



Хабриева Талия Ярулловна

вице-президент Российской академии наук, академик Российской академии наук,

директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,

представитель Российской Федерации в Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии),

Заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный юрист Республики Татарстан, доктор юридических наук, профессор



МИССИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО АРКТИЧЕСКОГО ПРАВОВОГО ФОРУМА –

СТАТЬ АВТОРИТЕТНОЙ ПЛОЩАДКОЙ ДЛЯ ЭКСПЕРТНОГО ОБСУЖДЕНИЯ АКТУАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ВЫРАБОТКИ ОБОСНОВАННЫХ РЕКОМЕНДАЦИЙ, ИДЕЙ И ПРЕДЛОЖЕНИЙ

ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ФОРУМА 2011-2015

50

Представителей федеральных органов власти

33

Представителя органов государственной власти субъектов

56

Представителей органов власти муниципальных образований

27

Представителей крупного бизнеса

43

Спикера

15

Стран

Более 500

Участников

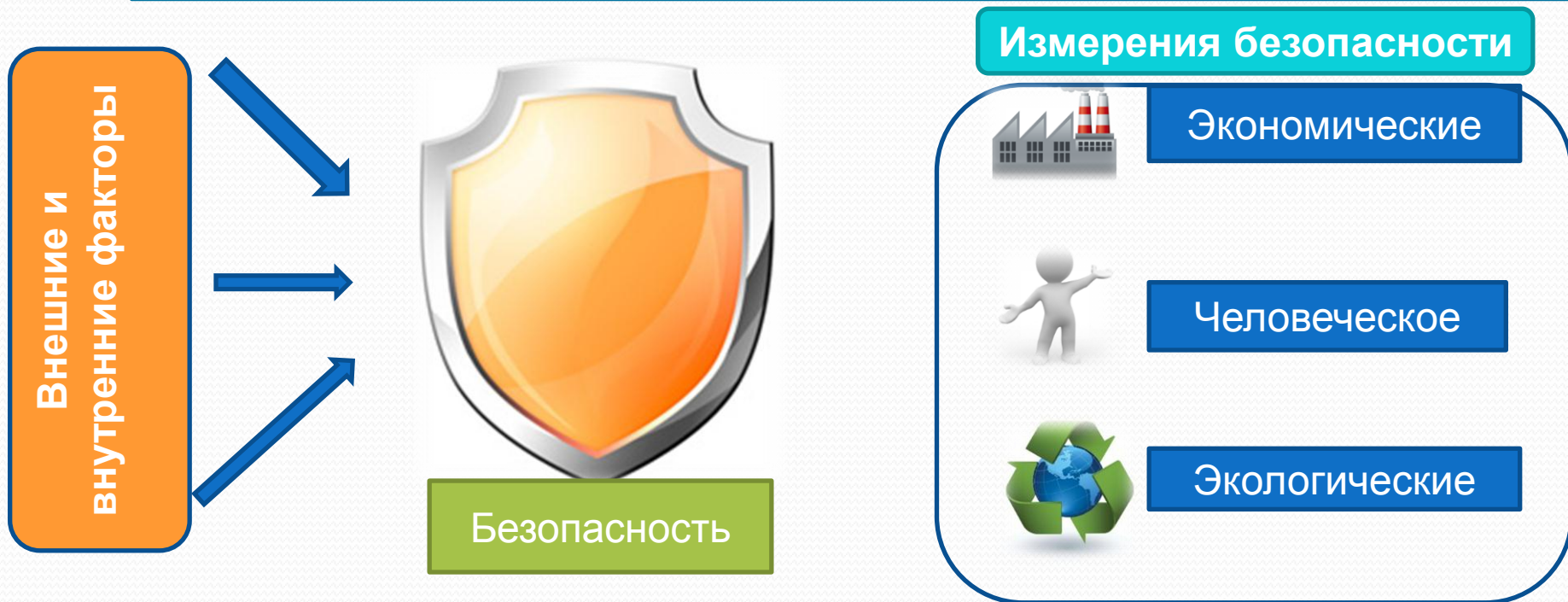
НОВЫЕ ПУБЛИКАЦИИ



Результатом работы Форума должно стать наполнение проекта **Федерального закона «О развитии Арктической территории Российской Федерации»** конкретными нормами



ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ - СИСТЕМА НОРМ И ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СВЯЗАННЫХ С ПРАВАМИ ЧЕЛОВЕКА И ДЕМОКРАТИЕЙ. ОДНО ИЗ ТРЕХ ИЗМЕРЕНИЙ БЕЗОПАСНОСТИ НАРЯДУ С ЭКОНОМИЧЕСКИМ И ЭКОЛОГИЧЕСКИМ ИЗМЕРЕНИЯМИ.



Человеческое измерение Арктики позволяет дать научно обоснованную оценку устойчивости развития Арктического региона в контексте реализации человеческого потенциала, прав и свобод граждан, эффективности социальной политики государства.

Критерии человеческого измерения определяют уровень защиты прав граждан, проживающих в регионе, их правовые гарантии. В Арктической зоне такими индикаторами являются состояние защиты прав и социальная поддержка коренных малочисленных народов Севера.



ПОЧЕМУ РОССИЙСКОМУ ГОСУДАРСТВУ И ОБЩЕСТВУ ВАЖНО РАЗВИВАТЬ АРКТИЧЕСКОЕ ПРАВО?



- 43% площади Арктических территорий приходится на долю российского сектора;
- протяженность арктического побережья России — около 22 600 км);
- Российская Арктика – уникальный регион:
 - **запас стратегической устойчивости России** (15,5 млрд. т. нефти и 84,5 трлн. м³ газа и другие природные ресурсы);
 - **уникальная экологическая система** (обитает 80% всех видов живых организмов, населяющих Арктику, огромные площади ненарушенных и особо уязвимых природных территорий);
 - **повышенные социальные обязательства со стороны государства** (2,5 млн. человек проживают на территории более 5 млн. км² в неблагоприятных климатических условиях);
 - **микроцивилизации** (проживает 82,5 тыс. представителей коренных малочисленных народов).

Арктическое право – основа фундамента государственного суверенитета и территориальных прав Российской Федерации в Арктике



ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ О РАЗВИТИИ АРКТИЧЕСКОГО ПРАВА В РОССИИ:

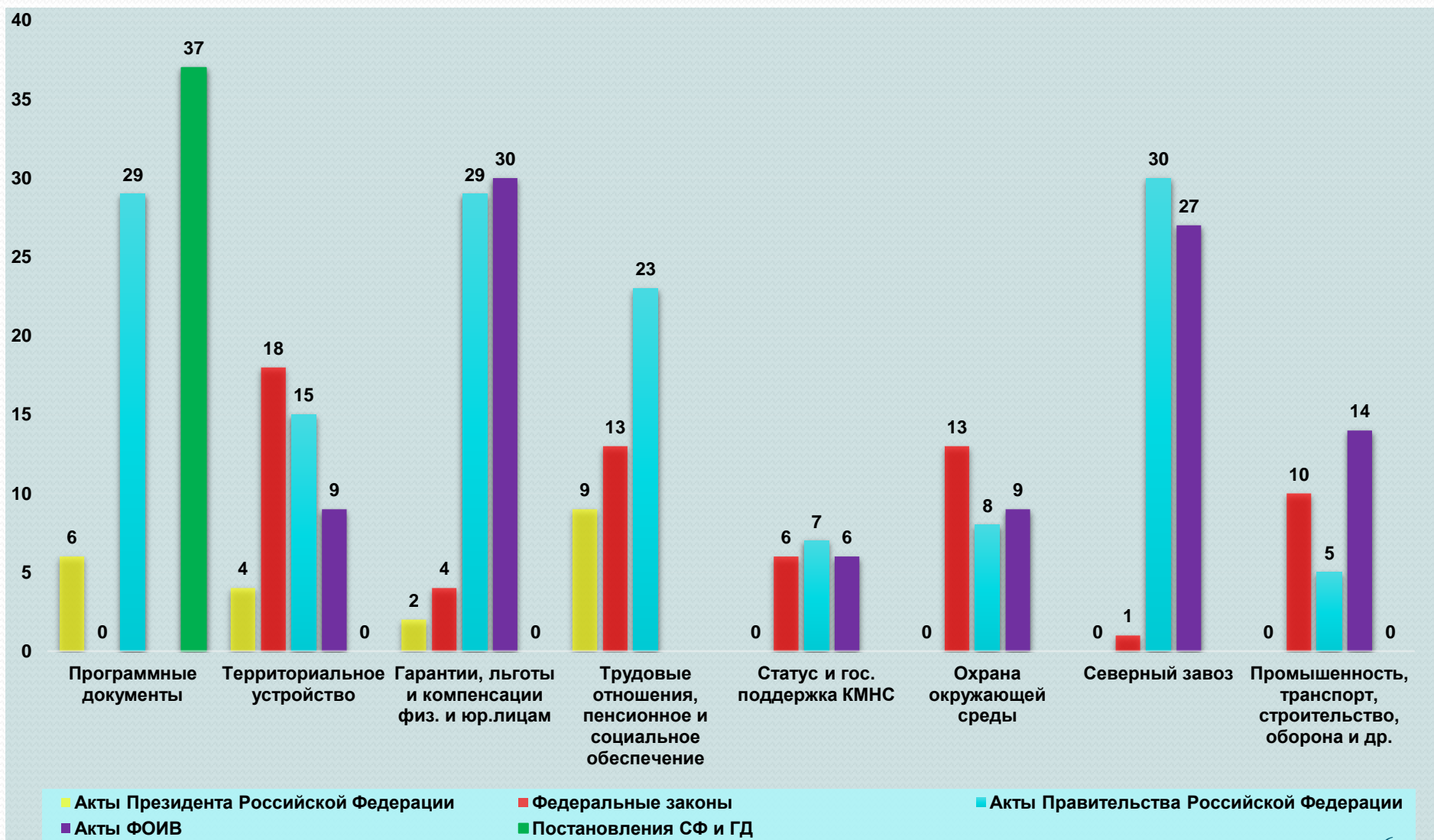
Законодательство о Крайнем Севере и Арктике сформировано в 30-60 г. Ранее оно обеспечивало решение вопросов освоения Арктики, но сейчас подвергается давлению со стороны бизнеса, который хочет снизить социальную нагрузку.

Традиционно в законодательстве о Крайнем Севере и Арктике особое внимание уделялось институту трудовых и социальных льгот для населения Крайнего Севера, что несколько десятилетий обеспечивало решение вопросов освоения Арктики.

Современное управление устойчивым развитием макрорегиона основывается на административно-интеграционной парадигме, ориентированной на преимущественное использование административных ресурсов власти. Данная модель демонстрирует ограниченность своих возможностей. Нужны новые механизмы управления.



ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ АРКТИКИ





ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АРКТИКИ

Множественность, разрозненность, пробельность нормативно-правовых актов, наличие противоречий в правовом регулировании

Отсутствие комплексного системообразующего законодательного акта

Недостаточность уровня правового регулирования (полноценный предмет правового регулирования имеют только 6 из 65 федеральных законов)

Количественное преобладание подзаконных нормативных актов над законодательными актами

Применение в основном отраслевого, а не комплексно-целевого подхода

Преимущественное регулирование политико-правовых вопросов в ущерб социально-экономическим



Структура проекта федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации»

Глава 1. Общие положения

Глава 2. Управление в области устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации

Глава 3. Гарантии прав лиц, проживающих и работающих в Арктической зоне Российской Федерации

Глава 4. Особенности государственного регулирования в области устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации

Глава 5. Осуществление государственной поддержки деятельности, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации

Глава 6. Международное сотрудничество в области устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации

Глава 7. Заключительные положения



РАСПРЕДЕЛЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПО РАЗВИТИЮ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ

Стратегирование и администрирование должны основываться на учете региональной специфики при разграничении полномочий в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее арктических и приарктических субъектов

Поиск и нормативное закрепление новых технологий управления альтернативных традиционному перераспределению полномочий по вертикали: развитие межрегионального взаимодействия, расширение договорного регулирования с участием бизнес-сообщества, привлечение научного сообщества и институтов гражданского общества, правовая пропаганда.

Детализация перечня и содержания полномочий органов публичной власти в федеральном законе

Нормативное закрепление категории «полномочие в области развития Арктической зоны»

Российская Арктика – это макрорегион, в рамках которого могут использоваться централизованные модели управления

Критическая оценка универсальных методов управления распределения полномочий через призму приоритета специальных методов управления и междисциплинарного правового регулирования



ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ОПТИМИЗАЦИИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ АРКТИЧЕСКИХ И ПРИАРКТИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:

Использование нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в формировании «специфической модели» распределения полномочий в отношении приарктических, арктических субъектов Российской Федерации

Расширение практики заключения соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти арктически, приарктических субъектов Российской Федерации о передаче «исполнительных» полномочий

Активизация межрегионального взаимодействия: заключение соглашений между органами государственной власти арктических, приарктических субъектов Российской Федерации.



РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ПРИАРКТИЧЕСКИМИ РЕГИОНАМИ ОСОБЕННО АКТУАЛЬНО ДЛЯ СЛЕДУЮЩИХ СФЕР ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ:



- ✓ промышленная политика, сельскохозяйственное производство;
- ✓ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- ✓ градостроительная деятельность;
- ✓ развитие транспортной инфраструктуры;
- ✓ здравоохранение; социальная защита населения (включая отдельные категории граждан); организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей;
- ✓ занятость населения в Российской Федерации; внутренняя трудовая миграция;
- ✓ образование, культура;
- ✓ жилищная сфера;
- ✓ защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов;
- ✓ развитие туризма



ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О РАЗВИТИИ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

- Устойчивое развитие арктических регионов России

Сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды, природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей

- Принцип преференциальных правовых режимов

Выбор оптимальной модели государственной поддержки мегарегиона путем установления особых правовых режимов осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности на его территории

- Социальные гарантии сохранения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Арктики (КМНА) и Севера

Адресный персонализированный характер материальной и финансовой поддержки общин, общественных организаций, применения налоговых льгот, предоставления субсидий, социальных выплат, дополнительных медицинских услуг, оказания поддержки обучающимся

- Социально-трудовые гарантии для граждан, проживающих и работающих в Арктике

Специальные льготы и социальные гарантий при переезде, работе, отдыхе, увольнении; дополнительные гарантии отдельным категориям работников (женщинам) и др.



УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ПРИНЦИП ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации должно обеспечиваться на основе концепции устойчивого развития (sustainable development) посредством взаимоувязанного сочетания экологии, экономики и социальной сферы .


Следовательно,

- устойчивое развитие Арктического региона невозможно без сохранения уязвимой окружающей среды Арктики;
- критерием устойчивого развития помимо экономических показателей является человек, его потребности, здоровье, уровень жизни.



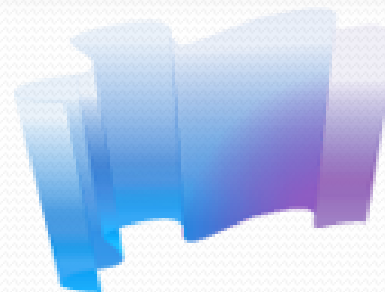


ПРИНЦИП ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ - исключения из общих правил регулирования экономической деятельности в Российской Федерации

- 
- **предоставление налоговых льгот**
 - **использование внебюджетных источников стимулирования** (минимизации административных процедур, включая сокращение контрольно-надзорных полномочий в сферах деятельности с низкими рисками нарушений и др.)

Установление дополнительных преференций:

- ✓ бизнес-структурам (крупным инвесторам, предпринимателям);
- ✓ малому и среднему бизнесу;
- ✓ социально-ориентированным некоммерческих организациям.
- ✓ различным категориям граждан (коренные малочисленные народы, молодежь, высококвалифицированные специалисты и др.).





Виды экономической деятельности, для которых особенно актуально установление преференциальных правовых режимов для эффективной реализации федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации»

- Малый и средний бизнес;
- Градостроительная деятельность (государственная поддержка развития городов и других населенных пунктов);
- Развитие транспортной сети и инфраструктуры (государственные инвестиции);
- Инвестиционная политика в Арктической зоне;
- традиционные виды природопользования и промысла;
- Военная безопасность, защита и охрана государственной границы Российской Федерации (размещение, реконструкция военных городков);
- Государственно-частное партнерство;
- Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (расширение сферы неконкурентных закупок).





Обеспечение социальных гарантий и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера

Ключевые проблемы:

- *отсутствие критериев отнесения лица к коренным малочисленным народам;*
- *проблема справедливого распределения преференций между аборигенными жителями и укорененным населением;*
- *недостаточность имеющихся мер стимулирования к выбору Арктики в качестве места проживания и др.*

Виды государственной поддержки, предоставляемой субъектами РФ коренным малочисленным народам Севера:

- *оказание финансовой поддержки для обеспечения ведения видов традиционной хозяйственной деятельности;*
- *предоставление материальной и финансовой поддержки, налоговых льгот, субсидий, социальных выплат;*
- *образование территорий традиционного природопользования малочисленных народов на территории субъекта РФ;*
- *предоставление юридическим лицам льгот в отношении имущества, используемого для осуществления видов традиционной хозяйственной деятельности;*
- *содействие в создании общественных объединений, культурных центров малочисленных народов;*
- *обеспечение сохранения и развития родного языка малочисленных народов;*
- *создание на общественных началах при органах исполнительной власти советов представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов указанных народов;*
- *содействие деятельности общественных организаций малочисленных народов, организации выставок, конкурсов, аукционов, специализированной торговли продукцией, развитию внешнеэкономической и межрегиональной деятельности;*
- *организация профессионального обучения кадров для отраслей видов традиционной хозяйственной деятельности;*
- *обеспечение приоритетного доступа к биологическим ресурсам в местах традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, ведущих кочевой образ жизни;*
- *создание жилищно-бытовых условий на местах кочевий, включая материально-техническое и автономное инженерное обеспечение (теплоснабжение, энергоснабжение, теле-, радио-, космическая связь);*
- *предоставление на льготных условиях гарантированной медицинской помощи, санаторно-курортного восстановительного лечения, лекарственных препаратов для медицинского применения и медицинских изделий и др.*



Основные правовые формы регулирования вопросов государственной поддержки коренных малочисленных народов Севера в законодательстве субъектов РФ

Специальные законы о предоставлении государственной поддержки коренным малочисленным народам Севера:

- Закон Мурманской области от 30.06.2008 №984-01-ЗМО «О государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера в Мурманской области, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности»;
- Закон Республики Саха (Якутия) от 08.11.2012 112-З № 1145-IV «О государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия), ведущих кочевой образ жизни»;
- Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.2005 № 114-ЗАО «О государственной поддержке общин коренных малочисленных народов Севера и организаций, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» и др.

Специальные законы о защите среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера:

- Закон Республики Саха (Якутия) от 01.03.2011 897-З N 715-IV «О защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»;
- Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 06.10.2006 № 49-ЗАО «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» и др.

Нормативный правовой акт о предоставлении отдельных видов государственной поддержки:

Постановление Правительства ЯНАО от 26.09.2012 № 826-П «Об оказании социальной поддержки отдельным категориям граждан из числа коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа» и др.

Адресные государственные программы субъектов РФ, направленные на поддержку коренных малочисленных народов Севера:

Государственная программа Ненецкого автономного округа «Сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе» (утв. постановлением администрации Ненецкого автономного округа от 11.11.2013 № 401-п) и др.

Подпрограммы в структуре общих государственных программ субъектов РФ:

Подпрограмма «Защита прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа, обеспечение их социальных и духовных потребностей» в рамках Государственной программы «Реализация региональной политики на 2014 - 2020 годы» (утв. постановлением Правительства ЯНАО от 25.12.2013 № 1145-П) и др.

Рекомендации по совершенствованию правового регулирования:

- установить критерии отнесения лица к коренным малочисленным народам в федеральном законе;
 - на уровне федерального закона закрепить порядок отнесения лица к коренным малочисленным народам.
- Решение этого вопроса должно носить общий характер для всех коренных малочисленных народов и найти закрепление в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».



Предложения по преодолению проблем обеспечения социальных гарантий и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера

- 1) Закрепить базовые критерии, позволяющие решить вопрос об отнесении лица к коренным малочисленным народам, например, следующие:
 - занятие лица традиционными видами хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, перечень которых определен Правительством Российской Федерации;
 - проживание лица на территориях традиционного расселения своих предков — в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данных народов, перечень которых уже также нашел закрепление;
 - членство лица в составе общины коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации (в качестве варианта);
- 2) Предоставить органам государственной власти субъектов Федерации возможность осуществлять передачу полномочий по признанию лица относящимся к коренным малочисленным народам органам местного самоуправления муниципальных районов;
- 3) необходимо добиться повышения качества исполнения организационно-управленческих функций на всех уровнях управления, как в публично правовом секторе, так и в частном;
- 4) дополнительные стимулы для граждан при выборе Арктики в качестве постоянного места жительства создаст:
 - развитие социальной инфраструктуры для повышения уровня предоставления услуг учреждениями здравоохранения, образования, культуры и спорта, доведение их до региональных стандартов качества,
 - повышение привлекательности условий труда и отдыха посредством предоставления целевых видов поддержки гражданам и предпринимателям.



ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЛЬГОТАХ И ГАРАНТИЯХ РАБОТНИКАМ КРАЙНЕГО СЕВЕРА И ПРИРАВНЕННЫХ К НИМ ОБЛАСТЕЙ

1 ЭТАП. Период до 1917 года

Временные правила переселения 1881 г., Закон о переселении 1904 г.
Широкий перечень мер стимулирования: погонные деньги, пособия на подъем и обзаведение, прибавки к жалованию, льготные отпуска.

2 ЭТАП. Период с 1917 года по 1940 год
Постановление ЦИК РСФСР, СНК РСФСР «О льготах для лиц, работающих в районах Крайнего Севера»

Надбавки к заработной плате, дополнительный отпуск, год работы засчитывался за два года работы, оплата проезда к месту отдыха и обратно

3 ЭТАП. Период с 1940 года по 1945 год

Политика свертывания социальных гарантий и льгот

4 ЭТАП. Период с 1945 года по 2004 год

Указ Президиума ВС СССР «О льготах для лиц, работающих в районах Крайнего Севера», Закон РФ от 19.02.1993 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц...»

Политика восстановления льгот и гарантий, расширение территории применения льгот путем определения «приравненных территорий», унификация льгот и преференций

Льготы и гарантии в области заработной платы, времени отдыха, порядка исчисления стажа работы, гарантий при переезде, в области права на жилище

5 ЭТАП. Современный период с 2004 года и по настоящее время

Трудовой кодекс РФ

Ограничение лиц, имеющих право на льготы, замена императивных норм диспозитивными



ПОЛИТИКА МИНИМИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ НА КРАЙНЕМ СЕВЕРЕ И ПРИРАВНЕННЫХ К НЕМУ МЕСТНОСТЯХ С 2002 ГОДА ПО НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

Отмена
обязательного
сокращения
рабочего времени
для женщин

Компенсация стоимости
проезда до места
проведения отпуска и
обратно – в размере
стоимости проезда в
плацкартном вагоне или
про кратчайшему пути



Закрепление права на
социальные льготы
только за работниками,
работающими в
организациях,
финансируемых из
федерального бюджета

Уменьшение с 6 до 3
месяцев периода
выплаты выходного
пособия в связи с
ликвидацией
организации или
сокращением штата

Социальные
гарантии не
предоставляются
совместителям –
только работающим
по основному месту
работы

Правительством РФ не
установлен размер
процентной надбавки к
заработной плате и порядок
ее выплаты



Перечень районов
Крайнего Севера и
приравненных к нему
местностей 1967 года
устарел и не отвечает
современным реалиям:
необходимо выработать
единые критерии



ПРЕДЛОЖЕНИЯ

ПО УСИЛЕНИЮ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ ЛИЦ, ПРОЖИВАЮЩИХ И РАБОТАЮЩИХ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (АЗ РФ)

- Устранить несогласованность между положениями Трудового кодекса Российской Федерации и Закона РФ от 19.02.1993 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям».
- Провести ревизию действующих нормативных правовых актов СССР и принять комплекс нормативных правовых актов, отражающих единый подход к правовому регулированию.
- Определить в законодательстве понятия «Крайний Север Российской Федерации», «местности, приравненные к районам Крайнего Севера», «районы с дискомфортными условиями проживания», «районы с ограниченными сроками завоза продукции (товаров)».
- При переезде на работу в районы АЗ РФ работники должны получать единовременное пособие в размере трехкратного размера оклада (тарифной ставки), установленного в трудовом договоре.
- Работодатель, заключающий трудовой договор с работником, переезжающим на работу в АЗ РФ, должен компенсировать ему расходы на проезд и на наем жилого помещения. Расходы на проезд должны компенсироваться соответствии с нормами, установленными Правительством РФ, расходы на наем жилого помещения – в соответствии с фактически понесенными расходами, за исключением случаев, когда жилое помещение работнику и членам его семьи предоставляет работодатель.



ПРЕДЛОЖЕНИЯ

ПО УСИЛЕНИЮ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ ЛИЦ, ПРОЖИВАЮЩИХ И РАБОТАЮЩИХ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (АЗ РФ)

- Оплата труда работников должна производиться в повышенном размере (повышенный оклад и тарифная ставка) - не менее чем на 20% выше по сравнению с установленными в других регионах. При этом за работниками сохраняются районные коэффициенты и процентная надбавка, установленные для районов Крайнего Севера.
- Лицам, заключившим трудовой договор о работе в районах АЗ РФ (независимо от того, проживают ли они там постоянно или приехали для работы из других регионов по срочным трудовым договорам) должно устанавливаться льготное исчисление трудового стажа (1 год работы засчитывается за два).
- По окончании срока трудового договора или при перезаключении такого договора на новый срок работнику выплачивается единовременное пособие в размере 50% от единовременного пособия, выплачиваемого при переезде на работу в АЗ РФ.
- Женщинам, работающим в АЗ РФ, устанавливается сокращенная продолжительного рабочего времени не более 35 часов в неделю без уменьшения оплаты труда.
- Предусмотреть возможность льготного кредитования лиц, переезжающих в районы Крайнего Севера и Арктическую зону РФ.