

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА – ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА

RUSSIAN ARCTIC – TERRITORY OF LAW

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

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА

ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА

Альманах

Выпуск IV

СОХРАНЕНИЕ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ АРКТИКИ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО
РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЙ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ
ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА)

Руководитель авторского коллектива
академик РАН
Т.Я. Хабриева

Ответственные редакторы
С.А. Боголюбов, В.П. Емельянцев

Москва – Салехард – 2017

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 IV

PROTECTION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE ARCTIC

**LEGAL REGULATION OF THE SPATIAL
DEVELOPMENT OF THE ARCTIC TERRITORIES
OF THE RUSSIAN FEDERATION (ON THE EXAMPLE
OF THE YAMAL-NENETS AUTONOMOUS DISTRICT)**

The head of group of authors

T.Y. Khabrieva,

academician of Russian Academy of Sciences

Editors in Chief

S.A. Bogoluybov, V.P. Yemelyantsev

Moscow – Salekhard – 2017

УДК 327(059)

ББК 67.412.1

P74

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

Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск IV. Сохранение и устойчивое развитие Арктики. Правовое регулирование пространственного развития арктических территорий Российской Федерации (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа) / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. С.А. Боголюбов, В.П. Емельянцев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа, 2017. – 324 с.

ISBN 978-5-9516-0809-3

В настоящем выпуске альманаха развивается дискуссия о проблемах промышленного освоения и развития арктических территорий. Наряду с вопросами о сохранении традиционных видов промысла народов Севера исследуются перспективы развития корпоративного сектора экономики в этом регионе. Использование экономико-правового метода позволило сформулировать прогнозы о развитии арктических территорий не только по путям регионов ресурсного фронтира, но и как опорных зон для инвестирования и апробации новых технологий.

В качестве объекта исследования выбран ЯНАО, лидирующий по многим социально-экономическим показателям как среди арктических субъектов, так и среди остальных регионов Российской Федерации. Анализируются перспективы территорий промышленного и традиционного природопользования, пределы государственного вмешательства в деятельность monopolий, меры поддержки малого и среднего предпринимательства, эффективность и системность правовых и рыночных регуляторов, традиций и обычая.

Доказывается, что обеспечение экологической безопасности, достойных условий труда и проживания, других конституционных прав человека и гражданина является необходимым условием конкурентоспособности для всех арктических регионов.

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.

A discussion about the problems of industrial and territorial development of the Arctic territories takes place in the present issue of the Almanac. The prospects for the development of the corporate sector of the economy in this region are explored along with traditional issues on the preservation of traditional industry types of the peoples of the North. The use of the economic-legal method made it possible to prognosticate the development of the Arctic territories not only along as a regions of the resource, but also as the basic zones for investing and approving new technologies.

YaNAD is leading in many socio-economic indicators, both among the Arctic subjects and among other regions of the Russian Federation was chosen as the object of research. The almanac analyzes the prospects for the development of the territories of industrial and traditional nature use, the limits of state intervention in the activities of monopolies, measures to support small and medium-sized enterprises, and the efficiency and consistency of legal and market regulators, traditions and customs.

Environmental safety, decent working and living conditions, as well as other constitutional rights of man and citizen is proved as necessary conditions for competitiveness for all Arctic regions.

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.

УДК 327(059)

ББК 67.412.1

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017

ISBN 978-5-9516-0809-3

Содержание

Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин

ПРЕДИСЛОВИЕ 11–18

Глава I

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

А.Я. Капустин, В.П. Емельянцев

Международное право и устойчивое развитие Арктики:
некоторые концептуальные вопросы 21–28

В.И. Курилов, В.В. Гаврилов,

Р.И. Дремлюга, Н.Г. Присекина

Теория и практика закрепления правовой юрисдикции
на арктические территории 29–42

В.Р. Авхадеев

Современные аспекты международно-правовой стандартизации
освоения углеводородных месторождений в Западной Арктике 43–49

А.К. Криворотов

Законодательное регулирование освоения арктического шельфа:
мировые тенденции и задачи развития Арктической зоны России 50–61

С.Д. Валентей

Принцип ответственности при освоении природных ресурсов
российской Арктики 62–72

Р.О. Шамордин

Правовой статус субъектов недропользования на арктическом
континентальном шельфе Российской Федерации 73–75

И.А. Игнатьева

Правовое регулирование ликвидации накопленного вреда
окружающей среде Арктики 76–81

Глава II

МНОГОНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ВЕКТОРЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ АРКТИКИ

Л.Н. Васильева

Межнациональные отношения в системе правового
регулирования развития территорий Арктики 85–89

А.Н. Ким-Кимэн

Защита конституционных прав граждан, проживающих в районах Крайнего Севера Российской Федерации, как фактор развития арктических территорий: на примере Республики Саха (Якутия) 90–100

Л.В. Андриченко

Проблемы регулирования занятости и привлечения трудовых мигрантов в регионы Арктической зоны Российской Федерации. 101–108

Д.В. Погорелый

Территории традиционного природопользования: проблемы правовой формы и социально-экономического содержания 109–127

Глава III**ЯМАЛ НА АДМИНИСТРАТИВНОЙ
И КОРПОРАТИВНОЙ КАРТЕ МИРА****С.А. Боголюбов**

Корпоративная карта мира и российское арктическое пространство: законодательное стимулирование экологического развития 131–152

А.Е. Постников

Социально-экономический потенциал и конституционно-правовое развитие Ямalo-Ненецкого автономного округа 153–169

С.Д. Валентей

Характеристика инвестиционного потенциала Ямalo-Ненецкого автономного округа 170–185

В.П. Емельянцев

Институциональные и правовые основы развития малого и среднего предпринимательства в Ямalo-Ненецком автономном округе 186–196

Е.А. Галиновская

Новаторские тренды в законодательстве об инновационном развитии как дополнительный импульс поддержки МСП в Ямalo-Ненецком автономном округе 197–203

О.О. Журавлева

Государственная поддержка факторий – как субъектов развития малого и среднего предпринимательства в Арктике 204–218

Глава IV**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ЯНАО****И.Б. Соколова**

Роль человеческого капитала в стратегии развития Ямalo-Ненецкого автономного округа 221–226

Л.В. Андриченко

Обеспечение экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа на уровне стратегического планирования и защита интересов коренных малочисленных народов Севера 227–237

Л.В. Андриченко

Правовое обеспечение реализации промышленной политики в Ямало-Ненецком автономном округе с учетом интересов коренных малочисленных народов Севера 238–248

Л.В. Андриченко

Развитие правового регулирования государственно-частного партнерства 249–256

Глава V**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВОПОРЯДКА
И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ:
ОПЫТ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА ЯМАЛЕ****А.В. Павлушкин**

Некоторые методологические подходы к осуществлению мониторинга правоприменения гражданами и организациями 259–274

Н.В. Кичигин

Внедрение стратегической экологической оценки в Арктической зоне Российской Федерации 275–282

Д.Г. Жаромских

Правовые проблемы осуществления государственного экологического мониторинга и государственного экологического надзора в Арктической зоне на примере ЯНАО 283–288

С.М. Зырянов

Особенности правоохранительной деятельности контрольно-надзорных органов публичной власти в Ямало-Ненецком автономном округе 289–305

С.М. Зырянов

Административные регламенты осуществления органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа регионального государственного контроля (надзора): недостатки и предложения по их устранению 306–315

С.М. Зырянов

Результативность деятельности органов государственного контроля (надзора) Ямало-Ненецкого автономного округа 316–323

Content

T.Y. Khabrieva, D.N. Kobylkin

INTRODUCTION 11–18

Chapter I

INTERNATIONAL LEGAL REGULATION
AND FOREIGN EXPERIENCE OF THE DEVELOPMENT
OF ARCTIC TERRITORIES

A.Ya. Kapustin, V.P. Yemelyantsev

International law and sustainable development of the Arctic:
some conceptual issues 21–28

V.I. Kurilov, V.V. Gavrilov,

R.I. Dremlyuga, N.G. Prisekina

Theory and practice of securing of legal jurisdiction
on arctic territories 29–42

V.R. Avkhadeev

Modern trends in international legal standardization
of development of hydrocarbon deposits in the Western Arctic 43–49

A.K. Krivorotov

Legislative regulation of development of the Arctic shelf: world tendencies
and problems of development of the Arctic zone of Russia 50–61

S.D. Valentei

The principle of responsibility in the development of the natural
resources of the Russian Arctic 62–72

R.O. Shamordin

Legal status of subjects of subsoil use on the Arctic continental shelf
of the Russian Federation 73–75

I.A. Ignatyeva

Legal regulation for liquidation of the accumulated harm
to the environment of the Arctic 76–81

Chapter II

MULTINATIONAL RELATIONS IN THE VECTOR
OF SOCIO-ECONOMIC AND SPATIAL DEVELOPMENT
OF THE ARCTIC

L.N. Vasilieva

Interethnic relations in the system of legal regulation
of the development of Arctic territories 85–89

A.N. Kim-Kimen

Protection of the constitutional rights of citizens, who are residents of the regions of the Far North of the Russian Federation as a factor of the development of Arctic territories:
the example of the Republic of Sakha (Yakutia) 90–100

L.V. Andrichenko

Problems of regulating employment and attracting labor migrants to the regions of the Arctic zone of the Russian Federation 101–108

D.V. Pogorely

Territories of traditional nature management:
problems of legal form and socio-economic content 109–127

Chapter III**YAMAL AT THE ADMINISTRATIVE
AND CORPORATE MAP OF THE WORLD****S.A. Bogolyubov**

Corporate map of the world and the Russian Arctic space:
legislative stimulation of ecological development 131–152

A.E. Postnikov

Socio-economic potential and constitutional-legal
development of the YaNAD 153–169

S.D. Valentei

Characteristics of the investment potential of the YaNAD 170–185

V.P. Yemelyantsev

Institutional and legal basis for the development of small
and medium-sized enterprises in the YaNAD 186–196

E.A. Galinovskaya

Innovative trends of the legislation on innovative development
as an additional impetus for SME support in the YaNAD 197–203

O.A. Zhuravleva

State support of trading stations, as subjects of SME development
in the Arctic 204–218

Chapter IV**THE MAIN DIRECTIONS
OF THE STRATEGIC DEVELOPMENT OF YANAD****I.B. Sokolova**

The role of human capital in the development strategy
of the YaNAD 221–226

L.V. Andrichenko

Ensuring the economic development of the YaNAD at the level of strategic planning and protecting the interests of indigenous peoples of the North 227–237

L.V. Andrichenko

Legal support for the implementation of industrial policy of YaNAD taking into account the interests of the indigenous peoples of the North 238–248

L.V. Andrichenko

Development of the legal regulation of public-private partnership 249–256

Chapter V**ENSURING THE RULE OF LAW AND ENVIRONMENTAL SECURITY: THE EXPERIENCE OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES OF STATE POWER BODIES OF YAMAL****A.V. Pavlushkin**

Some methodological approaches to the implementation of monitoring of law enforcement by citizens and organizations 259–274

N.V. Kichigin

Implementation of strategic environmental assessment in the Arctic zone of the Russian Federation 275–282

D.G. Zharomskikh

Legal problems of the implementation of state environmental monitoring and state environmental supervision in the Arctic zone by the example of YaNAD 283–288

S.M. Zyryanov

Peculiarities of law enforcement activity of control and supervisory bodies of public authority 289–305

S.M. Zyryanov

Administrative regulations for the implementation of regional state control (supervision) by the public authorities of the YaNAD: shortcomings and proposals for its elimination 306–315

S.M. Zyryanov

Effectiveness of the activities of state control (supervision) bodies of the YaNAD 316–323

ПРЕДИСЛОВИЕ

Т.Я. Хабриева,
директор Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
академик РАН, действительный член
Международной академии сравнительного права,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

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

Ямало-Ненецкий автономный округ по праву считается одним из лидеров по большинству показателей социально-экономического развития среди субъектов Российской Федерации. Округ является крупнейшим субъектом России и занимает 769,3 тыс. км². Большая часть его территории размещается в экстремальной природно-климатической зоне Крайнего Севера и Полярного круга, что осложняет жизнедеятельность людей, затрудняет развитие производственной и социальной инфраструктуры. Вместе с тем даже в таких суровых условиях можно эффективно организовать управленческую работу на всех уровнях.

Безусловно, во многом стремительному росту основных экономических показателей способствовало промышленное освоение природных ресурсов и производственная основа, созданная еще в советский период. В рыночных условиях удалось не только изменить формат управления, но и добиться повышения инвестиционной привлекательности округа, обеспечить высокие стандарты уровня жизни населения в сравнении со среднероссийскими показателями¹.

Основные социально-экономические успехи ЯНАО сегодня – активная трудовая миграция, рост численности населения, продол-

¹ ЯНАО стablyно входит в тройку лидеров среди регионов России с высокими показателями.

жительности жизни, увеличение числа людей старше трудоспособного возраста, рост численности коренных малочисленных народов Севера, высокая степень урбанизации, низкий уровень безработицы, высокий (превышающий в 2 раза среднероссийский) уровень среднедушевых денежных доходов населения и среднемесячной заработной платы¹.

Такие результаты и лидирующие позиции в различных рейтингах обязывают к поиску новых подходов как для решения традиционных проблем, характерных для Арктического региона, так и для предупреждения новых угроз и минимизации рисков: высокие темпы развития сопровождаются множеством экстерналий, которые не всегда имеют положительный эффект.

Среди основных проблем, свойственных для арктического региона, – общий дефицит трудовых ресурсов, недостаток квалифицированных специалистов, особенно в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве, сельском хозяйстве, в сфере связи и на транспорте, а также в социальной сфере; старение кадров²; высокая отраслевая и территориальная дифференциация; разный уровень качества социальной инфраструктуры в муниципалитетах в силу очагового освоения региона и как результат – неравенство в обеспечении соответствующими услугами жителей городских и сельских поселений; большой удельный вес аварийного жилья, ощущаемое антропогенное воздействие на природу³. Для ЯНАО как для любого региона, расположенного в северных территориях, неизбежны высокие трансакционные издержки как для коммерческой деятельности, так и для осуществления публичных функций.

Экономический потенциал округа почти безграничен, но его вовлечение в экономику в масштабах региона сдерживается многими факторами, самые существенные из которых – отсутствие единой транспортной системы и современных технологий.

Проявились системные проблемы и в топливно-энергетическом комплексе. Их влияние усугубилось в связи с падением добычи на основной части месторождений Надым-Пур-Тазовского междуречья, а также с увеличением фискальных нагрузок. В таких услови-

¹ Округ относится к регионам России с постоянным положительным естественным приростом населения, который в 2015 году по отношению к 2011 году увеличился на 14%. Ожидаемая продолжительность жизни с 2011 года увеличилась на 2 года и в 2015 году составила 72 года; среднедушевые денежные доходы населения округа в 2015 году в 1,3 раза превысили уровень 2011 года; регион вошел в пятерку лидеров с низким уровнем безработицы среди субъектов Российской Федерации.

² Это одна из самых актуальных проблем, которая проявляется в системах образования и здравоохранения.

³ Промышленное освоение региона неизбежно оказывает отрицательное воздействие на территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера.

ях развитие малого и среднего бизнеса может помочь менее болезненно пережить возможные проблемы в добывающем секторе экономики.

Потенциал для этого вида предпринимательства на территории ЯНАО огромен: участие в геологоразведочных работах, в том числе на территории Полярного Урала; проведение научно-поисковых работ по повышению эффективности использования попутного нефтяного и природного «жирного» газа при добыче конденсата, по вовлечению в хозяйственный оборот низконапорного газа; организация сбора, хранения и сбыта дикорастущих ягод и лечебных трав. Налаживать хозяйственные процессы в названных направлениях административными методами или путем непосредственного участия публичных образований в производстве неэффективно, высокозатратно. Здесь нужна частная инициатива.

Для решения обозначенных проблем в рамках настоящей работы поставлена цель – исследовать новые возможности для привлечения инвестиций в экономику округа, а также определить потенциал участия округа в корпоративном секторе экономики, в том числе в части повышения его инвестиционной привлекательности, а также меры поддержки малого и среднего предпринимательства и традиционных видов природопользования среди коренных малочисленных народов, проживающих на территории ЯНАО.

Решение этих задач требует целенаправленной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления: промышленная и экологическая политика, развитие государственно-частного партнерства, управление трудовой миграцией и др. Особенностью современного этапа стимулирования хозяйственной деятельности является разработка мер, направленных на обеспечение социальных стандартов, в частности условий проживания на конкретной территории, качества здравоохранения, образования, социальных услуг, окружающей природной среды и др.

Эффективным регулятором указанных социально-экономических отношений, по общепризнанному мнению, является правовое регулирование. Однако приходится констатировать, что сохраняется проблема разобщенности правовых, экономических и управленических механизмов воздействия, лежащих в основе принятия стратегических и тактических решений на федеральном уровне и на уровне арктических субъектов Российской Федерации.

С одной стороны, федерализм как одна из ключевых ценностей российского конституционализма обеспечивается через развитие регионов, что делает решение вопросов региональной политики приоритетным для Российской Федерации. В этом отношении

ЯНАО – один из стратегических регионов России: устойчивое социально-экономическое положение Российской Федерации – во многом результат эффективного развития экономики, в том числе функционирования нефтегазового сектора округа.

Базовый подход к обеспечению устойчивого регионального развития задан конституционными положениями, определяющими порядок построения государства на принципах федеративного устройства и механизм разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Таким образом, важным направлением регионального развития Российской Федерации является конкретизация и неукоснительное следование конституционным ориентирам, заложенным в основах конституционного строя. Конституционная модель федеративного устройства обуславливает векторы и пределы правового регулирования регионального развития Российской Федерации.

Осмысление конституционной модели, приданье ей необходимой стабильности и динамики в современных условиях является центральной задачей в осуществлении управления в Российской Федерации. Вместе с тем общие правила регулирования должны устанавливаться с учетом географических, климатических и других особенностей регионов. Территория ЯНАО относится к территории Крайнего Севера, более ее половины находится за Полярным кругом¹. В связи с этим ЯНАО отнесен Указом Президента Российской Федерации к сухопутным территориям Арктической зоны Российской Федерации².

Природно-климатические условия Арктического региона оказывают значительное влияние не только на жизнедеятельность людей, но и на весь комплекс производственной и социальной инфраструктуры, поэтому от эффективного правового обеспечения компетенции автономного округа в экономической сфере во многом зависит фактическая и потенциальная конкурентоспособность отраслей его экономики.

Объем и содержание компетенции ЯНАО в области экономики, в том числе по вопросам развития малого и среднего предпринимательства, определяется, прежде всего, разграничением предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Рос-

¹ Территория автономного округа занимает арктическую зону Западно-Сибирской равнины, а также восточные склоны гор Полярного и Приполярного Урала.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть I). Ст. 2136.

сийской Федерации и органами местного самоуправления¹, установленным Конституцией РФ, федеральными законами² и другими нормативными правовыми актами.

Дополнительное регулирующее воздействие оказывают особенности статуса округа, связанные с его вхождением в состав Тюменской области и заключением в 2004 г. Договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа³, который стороны подписали, руководствуясь ч. 4 ст. 66 Конституции РФ, а также Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Этот Договор обусловил правовое обеспечение стратегического развития и реализации государственных программ, в том числе в экономической сфере, на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

На основе указанных актов полномочия органов власти Ямало-Ненецкого автономного округа закрепляются в Уставе, законах и нормативных правовых актах ЯНАО. Органы государственной власти округа, реализуя свои полномочия в области экономического, экологического и иного развития, действуют в рамках единой государственной политики Российской Федерации, которая определяется на уровне федеральных законов, документов стратегического планирования федерального уровня.

Основные векторы развития государства и его регионов в различных областях общественной жизни, включая экономику, на предстоящий период обозначаются в ежегодном Послании Президента Российской Федерации. Следует обратить внимание на то, что эти направления имеют ключевое значение при формировании эффективной пространственной структуры экономики и социальной

¹ См. об этом подробнее: Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография / отв. ред. А.Е. Постников, Л.В. Андриченко. М.: ИНФРА-М, 2016.

² Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

³ Утв. Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 18 октября 2004 г. № 38-ЗАО.

сферы страны, а также при обеспечении соблюдения баланса интересов самой Федерации и всех ее субъектов.

Безусловно, основной фактор повышения инвестиционной конкурентоспособности каждого субъекта Федерации – его собственные усилия. Они могут быть поддержаны соответствующими правовыми мерами, экономическими ресурсами, институциональным обеспечением со стороны Федерации, поскольку исходные позиции для этого формируются, прежде всего, на федеральном уровне, а уже затем на уровне субъектов и органов местного самоуправления.

Государственная политика в области регионального развития носит сложноструктурированный характер, представляя органическое единство социально-экономической, финансовой, бюджетной, налоговой, денежно-кредитной политики, и напрямую зависит от качества стратегического управления экономикой и решения социальных вопросов.

В настоящее время для улучшения социально-экономического положения регионов применяются как тактические, так и стратегические методы управления. Среди актов стратегического планирования¹ важное место занимают соответствующие «арктические» документы². Наряду с ними на федеральном уровне принято большое количество отраслевых актов³.

Стратегические документы разной направленности и разного уровня, несмотря на соблюдение формальных требований их соотнесения, содержат порой не согласованные между собой цели, принципы и механизмы воплощения основных идей. Это, в первую очередь, касается документов отраслевого и пространственного

¹ Следует обратить внимание на такие документы, как Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р; Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»; Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России).

² Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ); Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу; Основы государственной политики России в Арктике, утверждены Президентом РФ 18 сентября 2008 г. (Пр-1969); Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»; 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».

³ Транспортная стратегия Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р; Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328; Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 26 января 2016 г. № 80-р; Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 317 и многие другие.

(регионального) развития. Как результат, регулирование, например, топливно-энергетической или транспортной отрасли осуществляется в отрыве от проблем и потребностей региона, где размещается отраслевая инфраструктура, и наоборот, региональное развитие подчас вступает в конфликт с подходом к управлению той или иной отраслью хозяйствования на той же территории.

Одно из решений этой задачи видится в изменении законодательства о стратегическом планировании: в частности, предусмотренное Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» разграничение документов стратегического планирования на документы отраслевого и пространственного развития представляется излишним и жестким.

Для Арктического региона (и не только) более актуальными могли бы оказаться комплексные стратегические акты, направленные на пространственное развитие, связанное с модернизацией определенной хозяйственной отрасли (например, освоение территорий в связи с разработкой инфраструктуры Северного морского пути).

Стратегическое планирование и его законодательное регулирование нередко осуществляются независимо друг от друга, поэтому цели, закрепленные в стратегических документах, не могут быть реализованы из-за недостаточной или несогласованной правовой регламентации. Следует признать, что законодательство и право не всегда отвечают потребностям регионов, составляющих территорию Российской Федерации, включая ее Арктическую зону.

Продолжается работа по совершенствованию законодательства Арктической зоны Российской Федерации. Министерством экономического развития РФ во исполнение Протокола совместного заседания президиума Совета и Государственной комиссии по вопросам развития Арктики от 20 ноября 2015 г. № 4 был разработан проект Концепции и структуры проекта федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации». В ходе этой работы Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ведется исследование отношений, которые формируются в рамках проектов по созданию опорных зон в Арктике.

Обоснована целесообразность принятия специального (системообразующего, с комплексным предметом правового регулирования) законодательного акта для повышения эффективности управления и стимулирования новых видов экономической деятельности на территориях, входящих в состав Арктической зоны Российской Федерации. Основу ее развития согласно новому законопроекту

должно составить создание опорных зон, в территориальных пределах которых предполагается сосредоточить основные усилия.

Новый подход не отрицает ранее предложенной концепции законопроекта о социально-экономическом развитии названных территорий. Она исходила из единства развития Арктической зоны РФ на основе устоявшихся принципов, что в целом соответствует географическим, социально-экономическим, демографическим, природоресурсным и экологическим параметрам данного региона и его составляющих.

Вместе с тем систематизированный учет внешних и внутренних условий, влияющих на реализацию национальных интересов и стратегических приоритетов Российской Федерации в Арктике, требует разработки дифференцированных мер противодействия вызовам (рискам), которые должны реализовываться на разных уровнях компетенции. Проект закона об опорных зонах в Арктической зоне Российской Федерации должен опираться на результаты оценки соотношения природных зон и административно-территориальных образований, географических и административных границ Арктической зоны Российской Федерации. Это позволит создать мотивацию для хозяйствующих субъектов, органов государственной власти и местного самоуправления, что в конечном счете будет способствовать планированию устойчивого развития и обеспечению национальной безопасности.

Как научное исследование настоящая работа является продолжением дискуссии об эффективности правового регулирования управления территориальным развитием.

Глава I

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЙ



МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ АРКТИКИ: НЕКОТОРЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

А.Я. Капустин,
первый заместитель директора
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации

В.П. Емельянцев,
ведущий научный сотрудник
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Обсуждение проблем промышленного освоения и территориального развития арктических территорий России и определение способов их решения помимо анализа перспектив совершенствования механизмов национального правового регулирования предполагает рассмотрение и оценку влияния международных факторов, в том числе международного права, на достижение стратегических целей сохранения и устойчивого развития данного региона. Решение национальных задач пространственного развития арктических территорий непосредственно связано с обеспечением благоприятных международных условий, которые включают как общую международную обстановку в регионе, так и степень международно-правового урегулирования существующих проблем.

Арктика как политико-географический регион отличается большим своеобразием. С географической точки зрения он включает Северный Ледовитый океан с островами, а также прилегающие части Атлантического и Тихого океанов. В Арктике расположено пять прибрежных к Северному Ледовитому океану и его морям государств (Россия, США, Канада, Норвегия и Дания). В Арктический совет, созданный в 1996 году, входят восемь государств (кроме

Научно-популярное издание

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

Выпуск IV

СОХРАНЕНИЕ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ АРКТИКИ:
ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ ПОТЕНЦИАЛ
ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА
И ДРУГИХ АРКТИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИИ

Руководитель авторского коллектива
Т.Я. Хабриева

Ответственные редакторы
С.А. Боголюбов, В.П. Емельянцев

Редактор *Л.С. Колобова*
Отв. за выпуск *М.Е. Черемисинова*
Верстка *О.В. Савостины*

Подписано в печать 24.11.2017 г.
Формат 70x100/16. Бумага офсетная. Гарнитура JournalC
Печать офсетная. Печ. л. 20,25.
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