районе Шпицбергена и (или) ранее не осуществляли промысел в этом районе (нет истории вылова, подтверждающейся общепри-

¹ В решении Верховного Суда Норвегии № HR-2014-577-A от 21 марта 2014 г. по делу № 2013/1772 ВС Норвегии рассматривает вопрос о соблюдении в законодательстве Норвегии, применяемом в «рыбоохранной зоне», принципа равноправия, предусмотренного Договором о Шпицбергене, и приходит к выводу о том, что этот принцип соблюдается.

² Carl August Fleischer *Rettskilder og juridisk metode*, AIT Gjøvik AS, 1998. S. 71.

знанной промысловой статистикой), не смогут претендовать на квоты вылова в этом районе.

Роль Смешанной российско-норвежской комиссии по рыболовству. Важную роль в выработке прагматических решений для осуществления рыболовства в Баренцевом и Норвежском морях сыграла Смешанная российско-норвежская комиссия по рыболовству (далее – СРНК)¹, регулирующая вопросы рыболовства, в том числе и в районе архипелага Шпицберген. Во многом благодаря эффективной работе в рамках СРНК удалось решить многие практические проблемы рыболовства в районе Шпицбергена, при этом сохраняя разные позиции в отношении правового статуса этого района моря².

Решения СРНК оформляются протоколами очередных и внеочередных сессий, которые по своей юридической силе как международные договоры между Россией и Норвегией в соответствии положениями Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» с разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ 2003 г.³ действуют в России на уровне подзаконных нормативных правовых актов.

В Норвегии протоколы СРНК рассматриваются как двусторонние международные договоры, заключаемые на межправительственном уровне и применяемые непосредственно без ратификации Стортингом, так как не содержат норм, требующих изменения или принятия новых законов⁴.

Таким образом, решения СРНК, с одной стороны, не должны вступать в противоречие с российскими законами, в частности с Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», а с другой стороны – с норвежскими законами, в частности с Законом от 6 июня 2008 г. № 37 «Об управлении дикими морскими ресурсами»⁵.

¹ Смешанная комиссия была создана в соответствии с положениями Соглашения между Правительством СССР и Правительством Королевства Норвегии о сотрудничестве в области рыболовства от 11 апреля 1975 г. Мандат СРНК определен в ст. 4 Соглашения 1975 г. и ст. 2 Соглашения между Правительством СССР и Правительством Королевства Норвегии о взаимных отношениях в области рыболовства от 15 октября 1976 г. Первая сессия СРНК состоялась в Москве 29–30 января 1976 г.

² См. об этом: Хённеланд Г. Борьба за квоты и солидарность прибрежных государств. 30-летняя история российско-норвежского сотрудничества в области управления рыболовством / пер. С.А. Сенников. Мурманск, 2007.

³ Пункт 8 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 (ред. от 5 марта 2013 г.) «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

⁴ В случае заключения международного договора, требующего принятия нового нормативного правового акта (закона или решения Стортинга), такой договор в соответствии со ст. 26 Конституции Норвегии подлежит обязательной ратификации в Стортинге.

⁵ Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar. URL: <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-06-37> (дата обращения: 12.05.2014).

Несмотря на сохраняющиеся между Россией и Норвегией разногласия, можно говорить о том, что в 2011 г. в рамках СРНК стороны согласовали практически все основные технические меры регулирования рыболовства при промысле основных промысловых видов в Норвежском и Баренцевом морях, включая морской район архипелага Шпицберген.

Задержание рыболовных судов норвежскими властями и судебная практика. После установления «рыбоохранной зоны» норвежские власти достаточно длительное время не предпринимали активных действий по обеспечению исполнения норвежского законодательства в области рыболовства в этом районе моря. Норвегия стала активно демонстрировать свое право на рыболовную юрисдикцию в морском районе архипелага Шпицберген с 1994 г. практически в преддверии вступления в силу Конвенции ООН по морскому праву 1982 года¹.

Первые случаи задержания иностранных судов (не норвежских) были в августе и сентябре 1994 г. (траулеры *Hágangur II* и *Vjörgulfur*). Основанием для задержания стали обвинения в браконьерстве в «рыбоохранной зоне», так как суда вели промысел под флагом Белиза и не имели права осуществлять рыболовство в районах норвежской рыболовной юрисдикции². При задержании исландского траулера *Hágangur II* Береговая охрана Норвегии (БОХР Норвегии) сделала несколько предупредительных выстрелов по траулеру-нарушителю³.

Первым российским судном, задержанным в этом районе норвежскими властями 12 июля 1998 г. по обвинению в осуществлении рыболовства в закрытом районе, стало судно «Новокуйбышевск». Однако наиболее резонансным делом стало задержание 20 апреля 2001 г. российского траулера «Чернигов», которому был предъявлен целый ряд обвинений – выброс рыбы за борт, уничтожение доказательств, превышение разрешенного прилова маломерной рыбы, использование сетной вставки с более мелкой ячейей в донном трале⁴.

В дальнейшем Береговая охрана Норвегии неоднократно задерживала рыболовные суда Испании, Португалии, Польши, Германии и Великобритании. До 2007 года практически все суда задерживались по обвинению в искажении данных, заносимых в промысловый журнал. С 2007 года суда стали задерживать в том числе и за превышение разрешенного прилова маломерной рыбы (трески и пикши). Для российских судов такое основание зачастую было связано с

¹ Конвенция вступила в силу 16 ноября 1994 г., для Норвегии – с 24 июля 1996 г.

² См.: Respekt for Norge // FiskeribladetFiskaren. 14.06.2014. S. 9.

³ См.: Yngve Næss Kristensen. Op. cit. S. 5.

⁴ Respekt for Norge // FiskeribladetFiskaren. 14.06.2014. S. 9.

тем, что Россия и Норвегия в этот период использовали разные минимальные промысловые размеры и по-разному оценивали прилов маломерной рыбы.

Начиная с 2009 г. основным обвинением в нарушении норвежских правил рыболовства стал незаконный выброс рыбы за борт. При этом норвежская сторона в рамках СРНК практически полностью парализовала работу по согласованию понятия «выброс рыбы», что могло бы решить данную проблему. Данный вопрос остается неразрешенным и в настоящее время.

С точки зрения наиболее резонансных дел за последнее время стоит отметить два случая с российскими рыболовными судами: дело траулера «Электрон» (2005 г.) и дело траулера «Сапфир II» (2011 г.).

В первом случае дело о нарушении правил рыболовства в морском районе архипелага Шпицберген, несмотря на попытку БОХР Норвегии отконвоировать судно в норвежский порт, рассматривалось в российском суде, а обвинение практически полностью основывалось на доказательных материалах БОХР Норвегии. Во втором случае капитан российского рыболовного судна по решению норвежского суда понес наказание за выполнение указаний российских властей, которые шли вразрез с указанием норвежских контролирующих органов.

Особое значение для правоприменительной практики в Норвегии имеют решения Верховного Суда Норвегии, так как норвежская правовая система признает судебный прецедент в качестве источника права¹.

Исходя из позиции Верховного Суда Норвегии (ВС Норвегии), выраженной в решении ВС Норвегии № HR-2006-01997-A от 27 ноября 2006 г. по делу № 2006/871, установление «рыбоохранной зоны» соответствует нормам обычного международного права и не противоречит положениям Конвенции по морскому праву 1982 г., а непризнание иностранным государством юрисдикции Норвегии в «рыбоохранной зоне» не влечет каких-либо правовых последствий для правоприменительной практики. В решении ВС Норвегии № HR-2009-1921-U от 8 октября 2009 г. по делу № 2009/1573 ВС Норвегии указал на то, что неисполнение норвежских правил рыболовства в связи с указанием российских властей соблюдать нормы российского законодательства при промысле в «рыбоохранной зоне» не может рассматриваться как обстоятельство, исключаящее уголовную ответственность лица, так как это приводило бы к «нежелательному ослаблению возможности норвежских рыбохозяйственных властей осуществлять контроль и обеспечивать исполнение законодательства в области рыболовства в данной зоне».

¹ См.: Carl August Fleischer. Rettskilder og juridisk metode, AIT Gj vik AS, 1998. S. 71.

В решении ВС Норвегии № HR-2014-577-A от 21 марта 2014 г. по делу № 2013/1772 Верховный Суд в очередной отказался рассмотреть вопрос о распространении действия Договора о Шпицбергене на «рыбоохранную зону» и пришел к выводу о том, что действующее норвежское законодательство в этом морском районе не вступает в противоречие с принципом равноправия, предусмотренным Договором о Шпицбергене, в связи с чем нет необходимости рассматривать вопрос о действии Договора о Шпицбергене в «рыбоохранной зоне»¹.

Российская судебная практика свидетельствует о том, что суды общей юрисдикции и арбитражные суды следуют официальной позиции России, согласно которой морской район архипелага Шпицберген является частью открытого моря², в связи с чем российские лица, осуществляющие рыболовство в этом районе моря, должны соблюдать российское законодательство в области рыболовства, а при его несоблюдении привлекаются к административной ответственности в соответствии с нормами КоАП РФ (ст. 8.17 и 8.37) или к уголовной ответственности в соответствии со ст. 256 УК РФ³.

Вместе с тем необходимо отметить, что ни Верховный Суд РФ, ни Высший Арбитражный Суд РФ не рассматривали дела, в рамках которых была бы дана правовая оценка правового статуса морского района архипелага Шпицберген.

В настоящее время рыболовство в морском районе архипелага Шпицберген регулируется международными договорами России (СССР) и Норвегии 1975 и 1976 гг., а также решениями СРНК, действующей на основании этих договоров. Политические договоренности в отношении рыболовства в этом районе моря позволяют решать многие практические вопросы, при этом сохраняя статус-кво в отношении позиций России и Норвегии о правовом статусе «рыбоохранной зоны».

Как показывает более чем 30-летний опыт, Смешанная российско-норвежская комиссия по рыболовству является эффективным межправительственным инструментом, позволяющим решать практические вопросы рыболовства в этом районе моря. Вместе с тем, учитывая полномочия СРНК, закрепленные в Соглашениях 1975 и 1976 гг., решения СРНК могут приниматься по достаточно ограниченному кругу вопросов и не должны вступать в противоречие с действующими законами России и Норвегии.

¹ См. об этом: Сенников С.А. Правовые особенности осуществления рыболовства в морском районе архипелага Шпицберген // Рыбное хозяйство. 2014. № 4. С. 56–57.

² См., например: Постановление 13 ААС от 27 октября 2010 г. по делу № А42-1431/2010 и постановление 14 ААС от 18 ноября 2013 г. по делу № А05-3538/2013.

³ См. об этом: Сенников С.А. Указ. соч. С. 57.

В отношении морского района архипелага Шпицберген Россия считает, что Договор о Шпицбергене определяет его международно-правовой статус и влияет на формирование правового режима морского района, устанавливаемого *inter alia* в соответствии с положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и Соглашением 1995 г., а также двусторонними Соглашениями между Россией и Норвегией 1975 и 1976 гг. Норвегия же фактически применяет положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. только в той части, когда это соответствует ее интересам (увеличение ширины территориального моря, установление прилегающей зоны), и старается ограничить возможность распространения действия Договора о Шпицбергене за пределы территориального моря.

Анализ судебных решений в России и Норвегии показывает, что национальные суды дают разные оценки правовому статусу морского района архипелага Шпицберген. При этом ВС Норвегии последовательно уходит от рассмотрения вопроса о распространении действия Договора о Шпицбергене на морской район архипелага. С практической точки зрения это означает, что российские рыболовные суда, осуществляющие рыболовство в этом районе моря, вынуждены по возможности избегать нарушений норвежского законодательства, так как судебная практика свидетельствует о том, что с 1998 г. норвежские суды, включая ВС Норвегии, не вынесли ни одного оправдательного приговора по делам в связи с обвинением российских лиц в нарушении норвежского законодательства в области рыболовства в «рыбоохранной зоне».

Учитывая интенсивность проверок Береговой охраной Норвегии российских судов в районе норвежской рыболовной юрисдикции, включая «рыбоохранную зону», остается риск принятия Норвегией мер, которые могут существенно осложнить или сделать практически невозможным осуществление рыболовства в «рыбоохранной зоне» российскими судами.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ

О.А. Золотова,
доцент кафедры
природоресурсного
и экологического права
Российского государственного
университета нефти и газа
им. И.М. Губкина,
кандидат юридических наук

Площадь Арктической зоны РФ (далее – АЗ РФ) составляет около 6 млн кв. км, в том числе около 3 млн кв. км из них занимают акватории. В регионе открыто 594 месторождения нефти, 159 месторождений газа, 2 месторождения никеля и более 350 месторождений золота, где добывается около 80% российского газа, большое количество нефти, а также свыше 90% никеля и кобальта. Помимо запаса полезных ископаемых, АЗ РФ богата биологическими ресурсами: она является местом обитания 3000 видов грибов, 2000 видов водорослей, 1600 видов лишайников, 2300 видов высших растений, 1500 видов простейших животных, 13 000 видов многоклеточных животных, из которых почти 6000 – наземные. Такое же разнообразие характерно и для морской фауны российского сектора Арктики: число видов млекопитающих достигает 60, птиц – около 200¹. Более того, в российской Арктике представлено значительное количество редких и эндемичных растений, включенных в “Atlas of rare endemic vascular plants of the Arctic” (1999) программы Арктического совета КАФФ². Следует отметить и климатические условия Арктического региона: экстремально низкие температуры, ледники, полярные день и ночь и т.д. Все указанные обстоятельства обуславливают природную и ресурсную уникальность Арктической зоны России, что требует специального подхода не только к ее использованию, но и к охране.

¹ См.: Тишков А.А. «Арктический вектор» в сохранении наземных экосистем и биоразнообразия // Арктика: экология и экономика. 2012. № 2 (6). С. 30.

² Там же. С. 36.

Одним из способов охраны окружающей среды является создание и обеспечение функционирования особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ). Согласно действующему законодательству под ними понимаются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны¹. Выделяется семь категорий ООПТ, которые могут иметь федеральное, региональное или местное значение. В отношении АЗ РФ создание ООПТ является практически единственной формой сохранения ее природного разнообразия.

В сентябре 2013 г. в российской Арктике насчитывалось 23 ООПТ федерального значения общей площадью 22 938 тыс. га, а также 86 ООПТ регионального значения площадью 28 700 тыс. га². Необходимо признать, что существующая сеть ООПТ охватывает все основные ландшафты Арктики и компоненты биоразнообразия. Однако плотность ООПТ в разных регионах весьма различна, и площадь всех ООПТ составляет около 10% территории АЗ РФ. Тогда как, например, в североамериканской Арктике, Скандинавии и на Шпицбергене сеть ООПТ составляет до 40–50% площади³. Кроме того, как полагает А.А. Тишков, в Арктике «охраняемые природные территории должны иметь большие площади для обеспечения миграций животных (например, сезонные миграции уникальной таймырской популяции дикого северного оленя – более 1500 км) и включать по возможности и сушу, и море»⁴. О.К. Суткайтис указывает, что в Арктическом регионе отсутствует сеть морских заповедников, акваториальной охраной не охвачены ни типичные, ни уникальные морские экосистемы⁵. Таким образом, несмотря на большое количество охраняемых территорий, их все же недостаточно с точки зрения современных задач сохранения биологического разнообразия Арктики.

По данным Всемирного фонда дикой природы (WWF), из 275 планируемых и предлагаемых ООПТ в АЗ РФ на начало 2012 г. лишь 49,

¹ Преамбула Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (ред. от 12 марта 2014 г.) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

² Выступление заместителя Министра природных ресурсов и экологии РФ Д.Г. Храмова на Международной конференции «Обеспечение техногенно-экологической безопасности в Арктике: пути решения» (г. Салехард, сентябрь 2013 г.). URL: <http://interyamal.ru/news/483>

³ Диагностический анализ состояния окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации (расширенное резюме) / отв. ред. Б.А. Моргунов. М., 2011. С. 86.

⁴ Тишков А.А. Указ. соч. С. 29.

⁵ См.: Суткайтис О.К. Перспективная схема развития прибрежно-морских особо охраняемых природных территорий в морях западного сектора российской Арктики // М.В. Ломоносов и Арктика: материалы Международной научной конференции, посвященной 300-летию со дня рождения великого русского ученого Михаила Васильевича Ломоносова (1711–1765 гг.) (Архангельск, 21–24 июня 2011 г.). Архангельск, 2011. С. 209–216.

то есть менее 1/5, были внесены в утвержденные схемы развития, либо их создание было утверждено соответствующими постановлениями региональных администраций, либо же под их создание были зарезервированы земли¹.

Фактически можно констатировать отсутствие специальной нормативной базы для создания новых ООПТ в АЗ РФ. Даже в законодательных актах последнего времени, посвященных вопросам социально-экономического развития АЗ РФ, закреплены лишь общие нормы о развитии и расширении сети арктических ООПТ². По нашему мнению, необходимо принятие на федеральном уровне перечня образуемых ООПТ в АЗ РФ и утверждение графика их создания на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

При планировании создания охраняемых территорий в Арктике следует обратить внимание на выбор категорий ООПТ, которые наиболее оптимально смогут обеспечить охрану окружающей среды и рациональное использование ее ресурсов. По данным Всемирного фонда дикой природы, в Арктической зоне России «на начало 2012 г. существовало 450 ООПТ³ общей площадью (без учета морских акваторий) чуть более 94,6 млн га, что составляет около 16,2% общей площади российской Арктики»⁴. Из них:

– 267 территорий являются памятниками природы, отнесенными к ООПТ местного значения (60% – от их общего числа, 0,25% – от общей площади арктических ООПТ);

– 140 территорий представлено заказниками и генетическими резерватами и ресурсными резерватами (32% – от их общего числа, 71% – от общей площади арктических ООПТ);

– 14 заповедников, 3 национальных и 10 природных парков, на доли которых приходится 3% и 2% общего числа ООПТ соответственно и по 14% их суммарной площади;

– 4% от общего числа составляют иные категории ООПТ (заповедная зона Полярно-альпийского ботанического сада в Мурманской области, зоны покоя в Республике Саха (Якутия) и санитарно-курортные зоны в Камчатском крае), по площади не превышающие 1%⁵.

¹ Особо охраняемые природные территории российской Арктики: современное состояние и перспективы развития / авт.-сост. М.С. Стишов. URL: <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/851>

² Подп. «в» п. 8 ч. IV Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утв. Президентом РФ в 2008 г.; подп. «а» и «б» п. 16 ч. III Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утв. Президентом РФ в 2013 г.

³ Разница между данными о количестве ООПТ в АР РФ, представленных Министерством природных ресурсов и экологии РФ и Всемирным фондом дикой природы, связана с тем, что исследования Фонда проводились на территории, включающей полуостров Камчатка и Северные Курилы.

⁴ Особо охраняемые природные территории российской Арктики: современное состояние и перспективы развития / авт.-сост. М.С. Стишов. URL: <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/851>

⁵ Там же. С. 28–30.

По нашему мнению, учитывая существующую сеть ООПТ и природно-климатические особенности Арктики, следует включить в планируемые охраняемые территории национальные и природные парки, а также государственные природные заказники. Увеличение количества именно таких категорий ООПТ позволит одновременно сохранить уникальную природу Арктического региона, восстановить нарушенные в результате хозяйственной деятельности территории, расширить зону познавательного туризма. Кроме того, создание ООПТ способствует сохранению и развитию популяций животных, птиц и водных биоресурсов, что в конечном счете имеет положительный не только экологический, но и экономический эффект. Как указывают В.В. Денисов, Г.В. Ильин и А.П. Жичкин, «система ООПТ увеличивает устойчивость мирового рыболовства (в 2000-м году оценивалось в 70–80 млрд долл. США) и обеспечивает прямые финансовые выгоды от потенциально стабильных уловов. Развитие ООПТ гарантирует непрерывный поток ныне “невидимых” экосистемных услуг, грубо оцененный в литературных источниках в 4,5–6,7 трлн долл. США. И наконец, амбициозная программа расширения морских ООПТ могла бы начать процесс снижения “вредных” субсидий в промышленное рыболовство (15–30 млрд долл. США в год), сегодня направленных в значительной мере на увеличение неконтролируемого лова, то есть по сути в браконьерство»¹.

Нельзя обойти вниманием вопросы традиционного природопользования в АЗ РФ. В арктических регионах России на начало XXI в. проживали около 400 тыс. человек, отнесенных к коренным малочисленным народам (далее – КМН)². При этом «анализ динамики численности коренных малочисленных народов Арктики за последние десятилетия свидетельствует о том, что опасения по поводу их стремительного сокращения сильно преувеличены. Напротив, очевидна тенденция роста их общей численности... По данным Всероссийских переписей, в российской Арктике за период 1989–2002 гг. темпы прироста различных категорий коренных малочисленных народов колебались в интервале от 2,7% (саамы) до 20,8% (ненцы)»³. Приведенные данные указывают на то, что создание новых и расширение существующих территорий традиционного природопользования (далее – ТТП) обосновано в связи с увеличением количества КМН. Кроме того, создание ТТП КМН позволит решать не только этнокультурные, но и экологические задачи, в том числе по сохранению окружающей среды.

¹ Денисов В.В., Ильин Г.В., Жичкин А.П. Арктические архипелаги Баренцева экорегиона как объекты рационального природопользования и управления // Вестник МГТУ. Т. 15. 2012. № 4. С. 735.

² См.: Соколова Ф.Х. Коренные малочисленные народы Арктики: концепт, современное состояние культуры. URL: <http://arctal.ru/ru/blog/62.html>

³ Там же.

Согласно ст. 5 Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹ ТТП относятся к особо охраняемым территориям. Подпункт «е» ст. 15 и п. 4 ст. 24 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» указывают на возможность осуществления традиционной хозяйственной деятельности на территории национальных парков и государственных природных заказников. Несмотря на это, в российской Арктике так и не было создано ни одной ТТП федерального значения. Однако они существуют в Республике Саха (Якутия) и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

При повышенном экономическом интересе добывающих компаний к арктическим территориям большинство мест традиционного бытования КМН находятся под угрозой повышенной антропогенной нагрузки и разрушения традиционного образа жизни. Проблема требует решения, учитывающего и социальные, и экономические, и экологические интересы. Одним из вариантов выхода из конфликта является двустороннее взаимодействие между КМН и недропользователями.

Часть VI постановления Правительства Республики Саха (Якутия) от 22 июня 2006 г. № 267 «Об утверждении положения о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» предусмотрено согласование с субъектом традиционного природопользования действий по промышленному освоению ТТП при условии соблюдения природоохранного режима территории и только после прохождения государственной и общественной экологической экспертизы. При необходимости по вопросу предоставления в пользование земель и природных ресурсов для целей промышленного освоения проводится местный референдум, по итогам которого принимается соответствующее решение. В случаях, когда разрешение на промышленное освоение отдельных участков в пределах ТТП выдается на конкурсной основе, в состав конкурсной комиссии включаются представители субъекта традиционного природопользования и Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия).

Законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 28 декабря 2006 г. № 145-оз «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» закреплена необходимость согласования схем размещения промышленных объектов с субъектами права традиционного природопользования. При отрицательном согласовании схемы размещения объектов либо

¹ Российская газета. 2001. № 88.

отказе в ее согласовании субъектами права традиционного природопользования варианты месторасположения и условия размещения промышленных и иных сопутствующих объектов рассматриваются Комиссией по вопросам территорий традиционного природопользования, которая готовит соответствующие рекомендации правительству автономного округа. Правительство автономного округа с учетом рекомендаций Комиссии может принять решение о согласовании либо об отказе в согласовании схемы размещения объектов в границах территории традиционного природопользования.

Кроме того, распоряжением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 5 октября 2009 г. № 425-рп утверждено модельное соглашение недропользователей с субъектами права традиционного природопользования об использовании земель для целей недропользования в границах территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. Общее содержание соглашения и способы компенсации субъекту права традиционного природопользования причиненных использованием земель убытков могут быть использованы для разработки положения о компенсации на федеральном уровне. В проектируемое положение должны быть включены вопросы компенсации за все виды природопользования.

В заключение следует отметить, что использование и охрана природных ресурсов Арктической зоны происходят на общих основаниях, акцента на защиту полярных природных богатств законодатель, как правило, не делает. В связи с повышенным экономическим интересом к АЗ РФ и высокой уязвимостью арктической природы существует необходимость индивидуального подхода к охране и использованию ее ресурсов. Это должно отразиться и в нормативных актах. Существует два подхода к закреплению специального экологического режима в Арктике: разработка индивидуального акта или включение в существующие законы (при необходимости – в подзаконные нормативные акты) отдельных положений об особенностях природопользования и охраны окружающей среды в АЗ РФ. Министерством регионального развития РФ была предпринята не увенчавшаяся успехом попытка разработки проекта федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации»¹. В такой ситуации представляется более целесообразной, но и более трудоемкой разработкой пакета изменений экологического законодательства, учитывающего специфику Арктического региона.

¹ См., например: Игнатьева И.А. Устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации: проблемы правового обеспечения // Экологическое право. 2013. № 3. С. 20–26.

ПРИМЕНЕНИЕ ПРОЦЕДУР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКИ В АРКТИКЕ

Н.В. Кичигин,
*ведущий научный сотрудник
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве
Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

Арктическая зона представляет собой уникальную экологическую систему, сохранение которой является задачей международного сообщества, в первую очередь государств, являющихся членами Арктического совета (Россия, США, Канада, Дания, Норвегия, Исландия, Финляндия, Швеция).

Важно объединить международные усилия в рамках деятельности Арктического совета, в том числе по координации законодательной деятельности. Такие позитивные примеры уже имеются: например, в рамках деятельности Арктического совета заключено международное Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике, которое еще не вступило в силу. Не менее важными являются усилия отдельных государств. Российская Федерация на протяжении ряда лет реализует программу по очистке российской Арктической зоны от накопленного экологического ущерба – бочек, брошенной техники и т.д.

Перспективным механизмом предупреждения или минимизации негативного воздействия в Арктике являются механизмы оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и стратегической экологической оценки. В Российской Федерации функционирует система национальной оценки воздействия на окружающую среду, которая включает в себя процедуру оценки воздействия планируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС) и государственную экологическую экспертизу. Вместе с тем в Российской Федерации отсутствуют процедуры стратегической экологической оценки и оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

При внедрении в природоохранную практику Российской Федерации механизма стратегической экологической оценки будет обеспечен учет экологических и иных связанных с ними требований при

утверждении публичными органами власти (Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями) планов и программ, предусматривающих хозяйственную деятельность, которая может оказать значительное негативное воздействие на окружающую среду Арктической зоны. Основные положения, касающиеся стратегической экологической оценки, установлены в Протоколе по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Протокол СЭО/SEA Protocol). Следует отметить, что сторонами Протокола СЭО являются Канада, Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия.

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

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

Данный механизм позволяет минимизировать трансграничное негативное воздействие на окружающую среду и учитывать интересы приарктических государств при планировании соответствующих проектов, осуществляемых в Арктике.

Конвенция Эспо, как и Протокол по СЭО, предусматривает проведение трансграничных консультаций с уполномоченными органами и общественностью стран, затрагиваемых в результате реализации планируемой деятельности. Сторона происхождения после завершения подготовки документации об оценке воздействия на окружающую среду и без необоснованного промедления проводит консультации с соответствующей затрагиваемой стороной в отношении, в частности, потенциального трансграничного воздействия планируемой деятельности и мер по уменьшению или устранению ее воздействия.

Консультации могут касаться, прежде всего, возможных альтернатив планируемой деятельности, включая альтернативу непринятия никаких действий, и возможных мер по уменьшению значительного вредного трансграничного воздействия планируемой деятельности и мониторингу последствий осуществления таких мер¹.

Хотя Российская Федерация не ратифицировала Конвенцию Эспо, примеры применения Российской Федерации механизма ОВОС в трансграничном контексте применительно к охране особо ценных природных объектов имеются. Так, в 2012 г. Правительством РФ был подписан Протокол об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте к Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря. Как представляется, аналогичный документ может быть разработан и подписан государствами – членами Арктического совета для оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте в Арктике. В Российской Федерации накоплен положительный опыт проведения процедуры ОВОС в трансграничном контексте и взаимодействия со странами Европейского Союза при строительстве газопровода «Северный поток».

Другим примером является Протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1991 г., ратифицированный Российской Федерацией в 1997 г., который содержит раздел, посвященный оценке воздействия (ст. 8).

Согласно данному Протоколу Российская Федерация обеспечивает применение установленных процедур оценки воздействия в процессе планирования, предшествующего принятию решений относительно любой деятельности в районе действия Договора об Антарктике в соответствии с научно-исследовательскими программами, туризмом и всеми другими видами правительственной и неправительственной деятельности в районе действия Договора об Антарктике. В Приложении I к Протоколу определены этапы ОВОС в Антарктике. Как представляется, аналогичные нормы могли бы быть приняты международным сообществом в отношении Арктики.

В развитие Договора об Антарктике Консультативным совещанием по Договору об Антарктике принято Руководство по оценке воздействий на окружающую среду Антарктики, обновленное в 2005 г.² Данное Руководство является методическим документом и носит рекомендательный характер. Как представляется, аналогичные ме-

¹ См.: Голубева С.Г. Рекомендации по применению Конвенции Эспо в России. М., 2013.

² Резолюция 4 (2005) Консультативного совещания по Договору об Антарктике «Обновление Руководства по оценке воздействий на окружающую среду Антарктики» (принята в г. Стокгольме 6–17 июня 2005 г. на XXVIII Консультативном совещании по Договору об Антарктике).

тодические документы могут быть разработаны и применительно к Арктике.

Таким образом, для обеспечения проведения стратегической экологической оценки и оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте рекомендуется заключить с участием государств – членов Арктического совета соответствующие международные соглашения, а также разработать соответствующие методологические документы, в том числе Руководство по оценке воздействия на окружающую среду в Арктике.

Довольно часто в дискуссиях по поводу государственного управления возникает предложение о создании отдельного федерального органа исполнительной власти, ответственного за реализацию государственной политики в Арктике. Замена территориального принципа на функциональный в управлении российской Арктикой, по нашему мнению, не обеспечит повышения эффективности в государственном управлении ввиду многообразия вопросов хозяйственного, природоохранного, социально-экономического значения. Данный шаг неизбежно приведет к возникновению дублирования, конкуренции в деятельности федеральных органов исполнительной власти, формируемых по территориальному и функциональному принципу.

При признании необходимости обеспечения комплексного подхода к государственному управлению российской Арктикой важно, чтобы каждое направление государственной политики обеспечивалось соответствующим уполномоченным органом (Минприроды России, Минтранс России, Минобороны России и т.д.), поэтому чрезвычайно актуальной является задача координации деятельности всех заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. Летом 2014 г. Правительством РФ было заявлено, что Правительство не имеет планов создавать министерство по делам Арктики.

По мнению А.Н. Чилингарова, проблема освоения Арктики и Антарктики требует комплексного решения и этим должно заниматься не министерство, а государственная комиссия, возглавлять которую должен премьер-министр. С данным подходом нельзя не согласиться. Однако освоение Арктики требует выработки стратегических управленческих подходов и их последовательной реализации, поэтому представляется целесообразным создание такой комиссии при Президенте РФ, который в соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции РФ определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. В состав комиссии могли бы войти руководители федеральных органов исполнительной власти, ученые, эксперты. Задача Правительства РФ могла бы заключаться в последовательной реализации выработанных государственной комиссией решений.

ПРИЛОЖЕНИЕ

РЕКОМЕНДАЦИИ УЧАСТНИКОВ II МЕЖДУНАРОДНОГО АРКТИЧЕСКОГО ПРАВОВОГО ФОРУМА «СОХРАНЕНИЕ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ АРКТИКИ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ»

*13–14 ноября 2014 года,
Санкт-Петербург*

В г. Санкт-Петербурге 13–14 ноября 2014 года Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации совместно с Правительством Ямало-Ненецкого автономного округа при поддержке Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проведен II Международный арктический правовой форум «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты».

В течение двух дней обсуждались наиболее актуальные вопросы правового обеспечения устойчивого развития российской Арктики, способы и направления правового решения основных социально-экономических проблем Арктического региона. Особое внимание предполагается уделить правовым методам реализации государственной политики в Арктике, правовым гарантиям прав и законных интересов населения, обеспечению рационального использования ресурсного потенциала и благоприятного инвестиционного климата, особенностям международных правовых отношений.

В работе Форума приняли участие представители Государственной Думы РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа и других субъектов Российской Федерации, территории которых расположены в Арктической зоне, ученые ведущих научно-исследовательских центров России, Финляндии, Канады и других государств, а также топ-менеджеры крупных российских и международных компаний.

Цель Форума – публичное обсуждение подходов к комплексному законодательному регулированию отношений в Арктическом регионе, а также проблем разделения компетенции и эффективности принятия организационно-правовых решений различными уровнями власти и других вопросов совершенствования правовых механизмов реализации государственной политики в Арктике, преодоления дисбаланса в экономическом и социальном развитии Арктического и евразийских регионов России.

Участники Форума констатируют:

1. Увеличение масштабов освоения арктических пространств требует от России решения многоплановых задач, в числе которых: использование Арктической зоны РФ в качестве стратегической ресурсной базы страны; привлечение профессиональных трудовых кадров; сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества; укрепление обороноспособности и защита северных рубежей российского государства; развитие Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике; сбережение уникальных экологических систем Арктики. Наряду с решением социальных и экономических проблем России приходится активнее обращаться к правовым вопросам укрепления обороноспособности и национальной безопасности в российской Арктике, поэтому тема развития оборонного потенциала нашего государства в Арктической зоне РФ требует постоянного внимания со стороны государства.

2. Правовые методы защиты национальных интересов России в Арктике оказываются наиболее востребованными в настоящее время. При этом развитие правового регулирования Арктической зоны России следует рассматривать не только с позиций учета региональных особенностей в законодательстве, но и как неотъемлемую часть процессов развития правовой системы Российской Федерации. Непреходящее значение имеет формирование полной, прозрачной и непротиворечивой национальной нормативно-правовой системы законодательства и неукоснительное соблюдение норм и принципов международного права, международных соглашений.

На основе научно-правового исследования сделан вывод о том, что федеральное законодательство, основные нормативные акты субъектов Российской Федерации, входящих в Арктическую зону РФ, составляют внятную нормативно-правовую базу реализации планов устойчивого развития региона. Глобальные преобразования в российском законодательстве не требуются. Вместе с тем дальнейший законодотворческий процесс должен быть нацелен на поиск адекватных ответов на новые геополитические вызовы и возникающие в настоящее

время острые проблемы освоения российского Севера. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации», ряд стратегических документов, направленных на реализацию государственной политики в Арктике, утвержденных Президентом РФ (Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года и др.), однозначно ориентируют на комплексное решение правовых задач развития российской Арктики.

Для обеспечения правового механизма устойчивого развития Арктической зоны РФ необходимо продолжить научно обоснованное и нормативное закрепление состава данного макрорегиона. Обращено внимание на то, что понятия «макрорегион» и «Арктическая зона Российской Федерации» практически не употребляются в российском законодательстве. В правовом смысле Арктический макрорегион, согласно Федеральному закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации», следует рассматривать как часть территории Российской Федерации, включающую территории нескольких субъектов Российской Федерации, на которых действуют как общие, так и специальные правовые режимы, установленные в целях устойчивого развития Арктической зоны РФ.

Состав сухопутных территорий Арктической зоны был определен Указом Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». Однако вопрос о том, какие именно морские северные территории должны войти в состав Арктической зоны РФ, пока остается открытым. Вместе с тем четкое определение сфер влияния России в Арктике необходимо не только для адекватного правового регулирования развития этого важного для государства макрорегиона, но и для обеспечения защиты северных границ Российской Федерации и ее интересов на континентальном шельфе.

В рамках решения общих, системных проблем нельзя игнорировать особенности социально-экономического развития Арктического макрорегиона. Особая роль при этом должна принадлежать не только положениям федерального законодательства, но и законодательству субъектов Российской Федерации, территории которых вошли в состав Арктической зоны РФ. В этом смысле достаточно прогрессивно развивающаяся система законодательства Ямало-Ненецкого автономного округа заслуживает особого внимания.

Вместе с тем учет специфики Арктического региона России не должен оказаться причиной нарушения Конституции РФ и конституцион-

ных прав граждан, принципов и основ права и законодательства Российской Федерации, закрепленных в кодексах Российской Федерации и федеральных законах. Единство Российской Федерации, единство правового и экономического пространства, гарантии прав граждан, охрана окружающей среды иные социальные ценности, закрепленные в праве, должны быть незыблемы на всей территории страны и не могут быть нарушены, в том числе и законодательными инициативами.

При разработке новых правовых механизмов в целях развития арктических территорий России важно сохранить преемственность как правового регулирования, так и государственного управления, особенно если это касается социальной сферы, на которую и было направлено в основном законодательство о Крайнем Севере. В этом смысле было принято правильное решение, согласно которому утверждением Государственной программы развития Арктической зоны РФ подтверждалось действие принятых ранее федеральных целевых программ для данного региона.

Достижение целей устойчивого развития Арктического региона России невозможно без взаимоувязанного правового регулирования общественных отношений и разработки организационно-правовых механизмов, позволяющих обеспечить комплексное решение как правовых, так и управленческих вопросов. В целях оптимизации работы в области обеспечения устойчивого развития Арктической зоны РФ целесообразно обсудить вопрос о формировании особого плана Государственной Думы РФ по решению вопросов Арктического региона. При этом за Комитетами Государственной Думы могут быть закреплены специальные профильные вопросы. Координационная роль может быть закреплена за Комитетом Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока. Представляется также целесообразным вернуться к обсуждению создания на федеральном уровне коллегиального органа (государственной комиссии или другого органа), целью которого может стать решение наиболее важных комплексных проблем развития Арктической зоны РФ.

В рамках работы секций Форума выработаны предложения по проведению ряда мероприятий в области совершенствования правового механизма обеспечения устойчивого развития российской Арктики, оптимизации правоприменительной практики и научных исследований в очерченной области.

В процессе обсуждения комплексных социальных проблем российской Арктики и правовых способов их решения обращено внимание на следующие наиболее важные аспекты:

1. Освоение арктических территорий не должно приобретать экстенсивного характера, в том числе и при использовании потенциала

человеческих ресурсов. Демократические институты должны обеспечить постоянную обратную связь органов власти и общества при принятии управленческих решений, активное участие граждан в реализации целей арктической политики. С учетом малочисленности населения Арктической зоны, его распределенности по обширным территориям, значительного числа работников, работающих вахтовым методом, требуется разработка стратегии законодательного регулирования участия граждан в управлении публичными делами на арктических территориях, которая может дать импульс развитию многообразных форм демократии, учитывающих специфику Арктического региона (например, дистанционное электронное голосование, дистанционный опрос населения).

2. В рамках комплексного решения социально-экономических проблем Арктической зоны РФ необходимо создание современных правовых механизмов, позволяющих повысить привлекательность трудовой деятельности в Арктической зоне РФ, направить миграционные потоки в северные регионы государства, обеспечить восполнение дополнительных трудовых затрат, обусловленных экстремальными природно-климатическими условиями данного региона.

3. Для решения поставленных задач целесообразно рассмотреть разные правовые подходы. В частности, следует провести ревизию миграционного и трудового законодательства. При этом внимание должно быть уделено таким вопросам, как развитие механизмов обеспечения сезонной миграции работников; распространение и обеспечение вахтового метода ведения работ, гибких форм занятости и гибкого графика работы; развитие инфраструктуры для проживания внутренних трудовых мигрантов; информирование населения о возможностях трудоустройства в районах Арктики; обеспечение реального доступа граждан к социальным, медицинским и иным видам услуг, повышение уровня образования в северных регионах; совершенствование законодательства о льготах и тарифах.

4. Целесообразно также введение специальных мер государственной поддержки, включая налоговые льготы для работодателей, создающих рабочие места, осуществляющих инвестиции не только в развитие производства, но и в социальную инфраструктуру.

5. Требуется комплексное исследование действующего федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации по вопросам гарантий прав коренных малочисленных народов и практики его применения; на основе этого исследования возможна выработка обновленной, с учетом современного вектора арктической политики Российской Федерации, модели законодательного регулирования гарантий прав коренных и малочисленных народов.

При этом представители коренных малочисленных народов должны рассматриваться не как объект постоянной опеки со стороны государства, а как полноценные участники процессов устойчивого развития российской Арктики. В поставленных целях необходимо совершенствование законов о коренных малочисленных народах. Следует актуализировать Федеральные законы «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

6. В настоящее время значительную долю затрат, в частности, на социальную сферу несут субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления, которые объективно не могут финансировать выполнение социальных обязательств публичной власти в полном объеме. Для исправления сложившейся ситуации необходимо часть социальной ответственности перераспределить в пользу бизнеса, который в рамках собственных социальных программ также мог бы участвовать в создании необходимой инфраструктуры, которая позволит сделать привлекательной работу в условиях Арктики.

В процессе решения проблем кооперации государства, бизнеса в устойчивом развитии макрорегиона российской Арктики предлагается обратить внимание на следующие задачи:

1. Новые глобальные вызовы обуславливают развитие государственных институтов и применение инновационных методов управления экономическими отношениями. В Российской Федерации провозглашен переход к инновационному социально ориентированному типу развития (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р). Одной из наиболее существенных государственных задач последнего времени оказывается при этом обеспечение устойчивого развития значительных по площади территорий государства (макрорегионов), к которым относится и Арктическая зона РФ.

2. Взаимодействие бизнеса и государства в целях обеспечения устойчивого развития российской Арктики должно осуществляться на стабильной и прозрачной правовой основе – как определяющей общие правовые требования к участникам процесса, так и учитывающей специфику арктических территорий. Конституцией РФ и базовыми федеральными законами (Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», Градостроительный кодекс РФ, Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных

вложений» и др.) в целом создана правовая база развития ведущих для Арктики отраслей экономики – энергетики, горнодобывающей промышленности, транспорта, а также основных направлений развития социальной сферы.

3. Вместе с тем реализация законодательства требует совершенствования правового механизма. Так, с одной стороны, федеральные нормативные правовые акты обеспечивают вхождение заинтересованных лиц в экономические отношения и отношения государственно-частного партнерства. С другой стороны, законодательством не всегда учитываются особенности ведения и развития бизнеса в условиях Севера. За последнее время очевидной стала необходимость укрепления действующих и внедрение инновационных механизмов государственной поддержки и государственного регулирования ведения бизнеса в Арктической зоне РФ.

4. Задачи привлечения инвестиций в Арктическую зону РФ и увеличения заинтересованности бизнеса в развитии этого региона не могут быть решены без развития системы государственно-частного партнерства, которое позволило бы распределить бремя социальных обязательств между государством и бизнесом.

5. Следует рассмотреть предложения по учету ряда особенностей осуществления предпринимательства в регионе, по выработке прозрачных и действенных норм о предоставлении налоговых, кредитных и иных преференций представителям бизнеса (в том числе и иностранного), намеренным участвовать в социально и экономически значимых проектах в Арктике.

6. Важной частью законодательной работы остается обеспечение государственной поддержки развития транспортной системы, создания инфраструктуры для разведки полезных ископаемых. Особое внимание следует уделить формированию надежных законодательных основ для дальнейшего развития Северного морского пути как одного из наиболее важных объектов стратегических интересов России, а также созданию адекватных правовых условий для обеспечения продовольственной безопасности в регионах российской Арктики.

7. Необходимость реализации основных стратегических и программных документов о развитии Арктической зоны РФ совпадает с процессами кардинальных преобразований в российском законодательстве. За последние несколько лет принципиальные изменения претерпели Гражданский и Земельный кодексы РФ, принят Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В стадии разработки находится проект федерального закона «О государственно-частном партнерстве». Та-

ким образом, внесение принципиальных изменений в федеральные законы следует учитывать в качестве одного из факторов реализации стратегических документов развития Арктического региона России. Очевидно, что системные задачи, заложенные в Стратегии и Государственной программе развития российской Арктики, с принятием новейших поправок в Гражданский и Земельный кодексы РФ, иные нормативные акты придется решать уже в иных правовых условиях, чем те, что были в период разработки этих документов. В связи с этим особое значение приобретает стабильность и непротиворечивость не только системы законодательства, но и законотворческого процесса. Законодательство Российской Федерации и документы стратегического планирования, направленные на развитие Арктической зоны России, должны выполнять взаимно стабилизирующую функцию и совместно обеспечивать неконфликтное, равновесное и поступательное социально-экономическое развитие регионов.

В отношении правового обеспечения использования ресурсного потенциала Арктики участниками Форума сделаны следующие выводы и предложения:

1. Учитывая многогранность пространственного развития Арктической зоны РФ, построение стратегий использования ресурсного потенциала Арктики должно опираться на преимущества методологии пространственного анализа: исследование взаимосвязей и взаимозависимостей между пространственными элементами и структурами на основе построения моделей различной природы. Это обеспечит сохранение и устойчивость арктической экосистемы.

2. При освоении потенциала Арктической зоны РФ следует исходить из того, что помимо природных ресурсов его составляют люди, уникальная природа, экологические системы, поэтому освоение Арктики без сохранения окружающей среды и развития человеческого потенциала будет неэффективным и нерациональным, повлечет значительные социальные и экологические издержки. В процессе природопользования и освоения Арктической зоны России необходимо обеспечивать соблюдение принципа устойчивого развития на основе увязывания экономических задач с организацией рационального природопользования, защитой окружающей среды и социальным развитием.

3. Экологическим законодательством Российской Федерации предусмотрена в целом сбалансированная система способов и средств правовой охраны окружающей среды, применимых для регулирования вопросов охраны арктических экосистем. Федеральным законом «Об охране окружающей среды», иными федеральными законами закреплены соответствующие институты и инструменты. В Арктической

зоне РФ создана сеть арктических приморских и морских особо охраняемых природных территорий.

4. В связи с необходимостью решения масштабных экологических проблем в Арктике требуются и новые законодательные и организационные инициативы. Так, необходима дальнейшая конкретизация в законодательстве положений Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, закрепляющих главные цели и стратегические приоритеты государственной политики Российской Федерации в Арктике в сфере экологической безопасности (сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата), которые не в полной мере обеспечены соответствующими механизмами реализации.

5. Предлагается создать особые условия природопользования и охраны окружающей среды, государственного регулирования судоходства по трассам Северного морского пути; обсудить введение новых правовых механизмов предотвращения масштабного нефтяного загрязнения северных морских пространств, в частности создание национального фонда охраны морей от загрязнения нефтью.

6. Практика показывает достаточно низкую эффективность реализации природоохранного законодательства. Причины нарушений правовых требований многогранны. Часть из них связана с необходимостью совершенствования действующих правовых механизмов. Но одна из основных причин видится в несоблюдении установленных требований экологического законодательства. Ошибки и злоупотребления, допускаемые субъектами правоприменительной деятельности, а также неисполнение и несоблюдение законодательных предписаний участниками экономической и иной деятельности нивелируют потенциал правовых инструментов. Неисполнение правовых предписаний в условиях уязвимой экосистемы Арктики может привести к необратимым последствиям.

Поскольку природные ресурсы и объекты российской Арктики весьма уязвимы, то и их правовая охрана должны быть повышенной. До сих пор не выполнена поставленная Президентом РФ задача по установлению особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в Арктической зоне РФ. Как следует из зарубежного опыта, названные дифференцированные режимы хозяйственной и иной деятельности должны быть определены законодательно с учетом повышенных экологических рисков.

Для минимизации трансграничного воздействия на природную среду и уникальные экологические системы Арктики необходимо

внедрять в природоохранную практику Российской Федерации механизмы стратегической экологической оценки и оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

7. В целях снижения рисков для морской среды Арктики, связанной с ростом интенсивности судоходства в российской части Баренцева моря, рекомендуется проведение формальной оценки безопасности (Formal Safety Assessment) в отношении мореплавания в соответствии с правилами Международной морской организации (ИМО) и по результатам оценки – принятие решения о необходимости установления путей движения судов.

8. Предлагается принять меры к реализации механизма компенсации субъектам права традиционного природопользования убытков, причиняемых осуществлением хозяйственной деятельности на территориях традиционного природопользования в Арктической зоне РФ.

9. Необходима разработка обобщающей методики оценки экономической значимости биоразнообразия на территории (акватории) планируемых работ, включающей комплексные показатели (критерии оценки) биоразнообразия, допустимые уровни их снижения с учетом кумулятивных эффектов от многостороннего воздействия, мероприятия по предотвращению и компенсации снижения биоразнообразия.

10. Целесообразно провести в Арктической зоне РФ эксперимент по восстановлению муниципального экологического контроля, обязательной государственной экологической экспертизы, общественных слушаний всех проектов хозяйственной деятельности. В систему производственного экологического контроля необходимо включить обязательные требования к мониторингу состояния биоразнообразия в зоне воздействия нефтегазовых объектов на арктическом шельфе.

Обсуждение проблем Арктики с точки зрения международного права выявило направления дальнейшего совершенствования международно-правового регулирования в целях обеспечения и защиты национальных интересов в Арктике.

Особенности механизма управления и регулирования развитием российской Арктики могут стать основой для выработки действенных нестандартных правовых и организационных решений в данной сфере. Поиск и закрепление критериев определения границ правового регулирования, новых методов государственного управления позволят избежать принятия поспешных правовых решений и определить круг вопросов, регулируемых отраслевыми и тематическими федеральными законами, что послужит созданию оптимальных правовых условий устойчивого развития Арктической зоны РФ.

Научно-популярное издание

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА – ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА
А Л Ь М А Н А Х

Выпуск II
СОХРАНЕНИЕ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ АРКТИКИ:
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Руководитель авторского коллектива
Т.Я. Хабриева

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

Редактор *Л.С. Колобова*
Отв. за выпуск *М.Е. Черемисинова*

Подписано в печать 17.10.2014 г.
Формат 70×100/16. Бумага офсетная. Гарнитура *JournalC*
Печать офсетная. Печ. л. 24,5.
Тираж 500 экз.

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

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



Продолжая цикл междисциплинарных исследований, посвященных научной проблематике устойчивого развития Арктики, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа представляют второй выпуск научно-популярного альманаха, отражающего содержательную часть II Международного арктического правового форума «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты» (13–14 ноября 2014 г., г. Санкт-Петербург).

В этом выпуске альманаха – результаты исследований, направленные на решение многоплановых задач, в числе которых использование Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы страны; привлечение профессиональных трудовых кадров; сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества; укрепление обороноспособности и защита северных рубежей российского государства; развитие Северного морского пути как единой национальной транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике; сохранение уникальных арктических экосистем.

Для сотрудников государственных и муниципальных 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 вопросами устойчивого развития и повышения конкурентоспособности нашего государства.

Continuing the cycle of interdisciplinary researches devoted to the scientific problematic of sustainable development of Arctic regions, the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation jointly with the Government of the Yamalo-Nenets Autonomous District represent the second issue of the scientifically-practical Almanac with the results of work of the held II International Arctic Legal Forum «Protection and Sustainable Development of the Arctic: Legal Aspect» (November, 13–14, 2014, St.-Petersburg).

The second issue of the Almanac represents the results of the researches which represent multidimensional-oriented tasks, including: use of the Arctic zone of the Russian Federation as strategic resource base of the country; attraction of the professional labour staff; conservation of Arctic regions as a peaceful and collaborative zone; strengthening of defensibility and protection of northern boundaries of the Russia; progress of Northern marine way as the national integrated transport communications of the Russian Federation in Arctic regions; conservation of unique Arctic ecological system.

For officials of the state and municipal bodies, practicing lawyers, representatives of the business community, research workers, lecturers of higher educational institutions, students and post-graduate students of legal and economic disciplines, as well as for a non-specialist audience interested in issues of sustainable development and improving the competitiveness of our state.

