

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА – ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА

RUSSIAN ARCTIC – TERRITORY OF LAW

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

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА

ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА

Альманах
Выпуск III
СОХРАНЕНИЕ И УСТОЙЧИВОЕ
РАЗВИТИЕ АРКТИКИ
АРКТИКА
В СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОМ ИЗМЕРЕНИИ

Руководитель авторского коллектива
академик РАН
Т.Я. Хабриева

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

Москва – Салехард – 2016
Юриспруденция

Government of Yamal-Nenets Autonomous District

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

RUSSIAN ARCTIC TERRITORY OF LAW

Almanac

Issue III

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

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

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

Moscow – Salekhard – 2016
Jurisprudence

УДК 327(059)

ББК 67.412.1

P74

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

P74

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

ISBN 978-5-9516-0792-8

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

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

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

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

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

ISBN 978-5-9516-0792-8



9 785951 607928 >

ISBN 978-5-9516-0792-8

УДК 327(059)

ББК 67.412.1

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016

© Оформление. ИД «Юриспруденция», 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Хабриева Т.Я., Кобылкин Д.Н.

ПРЕДИСЛОВИЕ 9

Глава 1

АРКТИКА В XXI ВЕКЕ:
ОТ СОЦИАЛЬНОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ
К ЛИДЕРАМ ГИПЕРКОНКУРЕНЦИИ

Хабриева Т.Я.

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

Емельянцев В.П.

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

Золоева Я.О.

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

Глава 2

КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ СЕВЕРА:
ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАТЕРНАЛИЗМА
К РАВНОПРАВИЮ

Соколова И.Б.

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

Отке А.И.

Международно-правовое регулирование
вопросов жизнедеятельности коренных
малочисленных народов Чукотки 64

Тодышев М.А.

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

Емельянова Т.А., Липски С.А.

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

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

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

Кузнецов В.И.

Особенности административно-правового режима Арктической зоны: военный аспект 95

Игнатьева И.А.

Актуальные правовые проблемы возмещения вреда окружающей среде Арктики. 102

Погорелый Д.В.

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

Высоцкая Д.А.

Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности в Арктике 117

Глава 4**ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ АРКТИКИ****Ягъя В.С., Иванов В.В., Харлампьев Н.К.**

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

Чижков Ю.В.

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

Иванова Ю.В.

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

Митко А.В.

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

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

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

Волкова Н.С.

Повышение конкурентоспособности региона
и особенности развития сферы образования в ЯНАО 176

Еремина О.Ю.

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

Цомартова Ф.В.

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

Приложение 209

CONTENT

T.Y. Khabrieva, D.N. Kobylkin

PREFACE	9
---------------	---

Chapter 1

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

Khabrieva T.Y.

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

Emelyantsev V.P.

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

Zoloeva Y.O.

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

Chapter 2

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

Sokolova I.B.

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

Otke A.I.

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

Todyshev M.A.

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

Emelyanova T.A., Lipsky S.A.	
Objectives and features of land areas used by communities of Indigenous Peoples of the Arctic zone	74

Chapter 3

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

Kotlyar V.S.

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

Kuznetsov V.I.

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

Ignatieva I.A.

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

Pogorely D.V.

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

Vysotskaya D.A.

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

Chapter 4

SELECTED ISSUES OF THE ARCTIC DEVELOPMENT

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

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

Chizhkov U.V.

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

Ivanova U.V.

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

Mitko A.V.

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

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

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

Volkova N.S.

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

Eremina O.U.

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

Tsomartova F.V.

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

Annex 209

ПРЕДИСЛОВИЕ

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

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

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

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

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

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

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

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

закрепленных в стратегических документах¹, требуется детальное законодательное обеспечение. Этот тезис был поддержан участниками форума. Его практическая реализация наблюдается в оживленном обсуждении научным и экспертным сообществом предлагаемых концепций федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации».

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

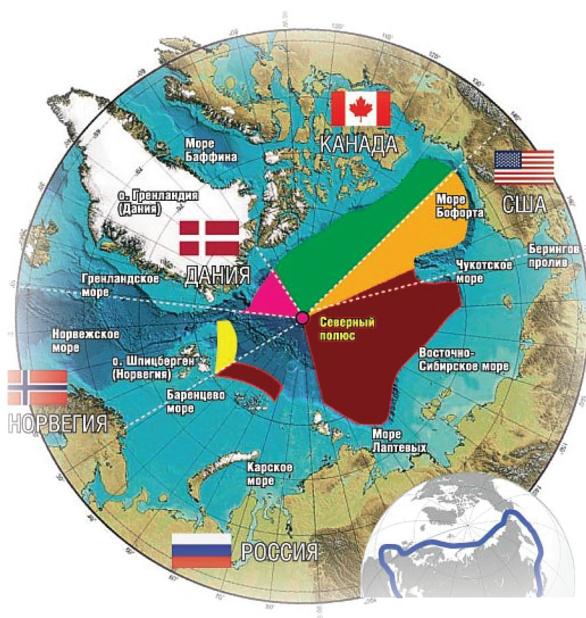
Т.Я. Хабриева,
директор Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
вице-президент Российской академии наук,
академик Российской академии наук,
член-корреспондент Международной
академии сравнительного права,
доктор юридических наук, профессор,
член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

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

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

Глава 1

АРКТИКА В XXI ВЕКЕ: ОТ СОЦИАЛЬНОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ К ЛИДЕРАМ ГИПЕРКОНКУРЕНЦИИ



СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ – КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР ГУМАНИТАРНОГО ОСВОЕНИЯ АРКТИЧЕСКОГО РЕГИОНА

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

Продолжение пространственного освоения арктических регионов, расширение экономической, военной и другой деятельности допустимо только в рамках институтов демократии. Развивать северные территории невозможно без учета интересов живущих и работающих там людей. Человеческий фактор имеет решающее значение в решении проблем Арктики. Именно люди создают материальные блага и обеспечивают экономический рост Арктического региона¹. Вместе с тем численность постоянного населения Арктической зоны России уменьшается². Такая тенденция характерна в целом для районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к ним³, за некоторым исключением.

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

² Согласно данным Росстата, численность постоянного населения сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации составляла на 1 января: 2014 г. – 2 400 580 человек, с 1 января 2015 г. – 2 391 631, с 1 января 2016 г. – 2 378 234 / Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2016 года // Бюллетень. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Москва, 2016. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat_ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abfce (дата обращения: 28 октября 2016 г.).

³ По данным Росстата, в названных районах нашей страны на фоне естественного прироста (в 2015 г. на 35 234 человек) сокращение численности произошло в связи с отрицательным миграционным приростом (в 2015 г. – 68 795 человек) / Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2016 года // Бюллетень. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Москва, 2016. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat_ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3abfce (дата обращения: 28 октября 2016 г.).

Развитие человеческого потенциала Арктики имеет много составляющих и требует детального исследования. Оно рассматривается современной наукой в качестве одного из измерений глобальной и национальной безопасности наряду с экономическим и экологическим. Важная роль в обеспечении национальной безопасности отводится совершенствованию правового регулирования¹.

Несмотря на увеличение интереса к Арктическому региону необходимо отметить определенный пробел в гуманитарных исследованиях по этому направлению, который образовался с 1990-х годов. В чем-то он восполняется экономическими разработками по отдельным вопросам институциональной экономики, в частности по проблемам организации традиционных видов природопользования². В юридической науке изучение специфики отношений в Арктике осуществлялось, как правило, в контексте исследования проблем экологизации законодательства³, освоения арктических морских пространств⁴, вопросов, возникающих при регулировании отношений с участием коренных малочисленных народов⁵. С 2014 года в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в числе приоритетных направлений разработка содержательной части арктического права⁶, междисциплинарных подходов к изучению особенностей отношений, которые складыва-

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

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

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

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

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

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

Научно-популярное издание

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА – ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА
А Л Ъ М А Н А Х

Выпуск III
СОХРАНЕНИЕ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ АРКТИКИ
АРКТИКА В СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОМ ИЗМЕРЕНИИ

Руководитель авторского коллектива
Т.Я. Хабриева

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

Редактор *Л.С. Колобова*
Отв. за выпуск *М.Е. Черемисинова*

Подписано в печать 21.11.2016 г.
Формат 70×100/16. Бумага офсетная. Гарнитура *JournalC*.
Печать офсетная. Печ. л. 13,5.
Тираж 1000 экз. Первый завод 250 экз.

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

ИД «Юриспруденция»
115419, Москва, ул. Орджоникидзе, 11
www.jurisizdat.ru, e-mail: y-book@mail.ru
Тел. (495) 748 4806

