

Российская Арктика – территория права Russian Arctic – territory of rights

13-14 ноября 2014 г. в Санкт-Петербурге состоялся II Международный арктический правовой форум «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты», организованный Правительством Ямало-Ненецкого автономного округа и Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Заседания форума проходили в Президентской библиотеке имени Бориса Николаевича Ельцина.



В работе Форума принимали участие представители 8 международных организаций, 7 иностранных государств, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 10 министерств и других органов федеральной власти, 31 субъекта Российской Федерации, 11 компаний среднего и крупного бизнеса, 20 научных и образовательных учреждений страны. Пленарное заседание форума открыл **В.А. Васильев**, заместитель Председателя Государственной Думы, член Комитета Государственной Думы ФС РФ по безопасности и противодействию коррупции, кандидат юридических наук. В своём выступлении он подчеркнул представительный состав форума как площадки для общения профессионалов и согласования позиций по всему спектру обсуждаемых проблем комплексного развития и освоения Российской Арктики. Владимир Абдуалиевич зачитал приветствие председателя Государственной Думы **С.Е. Нарышкина**, председателя Государственной думы ФС РФ, доктора экономических наук, председателя Попечительского совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, который не смог лично присутствовать на этом форуме.

С информационным сообщением и фото о пленарном заседании форума можно ознакомиться на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: <http://www.izak.ru/news.html?id=707>



В выступлении на пленарном заседании **А.Я. Капустина**, доктора юридических наук, первого заместителя директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, а также во вступительной статье **Т.Я. Хабриевой**, вице-президента РАН, академика, заслуженного юриста РФ, директора этого же института в научно-популярном альманахе «Российская Арктика – территория права» (М., 2014. 280 с.), опубликованном к началу форума, отмечалась важность традиции специального правового регулирования на определённых территориях России. Развитие Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) имеет разные уровни правового регулирования. Актуально разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями.

ми осуществления публичной власти. Необходимо комплексное сравнительно-правовое исследование развития Арктики. В проекте рекомендаций участников II Международного арктического правового форума «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты» подчеркивалось, что федеральное законодательство, основные правовые акты субъектов РФ, входящих в АЗРФ «составляют внятную нормативно-правовую базу устойчивого развития региона. *Глобальные преобразования в российском законодательстве не требуются*» (Рекомендации..., п.3). На заседаниях форума отмечалось, что речь не идёт об арктическом праве, как самостоятельной отрасли российского права. Особая роль отводится законодательству субъектов АЗРФ. В отношении федерального законодательства существуют две позиции: вносить изменения в действующие законодательные акты (№132 – ФЗ от 28 июля 2012 г. о СМП) или принимать специальные федеральные законы (проект ФЗ «Об АЗРФ»).

Понятно, что от декларируемой готовности до реальных результатов превращения Арктики в территорию права предстоит пройти непростой и длительный путь. И сделан очень важный первый шаг, чтобы понять ситуацию в Арктике на междисциплинарном уровне, - с позиций экономики, менеджмента, геополитики, географии, регионологии, ландшафтоведения, социальных наук и других научных дисциплин, представители которых наряду с юристами принимали активное участие в обсуждении проблем эффективного развития АЗРФ.

Такое обсуждение проходило в рамках четырёх секций:

- I. Человеческое измерение Арктики: общество и право.
- II. Кооперация государства, бизнеса в устойчивом развитии макрорегиона Российской Арктики.
- III. Использование ресурсного потенциала Арктики: правовые аспекты, инновационные подходы.
- IV. Арктика в свете международного права.

Не затрагивая всего комплекса обсуждаемых проблем, что просто невозможно здесь и сейчас сделать, остановлюсь на отдельных аспектах затрагиваемых в процессе обсуждения на форуме ключевых вопросов управления – арктического менеджмента.

Чем управляем? Что является объектом управления России в Арктике?

В ходе выступлений на форуме высветилась проблема первостепенной важности на пути превращения АЗРФ в территорию права. В выступлениях уважаемых **В.А. Васильева**, **А.Я. Капустина** на пленарном заседании, в подготовленном заранее проекте рекомендаций участников II международного Арктического правового форума ничего не было сказано о возможности принятия базового федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации». Вопрос об актуальности принятия такого федерального закона «Об АЗРФ» поднял **А.А. Клишас**, доктор юридических наук, председатель Комитета Совета Федерации ФС РФ по конституционному законодательству и государственному строительству. Этот вопрос также неоднократно будировался на секционных заседаниях, вносились конкретные деловые предложения по его содержанию.

В настоящее время практически отсутствует нормативно-правая база системы управления АЗРФ на федеральном уровне. Ни в Российской империи, ни в СССР, ни в Российской Федерации так и не был принят базовый закон, определяющий статус, состав и границы Российской Арктики. В результате отсутствует не только легитимный объект управления, но и объект научных исследований. Исследуя какие-то предметные области научных знаний, каждый специалист по-своему определяет объект Российской Арктики, её границы, что в конечном итоге сказывается и на выработке практических рекомендаций для арктического менеджмента. Например, в состав арктического континентального шельфа включается Охотское море, которое не входит и не входило в акваторию Северного Ледовитого океана (СЛО). Или рассматривается проблема применения сегодня секторального подхода (1926), что в итоге должно фактически вести к отказу России от ратификации Конвенции ООН по морскому праву (1997). Зачем же тогда наша страна подаёт заявку в Комиссию ООН по континентальному шельфу, за что боремся в таком случае?

Чем управлять, только сушей? Указ Президента РФ от 2 мая 2014 года №296 «О сухопутных территориях АЗРФ» не состоятелен геополитически. Президента России с этим указом просто подставили, так как в него не были включены акватории СЛО, акватория Северного морского пути (СМП). Между тем, речь идёт о талассократии – морском могуществе России. Национальные интересы РФ как бы принесены в жертву ведомственной бюрократии в лице бывшего Минрегиона (была нужна статистика для учета в АЗРФ, что конечно же важно, но не является приоритетным). Россия – морская держава, обладает морским могуществом – талассократией, а её опускают до уровня теллуократии (власть суши). Появляется так называемая «черная дыра» - якобы пустое пространство Российской Арктики (в данном случае - акватории и острова в СЛО), что может иметь необратимые разрушительные последствия для геополитики, экономики и управления уже в ближайшем будущем. Российское перманентное присутствие в арктическом регионе как на постоянной, так и на временной (вахтовой) основе отвечает национальным интересам России, очень значимо и необходимо в современном изменяющемся мире, когда десятки государств претендуют на арктические ресурсы и коммуникации.

Кто управляет Российской Арктикой?

Актуальность проблемы определяется тем, что модернизации управления Российской Арктикой становится велением времени, особенно после ликвидации Минрегиона России. В настоящее время АЗРФ оказалась в ситуации знакомой всем по известной русской пословице «у семи нянек дитя без глазу». Когда за Арктику отвечают сразу несколько государственных структур на федеральном уровне, то само управление часто оказывается вне их внимания, как бы без надежного присмотра.

Не один десяток лет ведутся дискуссии о создании *федерального органа управления АЗРФ*. Выступая 22 апреля 2014 года на заседании Совета Безопасности по вопросу реализации государственной политики в Арктике **В.В. Путин** заявил, что нужно повысить качество государственного управления, выработки решений – для этого создать *единый центр ответственности за реализацию арктической политики*. «Хочу подчеркнуть, нам нужен не громоздкий бюрократический орган, а гибкая, оперативно работающая структура, которая поможет лучше координировать деятельность министерств и ведомств, регионов Россий-

ской Федерации и бизнеса»¹. Пока практических решений не принято, а дискуссии, между тем, всё продолжают. На форуме поднимались вопросы о создании Министерства по Арктике по примеру Минвостокразвития России, Министерства РФ по делам Северного Кавказа, арктической корпорации, межведомственной комиссии. Обсуждаются и другие варианты, но пока всё это делается келейно, без привлечения общественности. Между тем, на форуме не случайно прозвучало предложение **Хердис Торгейрсдоттир**, заместителя председателя Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии), о праве граждан на получение информации о том, что происходит в Арктике.

О междисциплинарных исследованиях Российской Арктики

Междисциплинарный форум в Санкт-Петербурге 13-14 ноября 2014 года показал насущную потребность в проведении такого рода встреч представителей разных отраслей научных знаний, когда действительно важно понять друг друга. Например, практически не употребляются в российском законодательстве понятия «макрорегион» и «Арктическая зона Российской Федерации». Но ведь это не значит, что они не находят применения в других отраслях наук. Арктику не первый год называют макрорегионом, большим экономическим и геополитическим пространством, предлагалось создать Арктический виртуальный федеральный округ, Арктический союз регионов России. В официальных документах США употребляется концепт «регион» применительно ко всей Арктике.

В докладе на пленарном заседании **С.Н. Харючи**, доктор юридических наук, председатель Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа, акцентировал внимание на важности учета климатических, географических и иных особенностей АЗРФ в процессе принятия правовых решений, на необходимость защиты социальных прав граждан. О социальных проблемах обживания Арктики со знанием дела говорил **И.Л. Шпектор**, Председатель Комиссии по местному самоуправлению, ЖКХ и социальной инфраструктуре, Президент Союза городов Заполярья и Крайнего Севера, десять лет проработавший мэром Воркуты. **В.Б. Митько**, президент Арктической общественной академии наук, председатель Санкт-Петербургского отделения секции геополитики и безопасности РАН, проанализировал «Правовые особенности арктических вызовов российской геополитики».

Широкий спектр арктической проблематики был представлен на секционных заседаниях форума: **А.К. Тулохонов**, член-корр. РАН, доктор географических наук, заслуженный деятель науки РФ, член комитета Совета Федерации ФС РФ: «Арктика в новых геополитических координатах: объект, принципы освоения, право»; **В.А. Кряжков**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права НИУ «Высшая школа экономики», заслуженный юрист РФ: «Совершенствование законодательства о северных народах в контексте российской политики в Арктике»; **А.В. Шевчук**, доктор экономических наук, профессор РАНХиГС, заместитель председателя Совета по изучению производительных сил (СОПС) по вопросам экологии и природопользования: «Социально-экономические и экологические аспекты освоения ресурсного потенциала Арктики»; **С.В. Макап**, доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра экономики федеративных отношений

¹ Путин В.В. Выступление на заседании Совета Безопасности по вопросу реализации государственной политики в Арктике. 22 апреля 2014. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/20845> (дата обращения: 01.11.2014).

Института региональных исследований и проблем пространственного развития ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ»: «Векторы пространственного развития Арктической зоны России в период модернизации». Конкретикой и деловыми предложениями отличались выступления представителей бизнеса - **П.С. Кондуков, Д.В. Михайлов, С.В. Рыбаков, В.В. Саюнов** и др. Ещё одна примечательная особенность этого форума проявилась в том, что наряду с докторами наук, профессорами в работе секций принимали участие молодые ученые, аспиранты, присутствовали студенты вузов.

Здесь упомянуты частично лишь отдельные вопросы трансформации Арктики в территорию права (*terra* – земля). И очень хочется добавить к «территории» ещё и арктическую «акваторию» (*aqua* – вода).

В заключение хочется выразить благодарность **Д.Н. Кобылкину**, губернатору Ямало-Ненецкого автономного округа, всей его команде, а также Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации за хорошую организацию и успешное проведение арктического форума.

Р. С. Принятие базового федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» остаётся актуальной задачей. Что есть Российская Арктика (АЗРФ), её статус, состав, границы, земля (территории) и вода (акватории), порядок внесения изменений, финансирования различных проектов, ведения реестра арктических островов..., – эти и другие положения могут найти отражение в этом законе. Убежден в том, что ни в коем случае нельзя включать в ФЗ об АЗРФ льготы населению и преференции для бизнеса. Эта задача решается путем принятия других законов о северах, так как Российская Арктика (АЗРФ) – это неотъемлемая часть территорий Крайнего Севера Российской Федерации.

Вариант денонсации ратифицированных Российской Федерацией в 1997 году Конвенции ООН по морскому праву (1982) не исключается, но тогда необходимо просчитать возможные риски и последствия.

Лукин Ю.Ф. , доктор исторических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы РФ,
главный редактор электронного научного журнала “Арктика и Север”,
Арктический центр стратегических исследований САФУ имени М.В. Ломоносова
17 ноября 2014 года
Архангельск

С презентациями участников форума П.В. Бутакова, П.С. Кондукова, К.А. Лайшева и В.А. Забродина, Ю.Ф. Лукина, О.Е. Медведевой, В.Б. Митько, А.К. Тулохонова, С.Н. Харючи, А.В. Шевчука можно ознакомиться на сайте журнала «Арктика и Север» в «Арктической энциклопедии». URL: http://narfu.ru/aan/Encyclopedia_Arctic/ind.php