

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»**

На правах рукописи



**КУЛИКОВСКАЯ
Людмила Юрьевна**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Чернов Сергей Николаевич

Нижний Новгород – 2019

Оглавление

Введение	5
Глава 1. Теоретические и правовые основы административно-правовых режимов Арктической зоны Российской Федерации.....	25
§ 1. Понятие, сущность и значение административно-правовых режимов Арктической зоны РФ	25
§ 2. Классификация административно-правовых режимов Арктической зоны РФ.....	40
§ 3. Нормативно-правовая основа административно-правовых режимов Арктической зоны РФ	60
Глава 2. Организационные основы административно-правовых режимов Арктической зоны Российской Федерации	90
§ 1. Административно-правовой режим Арктической зоны РФ, направленный на совершенствование управления в социально-экономической сфере	90
§ 2. Административно-правовой режим государственно-частного партнерства как форма эффективной управленческой деятельности в Арктической зоне РФ	107
§ 3. Административно-правовые режимы, направленные на обеспечение безопасности Арктической зоны Российской Федерации	130
Заключение	161
Библиографический список.....	168

Принятые сокращения

АЗ РФ – Арктическая зона Российской Федерации

ВЦСПС – Всесоюзный центральный совет профессиональных союзов

ГД РФ – Государственная Дума Российской Федерации

ГЧП – государственно-частное партнерство

ЕАЭС – Евразийский экономический союз

ЖКХ – Жилищно-коммунальное хозяйство

ЗАТО – закрытое административно-территориальное образование

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации

ИЭП РАН – Институт экономических проблем Российской академии наук

КМНС – коренные малочисленные народы Севера

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КоАП РСФСР – Кодекс РСФСР об административных правонарушениях

КТМ РФ – Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации

МАРПОЛ – Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов (англ. International Convention for the Prevention of Pollution from Ships)

МВД России – Министерство внутренних дел Российской Федерации

МЧС России – Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

НДПИ – налог на добычу полезных ископаемых

НИИ – научно-исследовательский институт

НК – нефтяная компания

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

ОАО – Открытое акционерное общество

ОАО РЖД – Открытое акционерное общество «Российские железные дороги»

ОАО ЯЖДК – Открытое акционерное общество «Ямальская железнодорожная компания»

ООН – Организация Объединенных Наций

ООО – общество с ограниченной ответственностью

ПАО – публичное акционерное общество

ПРО – противоракетная оборона

РАН – Российская академия наук

СЗФО – Северо-Западный федеральный округ

СМП – Северный морской путь

СПГ – сжиженный природный газ

СССР – Союз Советских Социалистических Республик

СЭЗ – свободная экономическая зона

ТОСЭР – территория опережающего социально-экономического развития

ТПК – территориально-производственный комплекс

ТЭК – топливно-энергетический комплекс

ФПИ – Фонд перспективных исследований

ФСБ России – Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФС РФ – Федеральное Собрание Российской Федерации

ФЦП – Федеральная целевая программа

ХМАО – Ханты-Мансийский автономный округ – Югра

Центр ПРИСП – Центр прикладных исследований и программ

ЯНАО – Ямало-Ненецкий автономный округ

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Административно–правовое регулирование общественных отношений, связанных с освоением и развитием российской части арктического пространства, модернизация и совершенствование «арктического» правового поля, пересмотр концептуальных подходов в регулировании специфических арктических отношений являются важнейшими задачами государства в настоящий момент.

В последние годы в Арктической зоне Российской Федерации активно формируется особый порядок государственного управления, направленный на обеспечение национальной, экологической безопасности, социально-экономическое развитие и превращение Арктической зоны в важнейшую ресурсную базу Российской Федерации. Это обусловлено геополитическими и стратегическими интересами в данном регионе.

Из общей протяженности арктического побережья (38 700 км) Россия имеет максимальную протяженность границ в Арктике – 22 600 км. Подо льдами Арктики залегает около 22 % мировых неразведанных ресурсов углеводородов: 90 млрд баррелей нефти (13 % мировых неразведанных запасов), 48,3 трлн кубометров природного газа (30 % мировых неразведанных запасов), 44 млрд баррелей газоконденсатов (20 % мировых неразведанных запасов). В Российской Арктике производится продукция, обеспечивающая около 11 % национального дохода России и до 22 % объема общероссийского экспорта.¹

Арктическая зона РФ является особой территорией, так как характеризуется экстремальными природно–климатическими условиями; удаленностью от промышленных центров и от основной зоны расселения; точечным расселением; очаговым характером освоения; ресурсной ориентацией хозяйствования; цикличностью / сезонностью хозяйственной деятельности; транспортной труднодоступностью; высокой капиталоемкостью производства; необходимостью в системе резервирования, накопления грузов и товарных ценностей и др., а также тем, что требует установления отличного от обычного порядка территориального

¹ Границы в Арктике помогут определить ученые [Электронный ресурс]. URL: <http://rareearth.ru/ru/pub/20170130/02894.html> (дата обращения: 11.02.2019).

управления правового режима осуществления хозяйственной или иной деятельности, специального порядка деятельности субъектов права и охраны этой территории.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена сложностью и комплексностью проблем освоения Арктики, необходимостью формирования нового механизма государственного управления Арктической зоной РФ.

В настоящее время органами государственной власти вырабатываются стратегия и тактика государственного управления и социально-экономического развития Арктической зоны РФ, направленные на реализацию целей и решение задач, определенных в основных нормативных актах по освоению Севера. Особое внимание уделяется совершенствованию управленческого механизма на территориях, включенных в Арктическую зону РФ, разработке и апробации моделей комплексного управления регионом; учету специфики Арктики при регулировании социально-экономических отношений; определению принадлежности к коренному малочисленному народу, обеспечению жизнедеятельности коренных малочисленных народов, проживающих на территориях, включенных в Арктическую зону РФ; миграции населения; анализу и приведению в соответствие устаревшей нормативно-правовой базы; осуществлению мониторинга и эффективного контроля в области безопасности, экологии, недропользования, транспорта и других сфер.

Несмотря на длительный период освоения Арктики, единый комплексный административно-правовой режим Арктической зоны РФ только формируется. Как любое правовое явление, находящееся в начале своего становления, этот процесс может сочетать сложившуюся теорию и практику административного права с выработкой новых правовых концепций. Следует отметить, что в Арктике существовало и существует большое количество различных административно-правовых режимов: режим обеспечения безопасности государства и государственной тайны, режим государственной границы, разрешительные режимы, паспортно-визовый режим, таможенный режим, санитарный режим и

др. Кроме того, в Арктической зоне РФ, в зависимости от субъекта установления, действуют федеральные режимы, региональные режимы и местные (муниципальные) режимы. Множественность, иногда избыточность различных видов режимов на одной территории усложняет процессы управления, создает поле для манипулирования различными ограничениями, запретами, льготами, мерами государственной поддержки, а значит, создает поле для злоупотреблений. Поэтому единый комплексный административно–правовой режим, основанный на интеграции уже существующих в Арктической зоне режимов РФ с учетом как их адаптации, обновления и приведения к однообразию, так и сохранения специфики разных по природным, экономическим и социальным условиям территориям, сможет решить эту проблему.

Проблема государственного управления и, соответственно, формирования комплексного административно–правового режима Арктической зоны РФ осложняется вхождением в нее территорий субъектов РФ целиком и части территорий субъектов РФ, территорий «вложенных» или «сложносоставных» субъектов РФ; вхождения арктических субъектов РФ в состав четырех федеральных округов (Северо-Западного, Уральского, Сибирского, Дальневосточного); а также высокого уровня территориальной вариативности природных, инфраструктурных, социально–культурных условий проживания и ведения хозяйственной деятельности.

Отсутствие общих правил правового регулирования, несогласованность нормативно–правовых актов, образующих юридическую конструкцию комплексного административно–правового режима Арктической зоны РФ, осложняют реализацию поставленных государством целей и задач в регионе. По состоянию на середину 2018 г. правоотношения в Арктической зоне РФ регламентируют более пятисот указов Президента РФ и федеральных законов, более ста постановлений и распоряжений Правительства РФ (в большинстве – документы стратегического планирования), около тысячи законов и нормативных актов, принятых в девяти субъектах РФ, полностью или частично вошедших в

состав Арктической зоны РФ.¹ Нормативно–правовые акты органически не связаны и не составляют единую юридическую конструкцию административного режима Арктической зоны РФ.² Многие из этих нормативных правовых актов принимались в советский и постсоветский периоды, в социалистических реалиях и уже потеряли свою актуальность. Кроме того, эти документы создавались и создаются в основном по ведомственному принципу, не достаточно согласуются в министерствах и ведомствах и часто противоречат друг другу. Необходимо обеспечить системную взаимосвязь административно–правовых актов, регулирующих комплексный административно–правовой режим Арктической зоны РФ; территориальный подход к арктическому законодательству.

Анализ применяемого в Арктической зоне РФ административного законодательства позволяет выявить ряд правовых пробелов в действующих целевых программах, являющихся основными инструментами развития территории, а именно: неопределенность целей, отсутствие критериев определения исполнения или неисполнения программных задач, что в дальнейшем значительно усложняет контроль за реализацией и эффективностью этих программ. Указанные негативные явления правового характера приводят к социальному пессимизму и апатии, сокращению традиционных отраслей хозяйства (оленоводства, рыболовства, охоты), снижению уровня жизни этносов и последующей миграции.

Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти в Арктической зоне РФ осложняется и тем, что правовая основа Российской Федерации, регламентирующая экономическую, социальную, бюджетную сферу, ориентирована на среднероссийский стандарт, без учета специфики Арктической зоны РФ. Российские граждане и юридические лица, осуществляющие хозяйственную, научную и иную деятельность в Арктике, постоянно сталкиваются с несовершенством законодательства.

¹ См. подробнее: Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Российская Арктика сегодня. Содержательные новации и правовые коллизии // Экономика региона. 2018. Т. 14. Вып. 4. С. 1117-1130.

² См. подробнее: Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2015/01/21/arktika.html> (дата обращения: 11.05.2019).

Наличие перечисленных проблем требует теоретического осмысления деятельности органов государственной власти по реализации функций государственного управления и местного самоуправления в Арктической зоне РФ, а также анализа, систематизации и разработки предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере административно–правового регулирования общественных отношений в Арктике.

Арктическую зону РФ следует рассматривать как единый объект, требующий установления единых правил осуществления властными субъектами своих полномочий. Для успешного решения государственных задач в Арктике необходимы: четкое определение единого комплексного правового режима Арктической зоны РФ, внесение соответствующих изменений в законодательство, выработка особых механизмов нормативно–правового регулирования и программно–целевого управления, устранение инфраструктурных ограничений экономического развития.

Комплексный административно–правовой режим Арктической зоны РФ должен формироваться с учетом соблюдения баланса интересов государства, общества и граждан, проживающих и работающих в особых климатических условиях. Такая сбалансированность субъективных прав, юридических обязанностей, мер ответственности и полномочий субъектов административно–правовых отношений позволит создать эффективную юридическую конструкцию данного режима.

Всё отмеченное выше в совокупности определило выбор темы и актуальность настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Содержащиеся в диссертации анализ и полученные выводы основаны на трудах ученых, исследующих проблемы теории государства и права, конституционного, административного, гражданского права, – С.А. Авакьяна, Ю.Е. Аврутина, А.Б. Агапова, Г.В. Атаманчука, Г.В. Барабашева, Д.Н. Бахраха, С.Н. Братановского, С.Н. Братуся, Б.Н. Габричидзе, Е.К. Глушко, С.Э. Жилинского, О.В. Зиборова, С.М. Зубарева, С.М. Зырянова, И.П. Ильинского, Д.А. Керимова, Н.Г. Кобеца,

Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, И.Ф. Ляпина, Г.В. Мальцева, А.В. Мартынова, М.Н. Марченко, В.И. Новоселова, В.А. Пертцика, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, В.С. Соловьева, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, К.В. Черкасова, Н.В. Черноголовкина, В.Е. Чиркина, А.П. Шергина, К.Ф. Шеремета, В.А. Юсупова и др.

Вопросам правового регулирования проблем Арктики большое внимание уделяют Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова», автономная некоммерческая организация «Институт регионального консалтинга» и др.

Предмет Арктического права, правовые проблемы коренных малочисленных народов Севера в российском праве рассматривались А.А. Кондрашевым, В.А. Кряжковым, О.А. Мурашко, Д.О. Сиваковым.

Административно-правовой режим Арктической зоны РФ исследовали в своих трудах А.А. Кондрашев, М.Я. Корнилов, В.И. Кузнецов, С.С. Маилян, А.В. Малько, Н.И. Матузов, А.Ф. Ноздрачев, К.В. Черкасов, С.Н. Чернов.

Взаимоотношения органов государственной власти сложносоставных субъектов рассмотрел в своих работах профессор А.Ф. Малый. О.П. Личичан раскрыл современные тенденции развития региональных правовых систем в Арктике. Правовые и методические проблемы стратегического планирования развития арктических регионов России проанализировали А.Е. Городецкий, О.А. Дементьева, В.В. Иванов, Н.Н. Колосовский, Б.Н. Филин, С.Н. Чернов.

Исследованиям по проблеме «Арктический мегапроект в системе государственных интересов и государственного управления» посвящены работы А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеева, Л.В. Андриченко, В.В. Ивантера, А.А. Клишаса и В. Н. Лексина.

Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в муниципалитетах российского Севера и Арктики проанализированы В.В. Дидык, Л.А. Рябовой.

К вопросам правовой политики в сфере обеспечения безопасности в Арктике обращались С.В. Викулов, Н.В. Мамитова, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова.

Транспортную стратегию России в Арктической зоне РФ и организацию государственного надзора исследовали Д.Х. Беккалиев, С.Н. Братановский, И.С. Жилина, Д.О. Кутафин, Е.И. Кригер, О.Г. Остапец, И.П. Русанов.

Проблемам освоения и социально-экономического развития Арктики уделили внимание М.А. Авдеев, В.И. Богоявленский, О.А. Дементьева, С.Ю. Куценко, Л.В. Ларченко, И.И. Меламед, В.И. Павленко, А.Н. Пилясов. Актуальным вопросам формирования арктических трудовых ресурсов посвятили исследования М.В. Иванова, А.Н. Силин. Важнейшее направление социально-экономического развития Арктики – государственно-частное партнерство отражено в работах М.В. Вилисова, М.А. Дерябиной, Н.А. Игнатюк, О.А. Красулиной, Ф.Е. Шкель. Правовой охране культурного наследия Арктики посвятил свои работы М.В. Янович.

За прошедшие пятнадцать лет подготовлен ряд диссертационных исследований, посвященных административно-правовым режимам особых территорий¹, особых экономических зон², режимам недропользования³ и водных объектов⁴, традиционного природопользования коренных малочисленных народов России⁵, правового режима Арктической зоны Российской Федерации⁶, международно-правовому режиму морских пространств Арктики⁷, правовым

¹ См.: Попова Н.Н. Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2004. – 169 с.

² См.: Свинцова К.С. Административно-правовой режим особых экономических зон: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2010. – 250 с.

³ См.: Василевская Д.В. Административно-правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. – М., 2009. – 547 с.

⁴ См.: Здоровцева А.А. Административно-правовой режим водных объектов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Хабаровск, 2002. – 119 с.

⁵ См.: Минченко Н.В. Правовое регулирование традиционного природопользования коренных малочисленных народов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – М., 2007. – 200 с.

⁶ См.: Ростунова О.С. Правовой режим Арктической зоны Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М., 2012. – 186 с.

⁷ См.: Михина И.Н. Международно-правовой режим морских пространств Арктики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М., 2003. – 263 с.

вопросам делимитации континентального шельфа в Арктике¹, международно-правовым особенностям использования континентального шельфа Арктики² и др.

Признавая вклад ученых, государственных деятелей в исследование правовой проблематики социально-экономического развития Арктической зоны РФ, опубликованных часто в виде монографий, диссертационных работ, научных статей, а также в качестве публицистических журнальных и газетных материалов, следует отметить, что ими рассматривались, как правило, отдельные аспекты этой темы. Глубокое изучение всей многогранной практики и теоретической проблематики правового регулирования социально-экономического развития Арктической зоны РФ практически только начинается.

В рамках исследовательского процесса диссертантом рассматриваются действующие в Арктической зоне РФ административно-правовые режимы, являющиеся основными механизмами государственного регулирования общественных отношений в рассматриваемом регионе; уделяется значительное внимание процессу формирования на их основе особого комплексного административно-правового режима Арктической зоны РФ; дается определение данному режиму; выявляются проблемы и анализируются дальнейшие перспективы формирования режима в целях эффективного государственного воздействия на социально-экономическое развитие территории.

Объектом диссертационного исследования являются урегулированные нормами права общественные отношения, складывающиеся в условиях формирования особого комплексного административно-правового режима Арктической зоны РФ.

Предметом диссертационного исследования являются административно-правовые нормы, устанавливающие административно-правовые режимы Арктической зоны РФ, теоретические концепции, раскрывающие сущность и значение административно-правовых режимов Арктической зоны РФ, и правоприменительная практика, сложившаяся в данной сфере.

¹ См.: Губанов А. И. Правовые вопросы делимитации континентального шельфа в Арктике: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.10. – М., 2013. – 350 с.

² См.: Джунусова Д.Н. Международно-правовым особенностям использования континентального шельфа Арктики: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.10. – СПб., 2007. – 226 с.

Цель диссертационного исследования заключается в получении новой теоретической основы, характеризующей административно–правовые режимы Арктической зоны РФ, выработке новых подходов к определению форм и методов управления административно–правовыми режимами Арктической зоны РФ, а также разработке предложений по совершенствованию административно–правового регулирования административно–правовых режимов Арктической зоны РФ.

Для достижения указанной цели диссертант ставит следующие **задачи**:

- определить понятие, сущность и значение административно–правовых режимов Арктической зоны РФ;
- проанализировать и обобщить основные черты административно–правовых режимов Арктической зоны РФ;
- определить виды административно–правовых режимов Арктической зоны РФ;
- проанализировать процесс формирования особого комплексного административно–правового режима Арктической зоны РФ как особого порядка управления в Арктической зоне РФ;
- изучить сущность и содержание особого комплексного административно–правового режима Арктической зоны РФ, определить его место в системе административно–правовых мер социально–экономического развития и управленческого воздействия;
- проанализировать правовые механизмы государственно–частного партнерства в Арктической зоне РФ как одной из форм управленческой деятельности; показать проблемы и перспективы развития административно–правовых отношений в этой сфере;
- выявить правовые проблемы народосбережения и безопасности в Арктике, показать возможности решения этих проблем административно–правовыми средствами;

- доказать необходимость создания государственных органов, наделенных специальными полномочиями формировать, поддерживать и контролировать административно–правовой режим Арктической зоны;
- исследовать нормативно–правовое и организационное обеспечение действующих административно–правовых режимов Арктической зоны РФ;
- провести сравнительно–правовой анализ ранее принятых и новых административно–правовых актов, предусматривающих развитие Арктической зоны РФ и определить их эффективность;
- выработать предложения по совершенствованию механизма административно–правового регулирования общественных отношений в Арктической зоне РФ.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют различные методы научного познания, традиционно применяемые в юридической науке. Диссертант использовал общенаучные (анализ, синтез, индукция, дедукция), частнонаучные (статистический) и специальные (формально–юридический, сравнительно–правовой) методы.

Диалектический метод в отношении исследуемой темы важен с точки зрения изучения изменения правовых основ административно–правового режима Арктической зоны РФ. Нормативные акты, регламентирующие административно–правовой режим, динамичны и органически связаны между собой, зависят друг от друга и взаимно обуславливают друг друга.

В работе также применены системный, сравнительный, конкретно–социологический, исторический методы научного познания, которые связаны с формированием административно–правового режима Арктической зоны РФ. Применение исторического и сравнительно–правового методов исследования позволили диссертанту представить административно–правой режим Арктической зоны РФ в качестве развивающегося правового явления, и, как следствие, определить закономерности и тенденции его формирования и дальнейшего развития.

Комплексное использование указанных методов позволило всесторонне изучить объект диссертационного исследования, проанализировать нормативные правовые акты, правоприменительную практику, изучить научную литературу, сформулировать рекомендации по результатам исследования.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют труды ученых в области общей теории государства и права, теории государственного управления, административного права, международного и экологического права, таких как Ю.Е. Аврутин, С.С. Алексеев, А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьев, Д.В. Бакатин, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, Г.С. Беляева, С.Н. Братановский, Д.В. Василевская, К.С. Вельский, И.И. Веремеенко, А.М. Волков, А.М. Воронов, В.Д. Зорькин, О.В. Зиборов, С.М. Зубарев, С.М. Зырянов, А.И. Елистратов, Ю.М. Козлов, А.А. Кондрашев, Н.М. Конин, П.И. Кононов, А.П. Коренев, Б.М. Лазарев, И.Ф. Ляпин, А.В. Малько, В.М. Манохин, А.В. Мартынов, С.С. Маилян, Н.И. Матузов, А.Ф. Ноздрачев, Н.И. Побежимова, Л.Л. Попов, Н.Н. Попова, Б.В. Россинский, И.С. Розанов, В.Б. Рушайло, Н.Г. Салищева, К.С. Свинцова, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, С.А. Старостин, С.С. Студеникин, Ю.А. Тихомиров, С.В. Торопов, В.Ю. Ухов, Т.Я. Хабриева, К.В. Черкасов, А.П. Шергин, В.А. Юсупов и других исследователей, внесших значительный вклад в юридическую науку.

Нормативную основу диссертационного исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные нормативные правовые акты, включающие федеральные законы, подзаконные акты Президента и Правительства Российской Федерации, регулирующие административно-правовой режим и вопросы социально-экономического развития Арктической зоны РФ, а также иные нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов, имеющие отношение к теме диссертационного исследования.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов

местного самоуправления, входящих в Арктическую зону РФ; локальные нормативные акты и правоприменительная практика, характеризующая организацию деятельности органов государственной власти и управления Российской Федерации, субъектов Российской Федерации; информационные и аналитические материалы, опубликованные на сайте Открытого правительства РФ¹; аналитические и статистические материалы федеральных органов исполнительной власти; официальные сведения и открытые данные, размещенные на официальных сайтах Президента РФ² и Правительства РФ³; монографические исследования ученых, фактологические материалы диссертационных исследований, журнальные, газетные и интернет–публикации по данной тематике.

Научная новизна диссертационного исследования связана с тем, что представленная работа является одной из первых попыток проведения комплексного исследования одного из важнейших для науки административного права, теории и практики государственного управления явления – административно–правового режима территории, а именно формируемого в последние годы административно–правового режима Арктической зоны РФ. Осуществлен анализ понятийного аппарата, определено место административно–правового режима Арктической зоны РФ в системе государственного управления, обозначены возможности и пределы эффективного административно-правового воздействия на экономические и общественные отношения в различных сферах социальной жизни. Научная новизна сформулирована в выводах, сделанных по результатам проведенного исследования. Диссертант рассмотрел большой комплекс проблем как с позиций административно–правовой науки, так и других юридических наук, таких как международное право, конституционное право, финансовое право, гражданское право, в части, имеющей отношение к проблематике диссертационного исследования.

¹ Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru>. (дата обращения: 15.03.2019).

² Там же.

³ Официальный сайт Правительства РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru>. (дата обращения: 15.03.2019).

Конкретные проявления научной новизны диссертационного исследования выражаются в следующем:

– *предложен и исследован* административно–правовой режим государственного управления отдельной сложносоставной территорией, в которую входят как субъекты Российской Федерации в целом, так и части субъектов Российской Федерации;

– *обоснована* необходимость формирования особого порядка управления в Арктической зоне РФ, т. е. формирования особого административно–правового режима Арктической зоны РФ;

– *раскрыта* сущность административно–правового режима Арктической зоны РФ;

– *предложена* авторская дефиниция понятия административно–правового режима Арктической зоны РФ;

– *продемонстрирована* роль административно–правового режима Арктической зоны РФ в реализации системы безопасности Севера, правопорядка, экономики, транспорта, социальной сферы;

– *определены факторы*, обуславливающие эффективность административно–правового режима Арктической зоны РФ в практике государственного управления экономикой и социальной сферой;

– *предложены* меры по совершенствованию полномочий субъектов управления в деятельности по реализации элементов административно–правового режима Арктической зоны РФ;

– *обоснованы и аргументированы* предложения по совершенствованию правового регулирования административно–правового режима Арктической зоны РФ, предложены изменения в нормативно–правовые акты различного уровня.

Анализ, выводы и критическое, с учетом мнений ученых разных направлений, работающих в Арктике, осмысление сложных теоретических и практических вопросов, обобщение складывающейся практики позволили диссертанту представить на защиту ряд самостоятельных выводов, новых

положений и рекомендаций, направленных на укрепление административно–правового режима Арктической зоны Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие основные положения, содержащие новизну или элементы научной новизны:

1. Сформулирован авторский подход к пониманию административно–правового регулирования в Арктической зоне РФ, который состоит в необходимости применения территориального принципа управления; установления административно–правовых режимов, учитывающих специфику региона, а именно экстремальные и в высокой степени вариативные природно–климатические, социально–экономические, инфраструктурные и др. условия проживания и хозяйствования, а также учитывающих сложный и неоднородный состав Арктической зоны РФ, включающий в себя субъекты Российской Федерации в целом, части территорий субъектов РФ и территории «вложенных» субъектов РФ.

2. Утверждается, что новая современная концепция административно–правовых режимов в Арктической зоне РФ, отличается от существующих концепций административно–правовых режимов, основанных на разнообразных мерах государственного принуждения, запретах, ограничениях и ответственности, тем что основу административно–правовых режимов Арктической зоны РФ составляют дозволения, льготы и преференции, т. е. созданные государством благоприятные условия для субъектов правоотношений в Арктике. Данные режимы нацелены на достижение важных государственных задач, решение актуальных проблем социально–экономического развития региона, формирование инфраструктуры инновационной деятельности, оптимизации баланса частных и публичных интересов.

3. Утверждается, что в Арктической зоне РФ формируется ***особый административно–правовой режим Арктической зоны Российской Федерации***, режимные правила которого охватывают значительную территорию нескольких неоднородных субъектов РФ, полностью или частично входящих в Арктическую зону РФ. Режимные правила рассматриваются диссертантом как

особое сочетание правовых средств, определяющих порядок реализации субъективных прав, юридических обязанностей, регламентированных полномочий и установленных ограничений в Арктической зоне РФ.

4. Предложена авторская дефиниция понятия административно–правового режима Арктической зоны РФ как правового регулирования, отражающего совокупность правил поведения, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и юридических лиц в особых экономических и социальных условиях, закрепленных в нормативно–правовых актах как общего характера, так и связанных со спецификой Севера. Это порядок реализации субъектами административных отношений в Арктической зоне РФ прав и законных интересов государства, юридических и физических лиц. Режим учитывает определенные, экстраординарные ситуации, свойственные только данной территории в сфере публичного управления, и направлен на обеспечение органами государственного управления общественного порядка, общественной безопасности и эффективного социально–экономического развития региона.

5. Обоснована целесообразность выработки методики оценки действенности территориального административного режима, т. е. соотношения затрат и достигнутых результатов при реализации административно–правовых мер на особых территориях. Сложный, комплексный характер объекта регулирования предполагает особую методику оценки эффективности режима. В случае, если административно–правовой режим обеспечивает комплексное регулирование соответствующих общественных отношений, достигает поставленных целей и задач, сформулирован с использованием понятных и однозначных юридических дефиниций, то данный режим может быть оценен как эффективный.

6. Доказана необходимость совершенствования контрольно–надзорной деятельности в отношении принятой в 2014 г. Правительством РФ Государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации до 2020 года», а именно:

- обеспечения предупредительного характера надзорных мероприятий;

- активизации межведомственного взаимодействия контролирующих органов и прокуратуры, совместного проведения проверок на месторождениях полезных ископаемых;
- более тесного взаимодействия контролирующих органов с объединениями коренных малочисленных народов Севера как наиболее заинтересованными в сохранении исконных земель и среды обитания;
- создания единой базы договоров о социально–экономическом сотрудничестве в сфере недропользования и учета данной информации при проведении контрольно–надзорных мероприятий;
- усиления использования новейших информационных технологий для выявления административных правонарушений.

7. Утверждается, что административно–правовой режим государственно-частного партнерства (ГЧП) является необходимым и эффективным инструментом реализации арктических проектов, содействующим консолидации финансовых и иных ресурсов, созданию благоприятного инвестиционного климата, обеспечению гарантированности и защищенности участникам арктических проектов.

8. Обосновано, что Арктическая зона РФ как особая территория Российской Федерации имеет наиболее фрагментарное, несистематизированное правовое регулирование социально–экономических отношений. Доказана необходимость принятия базового, системообразующего федерального закона, способствующего формированию юридической конструкции территориального режима Арктической зоны РФ, последующему принятию нормативно–правовых актов разных иерархических уровней, согласованному применению правовых норм различной правоотраслевой принадлежности, что позволит обеспечить системную взаимосвязь административно–правовых актов, регулирующих правоотношения в Арктической зоне РФ.

Базовый федеральный закон должен зафиксировать статус и границы Арктической зоны РФ; определить приоритеты интеллектуального присутствия России в Арктике; сформулировать особенности бюджетной, инвестиционной,

социально–экономической политики; принципы отношений федерального центра и арктических регионов, отношений государства с коренными малочисленными народами в Арктической зоне РФ.

Диссертант отмечает, что нормативно–правовые акты юридической конструкции данного административно–правового режима, помимо основных положений, должны предусмотреть следующее:

- разрешительный способ реализации права, связанный с организацией хозяйственной деятельности в Арктической зоне РФ;
- достаточно жесткие дополнительные нормы, устанавливающие запреты и обязывания по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды в арктическом регионе, регионе с очень чувствительной экосистемой;
- систему контрольно–надзорных мер, позволяющих эффективно предупреждать, выявлять и пресекать нарушения в регионе, где промышленно–хозяйственные субъекты находятся на значительном удалении от населенных пунктов, на труднодоступных территориях;
- систему преференций в целях создания благоприятных условий для хозяйствующих субъектов, инвестиционной привлекательности;
- системы льгот, гарантий, компенсаций для коренного населения, работающих и проживающих граждан в арктическом регионе.

Теоретическая значимость результатов диссертационного исследования. Теоретические выводы, полученные в результате проведенного исследования, и сформулированные предложения дополняют и развивают положения современной науки административного права и могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях социально–экономических проблем Арктической зоны Российской Федерации.

В результате проведенного исследования:

- обоснована необходимость формирования особого порядка управления в Арктической зоне РФ, т. е. формирования особого административно–правового режима Арктической зоны РФ; режима

сложносоставных территорий, включающих в себя как субъекты Российской Федерации в целом, так и части субъектов Российской Федерации;

– *определены* понятие, роль и значение административно–правового режима Арктической зоны РФ как особого порядка управления в Арктической зоне РФ;

– *констатирована* тенденция формирования новой современной концепции административно–правовых режимов, основанных не на запретах, а на привилегиях, льготах и преимуществах;

– *выявлены* правовые проблемы народосохранения и безопасности в Арктике и *показаны* способы решения этих проблем государством административно–правовыми средствами;

– *сформулированы* конкретные предложения по совершенствованию механизма административно–правового регулирования социально-экономических отношений на Севере, развитию и расширению связей с прилегающими к Арктической зоне европейскими, сибирскими регионами, развитию внешнеэкономических связей и, в частности, свободных экономических зон (СЭЗ).

Практическая значимость диссертационного исследования определяется его направленностью на решение важнейших задач административно–правового регулирования особой территории. Внесенные диссертантом предложения могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства, в правотворческой деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти, в частности, при внесении изменений в арктическое законодательство, при разработке и принятии актов административного, транспортного, медицинского, экологического, природоохранного, трудового права, регламентирующих общественные отношения на северных территориях, в правоприменительной деятельности субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, входящих в Арктическую зону Российской Федерации.

Результаты проведенного исследования могут быть использованы в учебном процессе при изучении дисциплин «Административное право», «Арктическое право», «Экологическое право», «Транспортное право» и других, а также при написании учебных пособий и учебно-методических материалов по указанным дисциплинам.

Достоверность результатов исследования подтверждается использованием общенаучных и специальных методов исследования; анализом широкого круга научных источников в области теории права, административного, административно-процессуального права; анализом и выводами российских, зарубежных исследователей в монографических трудах, научных публикациях в специальных юридических изданиях, в материалах, подготовленных в ходе обсуждения проектов законов в органах государственной власти и других источниках.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены автором в пяти научных статьях, опубликованных в журналах «Административное право и административный процесс», «Государственное и муниципальное управление», «Юрист» – ведущих рецензируемых научных изданиях, включенных в Перечень Высшей аттестационной комиссии Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.

Отдельные положения диссертационного исследования докладывались на научных и научно-практических конференциях и семинарах (XVII Ежегодная международная научно-практическая ЮФ МГУ; XI Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» 22–24 ноября 2016 г., Москва; международная конференция «Перспективы социально-экономического развития приграничных регионов», 9–10 июня 2016 г., Петрозаводск; международная конференция «Перспективные направления развития современной юридической науки», 22–23 сентября 2014 г., Петрозаводск; а также на ежегодных международных летних школах (ISSK), посвященных проблемам Арктики и северных территорий, с 2003 по 2018 г., и др.).

Материалы и результаты исследования использовались в практической деятельности диссертанта в Объединенной рабочей группе по образованию и исследованиям Совета Баренцева Евро-Арктического региона (JWGER BEAC), в работе тематических секций Арктического университета, а также в реализации ряда проектов, в том числе в рамках государственного задания Минобрнауки России «Исследование и информационно-аналитическое обеспечение процессов и мероприятий в рамках многостороннего и двустороннего сотрудничества в сфере науки, образования, инноваций и молодежной политики Российской Федерации в Северной и Арктической зонах (гос. задания № 30.207.2016/НМ и № 28.4306.2017/НМ).

Диссертационное исследование является логическим завершением многолетней работы автора по изучению правовых и других проблем арктических и северных территорий России и Северной Европы.

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского».

Структура и содержание диссертации обусловлены поставленными целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка.

Глава 1. Теоретические и правовые основы административно–правовых режимов Арктической зоны Российской Федерации

§ 1. Понятие, сущность и значение административно–правовых режимов Арктической зоны РФ

Наука административного права уделяет повышенное внимание современному содержанию понятия «административно–правовой режим», которое стало существенным элементом российского правопорядка.

«Нет ни одной сколько-нибудь значимой сферы общественных отношений, которая не подпадала бы под действие административно–правовых режимов, — это основы правового статуса человека и гражданина; социально-экономические правоотношения; отношения по обеспечению общественной, государственной безопасности, безопасности личности и др. На сегодняшний день правовой режим предстает в качестве одной из важнейших категорий правоведения»¹.

В сфере государственного управления административно–правовые режимы обеспечивают достижение установленных целей, в первую очередь обеспечения безопасности, поддержания устойчивого состояния системы публичного управления и протекающих в ней процессов. Однако однозначного понимания этой категории нет, равно как нет и законодательного определения правового режима.²

В связи с этим диссертанту представляется необходимым остановиться на анализе существующей проблематики в определении основных понятий, отражающих сущность и содержание административно–правовых режимов.

¹ См. подробнее: Мартынов А.В., Никифоров М.В., Ляпин И.Ф. Рецензия на монографию «Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика» (отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2017. 528 с.) // Журнал российского права. 2017. № 11 (251). С. 158–162.

² См. там же.

Этой проблеме посвятили свои исследования ряд ученых–правоведов, обобщивших общую практику принятия и применения административно–правовых режимов.¹

Понятие «административно–правовой режим» было изучено в трудах ученых–административистов и предложено рассматривать его как особый порядок правового регулирования, имеющий набор юридических средств и направленный на создание благоприятных условий для решения важнейших вопросов субъектов права в особых условиях. Некоторые авторы исследований делают вывод о том, что административно–правовой режим – это режим деятельности органов исполнительной власти по реализации возложенных на них полномочий и совокупность правил поведения субъектов административного права, которые закрепляются нормативно–правовыми актами.²

Безусловно, что для исследователя, законодателя и правоприменителя важно выяснить также соотношение понятий «административно-правовое регулирование», «правовой режим» и «административно–правовой режим», выделить признаки административно–правовых режимов и характеристики режимных мероприятий.

Термин «административно–правовой режим» в теории административного права часто связан с очень близкими по сути понятиями: «управленческий режим», «режимная организация управления», «режим государственного управления».

¹ См. подробнее: Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2 (242). С. 98–110.

² См. подробнее: Административное право / под ред. Ю.М. Козлова. – М.: Юридическая литература, 1968. – 575с.; Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 927 с.; Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 320 с.; Административное право России / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киясханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 759 с.; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.; Агабалаев М.И. Административно-правовой режим в теории и практике обеспечения общественной безопасности Российской Федерации / М.И. Агабалаев, А.М. Воронов; под ред. А.М. Воронова. – М.: Экономика, 2012. – 335 с. 129.; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 640 с.; Братановский С.Н. Административное право: учебник. – М.: Директ-Медиа, 2013. – 921 с.; Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть : курс лекций / Н.М. Конин. – Саратов: Саратов. гос. акад. права, 2001. – 352 с.; Чуряев А.В. Административное право с точки зрения инструментального правопонимания / А.В. Чуряев // Административное право и процесс. – 2016. – № 9. – С. 12–20.; Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования / А.П. Шергин // Административное и административно-процессуальное право. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 102–123.

Эта особенность была отмечена рядом ученых административного права. Значительный вклад в исследовании данной проблемы внесли работы В.Б. Рушайло¹, С.С. Маиляна², А.Б. Антонова³, О.В. Зиборова⁴, С.М. Зырянова⁵, А.А. Долгополова⁶, А.В. Малько⁷, Д.В. Осинцева⁸, Л.Л. Попова⁹, Б. В. Россинского, Ю.Н. Старилова¹⁰, Ю.А. Тихомирова¹¹, А.П. Шергина¹², И.С. Розанова¹³ и др., а также коллективная монография, вышедшая в 2017 г. под общей редакцией профессора А.Ф. Ноздрачева¹⁴.

В целом можно констатировать, что категория «административно–правовой режим» связана с такими общими понятиями науки административного права, как «административно-правовое регулирование», «правовой режим». Понятие «административно–правовое регулирование» взаимосвязано с понятиями «исполнительная власть», «органы исполнительной власти», «формы деятельности власти» и т. д. Оно в концентрированном виде отражает существо процессов и явлений в сфере государственного управления.

Представляется справедливым мнение С.С. Алексева, который сформулировал категорию правового регулирования «как систему,

¹ См. подробнее: Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы : монография. М.: Щит-М, 2000. 264 с.

² Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Маилян Самвел Суменович. – Москва: Мос. ун-т МВД России, 2002. 284 с.

³ См. подробнее: Антонов А.Б., Балашов В. Г. Основы обеспечения безопасности личности, общества и государства: учеб. пособие. М.: Институт защиты предпринимателя, 1996. 142 с.

⁴ См. подробнее: Зиборов О.В. Отдельные аспекты соотношения понятий «режим», «правовой режим» и «административно-правовой режим» // Административное и муниципальное право. 2015. № 4 (88). С. 400 – 404.

⁵ См. подробнее: Зырянов С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы : понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4 (232). С. 72–81.

⁶ См. подробнее: Долгополов А.А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы // Российский следователь. 2006. № 9. С. 43–47.

⁷ Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 19.

⁸ Осинцев Д.В. Система административного права (методология, наука, регламентация) : монография. М., 2016. С. 43.

⁹ См. подробнее: Попов Л.Л. Механизм административно-правового регулирования (гл. 3, § 1) // Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2008. 411 с.

¹⁰ См. подробнее: Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 5 -е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. С. 549–585.

¹¹ См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс. М., 2005. 698 с.

¹² См. подробнее: Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. М., 2004. С. 102–123.

¹³ См. подробнее: Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. М., 1996. № 9. С. 84–91.

¹⁴ См. подробнее: Правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика : монография / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М. : ООО «Юридическая фирма КОНТРАКТ», 2017. 528 с.

объединяющую такие элементы, как правовые средства, которые гарантируют правовой результат»¹. Эта позиция является общепринятой в нашем праве. Аналогичной точки зрения придерживаются многие теоретики права: В.В. Лазарев, С.В. Липень², А.Б. Венгеров³, В.М. Сырых⁴ и др.

Важен еще один термин – «правовые средства», подразумевающий формы «правовой действительности для достижения определенного результата в решении социально–экономических и политических задач и проблем, стоящих перед обществом и государством на определенном этапе»⁵.

Принципиальная особенность административно–правового регулирования состоит в том, что оно имеет собственный предмет – особую группу общественных отношений, которые возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, т. е. в деятельности публичной администрации. Как отмечает профессор А.П. Шергин, «сущность административно–правового регулирования в целенаправленном воздействии на общественные отношения в сфере государственного управления системы административно-правовых средств регулирования, закрепленных в нормах действующего законодательства»⁶.

Профессор Л.Л. Попов в механизм административно–правового регулирования включает такие элементы, как правосознание и законность⁷, профессор А.А. Долгополов – правосознание и правовую культуру⁸, что несколько не согласуется с общей доктриной правового регулирования, однако имеет право на существование.

¹ Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: Издательство НОРМА, 2001. 752 с.

² См. подробнее: Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для академического бакалавриата. 5-е изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2017. 521 с.

³ См. подробнее: Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. 6-е изд., стер. М. : Омега-Л, 2009. 607 с.

⁴ См. подробнее: Сырых В.М. Проблемы теории государства и права: учебник. М.: Эксмо, 2008. 528 с.

⁵ Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права. СПб., 2002. С. 29.

⁶ Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право : актуальные проблемы. М., 2004. С. 103.

⁷ Попов Л.Л. Механизм административно-правового регулирования (гл. 3, § 1) // Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М., 2008. С. 69.

⁸ Долгополов А.А. О некоторых аспектах административно-правового регулирования // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 1. С. 26.

Заслуживает отдельного внимания научное мнение о системе административно-правового регулирования, введенное Б.В. Россинским и Ю.Н. Стариловым, которая позволяет увидеть в комплексе материю административного права и понять логику административно-правового воздействия на общественные отношения, выделить главные элементы организационно-правового воздействия и регулирования этих отношений.

В систему административно-правового регулирования ученые включают:

- «административно-правовые нормы как первичные элементы административного регулирующего воздействия на общественные отношения;
- применение норм административного права субъектами права;
- административно-правовые отношения, которые создаются в результате действия и применения норм административного права»¹.

Термин «административно-правовой режим» обозначает, что это понятие относится к административному праву и связано с деятельностью органов исполнительной власти. Научная литература и правоприменительная практика допускает термин «административный режим».

Представляется справедливым утверждение, что административно-правовой режим является наиболее распространенным и востребованным правовым режимом, регламентирующим общественные отношения. Он закрепляется законодательно и обеспечивается государством. Это особый порядок правового регулирования, который имеет временные и пространственные границы, отдельные субъекты и объекты права и особые юридические средства.²

Административно-правовые режимы обеспечивают конституционные права граждан, регулируют социально-экономические отношения; отношения, связанные с обеспечением безопасности и обороной страны, особыми порядками предпринимательской и хозяйственной деятельности; особыми требованиями к производству, добыче полезных ископаемых, строительству и процессу

¹ Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. 5 -е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. С. 137–138.

² Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 10; Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 19; Родионов О. С. Правовые режимы как важнейший элемент юридической политики // Правоведение. 1997. № 4. С. 157.

проектирования; отношения, охраной природы и окружающей среды, научно-техническим прогрессом.

Диссертант согласен с утверждением О.В. Зиборова о том, что «исследуемое административно–правовое явление – режим, в определенных случаях является единственно возможной законной мерой, которая в балансе минимальной неизбежности ущемления правового статуса объектов режимного воздействия с недопущением превышения такого ущемления, позволит придать упорядоченность наиболее нуждающимся в режимном регулировании группам общественных отношений»¹.

В наиболее общем виде правовая и организационная структура любого административного режима включает определение: целей режима; полномочий субъектов, реализующих режим; порядка функционирования и взаимодействия органов исполнительной власти в сфере действия режима и ряд других критериев.

А.Ф. Ноздрачев определяет цель режимных мероприятий как «упорядочение соответствующей деятельности, недопущение отклонений от установленного в этих интересах порядка деятельности, выявление факторов, способных причинить ущерб охраняемым интересам, предупреждение и пресечение действий лиц, нарушающих режимные требования или склонных к их нарушению, и др.»².

Таким образом, понятие «административно–правовой режим» содержит «повышенную степень жесткости административно-правового регулирования, наличие запретов, ограничений или стимулов, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности и т. д.»³.

А.Б. Агапов выделяет особые административные режимы, которые вводятся в интересах обеспечения общегосударственных потребностей на определенных *территориях* и предусматривают установление бессудных (административных) ограничений частноправовой и публичной (общегосударственной) деятельности.

¹ Зиборов О.В. Административно-правовые режимы как объект научного осмысления. // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018. № 3. С. 29–30.

² Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 46.

³ Указ.соч. С. 45.

Диссертант разделяет позицию ученого в том, что особые режимы вводятся только в тех случаях, когда цели общегосударственного воздействия не могут быть достигнуты на основе иных методов публичного регулирования.¹

К особым территориям относятся территории, характеризующиеся определенными факторами (например, стратегическая важность, экстремальные природно–климатические условия, слабая заселенность, точечное расселение и др.), а также территории, на которых установлен отличный от обычного порядка территориального управления правовой режим осуществления хозяйственной или иной деятельности, специальный порядок деятельности субъектов права, охраны этих территорий.

Ситуации, связанные с необходимостью и потребностью в особом (специальном) правовом регулировании определяются в законодательстве и в науке административного права такими терминами как: «чрезвычайные обстоятельства», «чрезвычайные происшествия», «требования обеспечения безопасности, охраны» и т. д.

В чрезвычайных ситуациях и в неординарных условиях (таких как условия в Арктике) государство должно принимать особые меры – нормативно–правовые, управленческие, организационные, финансовые, медицинские, экологические, все это входит в понятие «административно–правовой режим», т. е. административно–правовые нормы являются основой правового регулирования режима Арктической зоны РФ.

Для определения общих подходов к выбранной теме исследования диссертант воспользовался рядом публикаций и нормативно–правовых актов по различным направлениям деятельности государства в Арктике.

В «Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года»² (п. 24) говорится о формировании основ государственного управления Арктической зоной РФ. В этом же пункте государство требует законодательного закрепления особого статуса Арктической

¹ Агапов А.Б. Административное право. М., 2006. С. 348.

² Стратегия развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.ru>. (дата обращения: 11.06.2018).

зоны РФ и установление в этой зоне особых режимов управления в сфере экономики, транспорта, экологии. Таким образом, общественные отношения, возникающие в Арктической зоне РФ, требуют установления специальных правил, образующих особый административно–правовой режим территории в целях эффективного социально-экономического развития этой территории, обеспечения благоприятных условий для жизнедеятельности населения, защиты их прав и законных интересов.

Необходимость административно–правовых режимов как особых инструментов управления связана с особенностью правоотношений в отдельных сферах отдельных российских регионов. Созданная на территории российского государства и органически связанная с ней, но все–таки обособленная территория – Арктическая зона РФ обладает определенными особенностями и преимуществами по сравнению с остальной территорией РФ. Условия реализации норм права в Арктической зоне РФ отличаются от общегосударственных условий, поэтому Арктическая зона РФ заставляет государство формировать особую стратегию управления этой территорией.

Важность и потребность в особом, режимном регулировании различных юридически значимых действий в Арктике вызвана также повышенной степенью опасности в регионе, обусловленной причинами биологического, природного и техногенного характера, а, следовательно, необходимостью обеспечения безопасности.

Однако, цели административно–правовых режимов в Арктике состоят не только в предупреждении правонарушений и наступлении иных вредных последствий (в экологии, безопасности личности, общества и государства, обеспечения общественной безопасности и общественного порядка), но и в создании благоприятных условий для развития экономики, транспорта, социальной сферы, жизнедеятельности населения и т.д. В Арктике особые требования к продукции, процессам проектирования, строительства, производства, транспорта, медицины, социальной защиты и, соответственно, реализации норм в этих сферах.

Принципами, на которых основаны административно–правовые режимы в Арктике, являются: разделение законодательной власти и административных, муниципальных и судебных властей; минимизация на арктической территории ограничений прав и свобод граждан; законность, т. е. полное следование исполнительной власти правовым предписаниям; ответственность государственных органов и должностных лиц за превышение полномочий.

Арктические режимы имеют свой собственный объект регулирования. Это урегулированные нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в системе социально–экономического развития Арктической зоны Российской Федерации. Это комплекс связей и отношений большого количества арктических субъектов, участвующих в государственном управлении и упорядочивании общественных отношений на северных территориях с законодательно закрепленным специальными правилами поведения, правоограничениями, правовыми стимулами и т.д.

Средства обеспечения административно-правовых режимов Арктической зоны РФ – это совокупность всех приемов и средств правового, материального и воспитательного характера, регламентируемых нормами административного права, обеспечивающих реализацию особого административно–правового режима на данной территории.

Можно выделить несколько видов средств обеспечения административно–правовых режимов в Арктике. Это, например, специальное государственное регулирование, учитывающее специфику территории и направленное на создание нормативных условий функционирования отдельных арктических объектов, а также широкое применение прямого государственного принуждения, так как нарушение административных норм может привести к тяжелым социальным, материальным и экологическим последствиям.

В процессе анализа нормативного материала обращает на себя внимание разрешительный способ реализации прав и свобод при выполнении определенных работ, с обязательным предварительным согласованием с органами исполнительными власти. В Арктике, как нигде, идет систематическое

наблюдение уполномоченных субъектов за деятельностью объектов государственного управления при строгом соблюдении установленных организационно–технических режимных правил.

При рассмотрении общественных отношений в этом регионе, а также при исследовании Арктической зоны РФ как единого объекта становится явной необходимость установления единых правил осуществления практической деятельности всех, и в первую очередь властных, субъектов возникающих отношений¹. По сути, речь идет о формировании особого порядка управления в Арктической зоне РФ, т. е. о *создании особого административно–правового режима Арктической зоны РФ*². Уникальность ситуации состоит в необходимости формирования особого административно–правового режима на территории нескольких неоднородных субъектов РФ.

Формируемый административно–правовой режим Арктической зоны РФ приобретает комплексный характер и нуждается в законодательном установлении. На данный факт обращает внимание С.С. Маилян³, утверждающий, что в последние годы комплексные административно–правовые режимы все чаще становятся объектом законодательной деятельности, а их основы получают закрепление в федеральных законах и законах субъектов Федерации.

Как подчеркивала Т.Я. Хабриева, «правовой режим Арктики – это особая область со специфическим статусом и слабо урегулированным комплексом общественных отношений, с фрагментарным, несистематизированным характером правового регулирования»⁴.

Административно–правовой режим Арктики имеет свои особенности юридической конструкции. В Арктическую зону входят значительные территории нескольких субъектов РФ, и эти субъекты неоднородны, поэтому современная стратегия развития государства по отношению к Арктической зоне также

¹ Арктическое право: концепция развития: монография / А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеев, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2014. С. 42.

² Кузнецов В.И. Административно-правовой режим Арктической зоны // Журнал российского права. 2015. № 11 [Электронный ресурс]. URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/14794>. (дата обращения: 10.03.2018).

³ Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права // «Черные дыры» в Российском законодательстве: Юридический журнал. 2002. № 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://kpress.ru/bh/2002/4/mailyan/mailyan.asp>. (дата обращения: 10.03.2018).

⁴ См. подробнее: URL: <http://www.rg.ru/printable/2014/12/29/gerasimov-site.html>. (дата обращения: 20.01.2017).

неоднородна. Можно сказать, что правовое регулирование Арктического макрорегиона формируется по принципу «лоскутного одеяла» без соблюдения общих для всех принципов правового регулирования¹ и связано с большим количеством особых, целевых административно-правовых режимов.

Данные обстоятельства должны учитываться при формировании особого административно–правового режима Арктической зоны РФ, а именно: он должен строиться на базе интеграции (объединения) режимов, уже существующих на территориях, включенных в Арктическую зону РФ. При этом названные режимы могут быть адаптированы и модифицированы с учетом обеспечения разумного единообразия и специфики отдельных областей Арктической зоны РФ.

Представляется справедливым мнение В.И. Кузнецова, согласно которому «установление требований, запретов и ограничений должно, с одной стороны, обеспечивать достойную свободу в деятельности граждан и организаций в условиях Арктики, с другой – иметь разумное и соразмерное ограничение их прав, учитывающих баланс интересов человека, общества и государства. Сбалансированность юридически закрепленных полномочий, прав, обязанностей и ответственности субъектов регулируемых отношений образует устойчивую юридическую конструкцию особого правового режима Арктической зоны РФ»².

Административно–правовой режим Арктической зоны РФ как часть общего режима деятельности органов государственного управления по реализации возложенных на них Российской Федерацией полномочий в Арктике представляет собой особый порядок административно–правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, закрепленных в нормативных правовых актах правил поведения граждан и юридических лиц в арктическом регионе. Административно–правовой режим Арктической зоны РФ предполагает закрепленный нормами административного права порядок реализации субъектами права их законных социально-экономических и иных интересов в экстремальных природных условиях в сфере публичного управления. Административно–правовой режим Арктической зоны

¹ Там же.

² Кузнецов В.И. Там же.

РФ направлен на обеспечение общественного порядка, государственной и общественной безопасности на Севере России правоохранными, пограничными, военными органами, подразделениями и службами органов государственного управления. Административно–правовой режим Арктической зоны РФ закрепляет, уточняет правила поведения граждан, государственных органов, и юридических лиц; вводит дополнительные ограничения (в сфере недропользования, экологии, транспорта, государственной и общественной безопасности, энергосбережения и других сферах).

Арктика и Север, вследствие уникальности, нуждаются в дополнительном контроле и надзоре за соблюдением правил поведения органами власти, гражданами и юридическими лицами, поэтому административно–правовой режим может возлагать дополнительные обязанности на участников правовых отношений и широко применять такие административные методы воздействия, как предупреждение, пресечение и наказание.

Диссертант предлагает рассматривать административно–правовой режим Арктической зоны РФ как особый порядок административно-правового регулирования, отражающийся в совокупности правил поведения, деятельности граждан и юридических лиц в особых экономических и социальных условиях, закрепленных в нормативно-правовых актах, как общего характера, так и связанных со спецификой Севера; как порядок реализации субъектами административных правоотношений прав и законных интересов государства, юридических и физических лиц в Арктической зоне РФ. Режим учитывает определенные, экстраординарные ситуации, свойственные только данной территории в сфере публичного управления, он направлен на обеспечение органами государственного управления общественного порядка, общественной безопасности и эффективного социально–экономического развития региона.

Резюмируя, диссертант отмечает, что административно–правовые режимы объективно существовали и функционировали значительно раньше, чем содержание и признаки этого явления стали предметом научных исследований в правовом смысле.

В юридической доктрине понятие правового режима исследовалось, в частности, в рамках общей теории права.¹

Исследование правовых режимов проводилось от частного к общему, что можно рассматривать как специфическую характеристику режимов с точки зрения юридической науки. Сформировавшись в отдельных отраслевых юридических группах и привлекая внимание ученых отдельных отраслей системы российского права, общеправовое и общетеоретическое исследование правовых режимов выступило необходимой научной составляющей, формирующей фундамент данной области правовых знаний.²

При помощи правовых режимов определяется правовое состояние тех или иных объектов права, особенности правового статуса субъектов, политическое и государственное состояние. С их помощью может регулироваться как обычная жизнедеятельность, обычное правовое состояние объектов права, так и исключения из общего правила. Причем сфера применения правовых режимов постоянно расширяется, что обусловлено более полным регулированием некоторых уже давно существующих отношений (например, предпринимательских), с одной стороны, и распространением сферы правового регулирования на все новые виды деятельности, отношения людей (космическое право, режим Арктики и т. д.) – с другой. Соответственно, в пределах каждой отрасли права, как справедливо обозначил А.Ф. Ноздрачев, «определяется своеобразный юридический режим, регламентирующий правовое положение субъектов права, устанавливающий законные способы реализации прав и исполнения юридических обязанностей, государственно-правовые меры, направленные на неукоснительную реализацию правовых норм в конкретных отношениях».³

В последние годы понятие «правовой режим» стало чаще применяться в государственной политике и в законодательстве Российской Федерации. Изучение

¹ Беляева Г.С. Понятие правового режима в теории права: основные подходы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5 (87) С.26–31.

² Зиборов О.В. Административно-правовые режимы как объект научного осмысления. // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018. № 3. С. 29–30.

³ Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика: монография / под ред. А.Ф. Ноздрачева. М., 2017. С. 69.

особенностей этого понятия позволяет определиться с основными правовыми решениями в сфере правового регулирования особого объекта или определения его деятельности. Изучая и анализируя административно–правовой режим, можно судить о значительно больших возможностях административного права как институционального образования, рассматривать административное право и административный процесс в динамике функционирования.

Диссертант разделяет научный взгляд А.Ф. Ноздрачева на административно–правовой режим как на «особый вид правового режима, «встроенный» в рамки общего административно–правового регулирования, состоящий из особого комплекса правовых норм, организационных мероприятий, установленных для достижения поставленных временных или постоянных целей: выполнения определенных функций, действий государственными органами, организациями, гражданами; защиты публичных и частных интересов, субъективных прав граждан; обеспечения безопасности в различных сферах жизнедеятельности общества и т. д.»¹.

Административно–правовой режим Арктической зоны РФ, ориентированный на достижение целей социально–экономического развития региона, рассматривается как часть общего административно–правового режима. Сам по себе административно–правовой режим включает в себя как постоянные, так и временные – экстраординарные режимы, составляющие общее административно-правовое поле. Диссертант рассматривает только часть этого административно–правового режима, которая является особым порядком административно–правового регулирования, выражается в сочетании общих и специфических юридических средств, и методов, направленных на создание необходимых социально-экономических условий в Арктике, для функционирования особых объектов управленческого воздействия и удовлетворения интересов субъектов права в этих особых условиях.

Можно выделить понятие административно-правового режима Арктической зоны РФ в широком и узком смысле слова.

¹ Там же.

В широком смысле – режим функционирования органов управления Арктической зоны РФ по реализации предоставленных им полномочий в различных сферах деятельности в Арктике.

Административно–правовой режим в узком смысле – совокупность правил поведения, которые необходимы для деятельности граждан и юридических лиц в Арктике и закреплены в нормативных правовых актах различного уровня: федеральных, региональных, муниципальных. В этом блоке важен порядок реализации субъектами своих прав и законных интересов в условиях Крайнего Севера и в определенных ситуациях (например, вахтовый метод работы на нефтяных месторождениях; охрана государственной границы в арктических условиях). В узком смысле в сфере публичного управления режим Арктической зоны РФ направлен на обеспечение безопасности государства и общества вооруженными силами, погранвойсками, МВД, прокуратурой, специально создаваемыми для этой цели органами (например, Арктические войска, подразделения спецназа) и службами органов государственного управления.

Административно–правовой режим Арктической зоны РФ устанавливается совместно федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, входящими в Арктическую зону РФ, в сфере деятельности органов исполнительной власти; закрепляет, детализирует правовой статус (права, обязанности и ответственность) граждан, государственных органов, общественных объединений, предприятий и учреждений; исходя из особых условий жизнедеятельности, вводит дополнительные права, обязанности и ответственность; более широко применяет административные методы воздействия (запреты, ограничения, дозволения) на субъекты права; предусматривает применение дополнительных мер государственного принуждения к нарушителям режима; вводит дополнительный контроль и надзор за соблюдением законодательства гражданами и юридическими лицами, муниципальными образованиями, государственной

администрацией, федеральными и региональными органами исполнительной власти.

§ 2. Классификация административно–правовых режимов Арктической зоны РФ

Механизм административно–правового регулирования в Российской Федерации имеет сложное и многоструктурное содержание, подтверждением чего может стать наличие разнообразных административно–правовых режимов.

Административно–правовые режимы различны по своему целевому назначению; субъектам, реализующим их основные требования; объектам, на которые направлены режимные меры; содержанию режимных мероприятий и др. Каждый из них можно рассматривать как самостоятельный правовой институт, направленный на установление оптимальных с точки зрения государственных органов власти отношений в конкретной, жизненно важной сфере, обеспечивающий безопасность личности, общества, государства.¹

Исследователи административно–правовых режимов уделяют большое внимание их разделению и классификации, приводя свои, авторские критерии.

Так, Д.Н. Бахрах разделяет административно–правовой режим на *общий* режим деятельности государственной администрации, который «рассчитан на повседневную административную деятельность, типичные социально-управленческие ситуации и *специальные* административно–правовые режимы, которые применяются на определенной территории, в отношении определенного объекта или предмета, когда требуются особые меры исполнительной деятельности в зависимости от условий деятельности органов управления отраслевой»².

¹ Агабалаев М.И. Особенности классификации административно-правовых режимов в обеспечении общественной безопасности // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Сер. Экономика и право. 2012. № 1. С. 65–69.

² Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2001. С. 412.

В зависимости от цели регулирования Ю.А. Тихомиров подразделяет административно–правовые режимы на три группы:

- *функциональные* административно–правовые режимы, призванные обеспечивать функции управления в различных сферах (налоговой, санитарной, экологической и т. д.);
- *легализующие* режимы, касающиеся официальной регистрации юридических и физических лиц, регламентации нормативных требований к видам деятельности;
- *режимы государственных состояний* (чрезвычайное, военное положение, охрана государственных границ, таможенных границ, регулирование внешне-торговой деятельности, включая протекционизм, и т. д.)¹.

Исходя из определенной цели режима – предупреждение или препятствование преступной и иной противоправной деятельности в сфере общей безопасности страны И.С. Розанов предлагает классификацию административно–правовых режимов, выделяя их в пять групп. К ним относятся режимы, направленные на:

- *обеспечение безопасности государства и охраны общественного порядка одновременно* (режим проживания и передвижения иностранцев и др.);
- *обеспечение интересов государственной безопасности страны;*
- *достижение целей и задач иных отраслей управления* (таможенный режим, санитарный режим и т. п.);
- *охрану общественного порядка* (разрешительные режимы приобретения и хранения оружия и т. п., паспортный режим и др.);
- *комплексные режимы* (военная угроза, стихийное бедствие и т. п.)².

Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров подразделяют режимы на:

- *общие* административно–правовые режимы, лежащие в основе всей системы государственного управления (режимы государственного

¹ Курс административного права и процесса / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1998. С. 404.

² Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 9. С. 26.

прогнозирования и планирования, режим бюджетного регулирования, разрешительная система);

– административно–правовые режимы в *административно-политической* сфере (режим государственной службы, чрезвычайные административно-правовые режимы, режимы в сфере обороны и государственной безопасности, внутренних дел и юстиции);

– административно–правовые режимы в *социально-экономической сфере* (в области экономики, социальной защиты, культуры, образования, науки, спорта, природопользования и охраны окружающей природной среды);

– административно–правовые режимы в *сфере международных отношений*¹.

Диссертант обращает внимание на то, что в последнее время стала развиваться система специальных административно–правовых режимов. Их широкое применение позволяет отразить достаточно объемный функционал деятельности органов исполнительной власти. Классификация данных режимов направлена на систематизацию их правовой базы, повышение эффективности управления территориями и объектами, имеющими особый социальный статус.

Диссертант соглашается с научным подходом С.С. Миляна² классифицировать специальные административно–правовые режимы по различным основаниям, а именно:

по *времени действия* на:

- *постоянные* (режим национальных парков и др.);
- *временные* (карантин, военное положение и др.).

по *носителям* на:

- *территориальные* (режим водоохранных зон водных объектов, придорожных полос федеральных автомобильных дорог и др.);
- *режимы отдельных объектов* (режим оборота наркотиков, оружия и др.);

¹ Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право. М., 2005. С. 45.

² Маилян С.С. О классификации административно-правовых режимов : административное и административно-процессуальное право : актуальные проблемы. М., 2004. С. 124.

– *режимы видов деятельности* (режим функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, государственной службы и др.).

по *правовой основе* на:

– *федеральными конституционными законами* (военное положение, чрезвычайное положение);

– *федеральными законами* (режим контртеррористической операции и др.);

– *подзаконными актами федеральных органов исполнительной власти* (режимы различных охранных зон, санитарно-защитных зон и др.);

– *законами субъектов РФ* (режим территориальной единицы с особым статусом в г. Москве и др.).

Диссертант поддерживает мнения ученых, полагающих, что «территориальные административно–правовые режимы могут быть классифицированы по различным основаниям, применимым как к территориальным и иным административным режимам, так и исключительно к территориальным режимам»¹.

В зависимости от масштабов территории на:

– *федеральные;*

– *региональные;*

– *муниципальные;*

– *локальные*

По содержанию основных мер территориальных режимов:

– административные режимы территорий с особыми условиями осуществления экономической деятельности;

– административные режимы территорий с особыми условиями осуществления научной и инновационной деятельности;

¹ Попова Н.Ф. О классификации специальных административно-правовых режимов // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. 2008. № 5 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/o-klassifikatsii-spetsialnyh-administrativno-pravovyh-rezhimov-1> (дата обращения: 12.03.2018).

- административные режимы обеспечения государственной и общественной безопасности;
- природоохранные режимы и другие.¹

Существует система специальных административно–правовых режимов, для которых использование запретов является важнейшей составляющей, как и использование системы правовых ограничений, а также применение мер принуждения и юридической ответственности. Среди данной группы режимов следует отметить появившиеся сравнительно недавно такие специальные режимы, как – режим контртеррористической операции, режим информационной безопасности, режим техногенной безопасности и др.

Новые административно–правовые режимы, связанные с решением актуальных проблем социально-экономического развития и основанные не на запретах, а на привилегиях, льготах и преимуществах стали важным инструментом в государственном управлении, основанном на режимном подходе. Среди них можно отметить режим территорий опережающего развития; режим территорий, созданных для внедрения инноваций; режим национальной безопасности; режим приграничного сотрудничества; свободного порта; режим промышленного кластера и др.

Проанализировав нормативные акты, действующие в Арктической зоне РФ, диссертант отмечает, что в зависимости от субъекта установления административные режимы разделяют на федеральные режимы, которые устанавливаются и регулируются, как правило, большим количеством федеральных органов государственной власти; региональные режимы, которые устанавливаются органами государственной власти арктических субъектов РФ; муниципальные режимы органов местного самоуправления².

¹ Глушко Е.К. Административные режимы территорий. М., 2017. С. 15.

² Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации: Федер. закон от 19.06.1996 № 78-ФЗ (ред. от 02.01.2000) // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3030; О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера: постановление Правительства РФ от 07.03.2000 № 198 // СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1286; Основные проблемы в области разработки и реализации федеральных целевых программ [Электронный ресурс]. URL: http://studbooks.net/1676018/finansy/osnovnye_problemy_oblastirazrabotki_realizatsii_federalnyh_tselevykh_programm. (дата обращения: 25.10.2017).

В Арктической зоне РФ, как и на всей территории России, действуют режимы обеспечения безопасности государства (государственной тайны, пограничного режима, режима въезда в Российскую Федерацию, государственной границы и др.), которые имеют свою специфику. Большое значение имеет в Арктике порядок оборота огнестрельного оружия, взрывчатых и ядовитых веществ, радиоактивных изотопов. Еще в советские времена были созданы особые режимы, такие как паспортно-визовый режим; санитарный, который был комплексным в условиях эпидемии, эпизоотии, стихийных бедствий; режимы, связанные с техногенными процессами в Арктике, военной угрозы со стороны стран НАТО и др.

Арктические административно–правовые режимы могут быть постоянными и временными. Выделяются территориальные режимы (карантин, эпидемия, чрезвычайное положение, военное положение, исключительная экономическая зона и др.). Есть и объектные режимы, например, особо охраняемых природных территорий, это примерно 7 % арктической территории; государственной тайны – Арктика приграничная территория, связанный с этим обстоятельством – паспортно–визовый режим.

Из большого количества видов административно-правовых режимов, действующих в Арктической зоне РФ, диссертант уделит внимание некоторым из них, наиболее значимым для социально-экономического развития региона, а именно: режимам Северного морского пути, закрытых административно-территориальных образований, опорных зон развития, налогообложения, культурного наследия и др.

Административно–правовой режим Северного морского пути (СМП).

В «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», утвержденной Президентом России В.В. Путиным 20 февраля 2013 г., Северный морской путь (СМП) характеризуется как «единая национальная транспортная магистраль России в Арктике». Документ (п. 12) предусматривает развитие «единой арктической транспортной системы Российской Федерации в качестве

национальной морской магистрали, ориентированной на круглогодичное функционирование, включающей в себя Северный морской путь и тяготеющие к нему меридиональные речные и железнодорожные коммуникации, а также аэропортовую сеть»¹.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (ст. 234) дает прибрежным государствам «право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его»².

В продолжение развития законодательной деятельности в этой сфере Федеральное Собрание РФ приняло в июле 2012 г. закон № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути»³, который вступил в силу в январе 2013 г. и внес ряд изменений в действующее законодательство. Новая редакция ст. 14 Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» гласит: «Плавание в акватории Северного морского пути, исторически сложившейся национальной транспортной коммуникации Российской Федерации, осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным

¹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года: утв. Президентом РФ 08.02.2013. № ПР-232 [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/info/18360/> (дата обращения: 24.02.2019).

² Соглашение об осуществлении Части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 г. (заключено в г. Нью-Йорке 23.07.1994) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 2. С. 3–18.

³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути: федер. закон от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4321.

законом, другими федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами». В п. 1 ст. 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» и в ст. 2 и 5 Кодекса торгового мореплавания РФ (КТМ РФ) внесены понятия «ледокольная и ледовая проводка судов» в акватории СМП.¹

Правительство РФ своим Постановлением от 25 сентября 2018 № 1137 определило цели, условия и порядок предоставления субсидии из федерального бюджета организациям морского и речного транспорта на навигационно-гидрографическое обеспечение судоходства на трассах Северного морского пути.²

В Кодекс торгового мореплавания включена новая статья (5.1), которая устанавливает цели и задачи административного режима Северного морского пути. Статья содержит: порядок организации плавания судов в акватории Северного морского пути; положение о навигационно-гидрографическом и гидрометеорологическом обеспечении плавания судов в акватории Северного морского пути; правила осуществления связи по радио при прохождении судов по акватории Северного морского пути; правила ледокольной проводки судов в акватории Северного морского пути; правила ледовой лоцманской проводки судов в акватории Северного морского пути; правила проводки судов по отдельным маршрутам в акватории Северного морского пути.

Организация прохода судов в акватории Северного морского пути осуществляется Администрацией Северного морского пути, созданной в форме федерального казенного учреждения. Выдача разрешений на проход судов в акватории Северного морского пути осуществляется при условии выполнения судном требований международных договоров и законодательства Российской Федерации, касающихся государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути (например, в вопросах

¹ Котляр В. Использование ледоколов в акватории Северного морского пути для обеспечения безопасности мореплавания судов под иностранным флагом: правовые основы и сложившаяся практика [Электронный ресурс] // <http://pro-arctic.ru/23/10/2015/legislation/18692#read>. (дата обращения: 08.11.2017).

² Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета на навигационно-гидрографическое обеспечение судоходства на трассах Северного морского пути: постановление Правительства от 25.09.2018, № 1137 // СЗ РФ. – 2018. – № 40 – Ст. 6141.

безопасности мореплавания, защиты морской среды от загрязнения с судов, страхования или иного финансового обеспечения гражданской ответственности за ущерб от загрязнения либо другой причиненный судном ущерб и др.).¹

Активность арктических и неарктических государств и мировой нефтегазовой отрасли в разработке углеводородных ресурсов арктических морей привело к принятию ряда нормативных документов, регулирующих работу судов в этом регионе.

Одной из наиболее значимых инициатив стала подготовка Международного кодекса безопасности судов, действующих в полярных водах (International Code for Ships Operating in Polar Waters.) Документ устанавливает административный режим судоходства по Северному морскому пути и должен сформировать долгосрочный подход к экологической безопасности Арктики, обеспечить безопасность все усиливающегося судоходства и предотвратить загрязнения арктических вод.

Специальные природоохранные положения также затрагивают вопрос эксплуатационных сбросов, подкрепляя требования, уже содержащиеся в Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ). Так как Антарктика уже объявлена особым районом, в котором действуют крайне строгие ограничения относительно сбросов, согласно приложениям I и V к МАРПОЛ, цель Полярного кодекса заключается в распространении многих из этих положений на арктический регион.

Административно-правовой режим, установленный Международным полярным кодексом, предъявляет особые требования к операторам. Оператор должен провести оценку предполагаемых работ для каждого судна, при котором учитываются дальность плавания, природно-климатические условия эксплуатации, потенциальные риски для судна и экипажа и др.

Все эти параметры должны быть включены в «Наставление по эксплуатации в полярных водах», которое становится инструкцией для

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

деятельности экипажа в арктических водах. Например, в инструкцию вносится список эксплуатационных ограничений при работе судна в акваториях, характеризующихся наличием торосов, айсбергов и ледяных полей. В «Наставлении по эксплуатации в полярных водах» есть рекомендации по снижению перечисленных рисков с учетом изменчивых природно-климатических условий приполярных регионов. Некоторые из них апробируются, например, на территориях Дальнего Востока России и могут быть применены к Арктической зоне РФ.

Административно–правовой режим закрытых административно–территориальных образований (ЗАО).

Особенностью ЗАО Арктической зоны РФ является некоторое ограничение конституционных прав и свобод человека и гражданина (в пределах, определяемых федеральным законодательством). Особый режим ЗАО включает в себя режим контролируемой зоны и режим запретной зоны. Для осуществления этого административного режима оборудуются контрольно–пропускные пункты.

В ЗАО имеются все необходимые ресурсы для реализации стратегии национальной безопасности России. В нормативных правовых актах всех уровней закреплён комплекс правовых средств для охраны общественных отношений на территории ЗАО. Общественные отношения, которые регулируются режимом ЗАО в Арктике, связаны с необходимостью обеспечения государственной безопасности и применения мер административного принуждения.

На территории ЗАО нет возможности использования иностранных инвестиций для экономического развития, что заставляет в большей степени использовать механизм режима государственно–частного партнерства.

Особой разновидностью административно-правовых режимов является режим секретности, который широко используется на территории ЗАО. Данный вид режима предполагает ограниченный доступ к сведениям, составляющим государственную тайну. Режим секретности устанавливает определенные ограничения права граждан свободно искать, получать, производить и распространять информацию любым законным способом, предусмотренным

законодательством РФ. Для защиты секретной информации создается система допуска должностных лиц, организаций и граждан к государственной тайне, которые становятся носителями специального административно–правового статуса, включающего в себя ряд определенных обязанностей и ответственности. Режим секретность является важным средством обеспечения государственной безопасности.

На Кольском полуострове практически все закрытые административно–территориальные образования неразрывно связаны с Военно-морским флотом и составляют экономическую основу регионального хозяйства Мурманской области.

На текущий момент на территории Мурманской области находится пять закрытых административно-территориальных образований (ЗАО)¹, население которых составляет более 16 % общей численности населения Мурманской области, что свидетельствует о значительном уровне военной и военно-промышленной специализации региона.²

Обязательным условием введения на определенной территории режима ЗАО является наличие связанных с разработкой, хранением и утилизацией оружия массового поражения, военных и иных объектов. Именно для них устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан³. На территории ЗАО применяются также и другие различные административно-правовые режимы (например, применение мер наказаний к нарушителям режима ЗАО).

Административно–правовой режим опорных зон.

В подготовленном Минэкономразвития России проекте Федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации», (текст по

¹ Козьменко С.Ю., Брызгалова А.Е. Перспективы развития закрытых административно-территориальных образований в Арктике // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 4. С. 198–205.

² Козьменко С.Ю., Щеголькова А.А. Арктика : модернизация региональной газотранспортной системы в условиях евро-российского геоэкономического и политического перепутья // Вестник Мурманского гос. техн. ун-та. 2014. Т. 17. № 3. С. 490–496.

³ Михеева И.В., Черкасов К.В. «Болевые точки» правового регулирования закрытых территорий в современной России // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2016. № 4. С. 379–390.

состоянию на 03.08.2016), в ст. 15 гл. 3 «Государственное регулирование в области экономического развития в Арктической зоне Российской Федерации» определяется порядок формирования и прекращения существования опорных зон развития в Арктической зоне РФ. В соответствии с п. 1 упомянутой статьи «опорная зона формируется решением Правительства Российской Федерации по предложению уполномоченного федерального органа исполнительной власти Российской Федерации на основе научно обоснованных планов комплексного социально-экономического развития Арктической зоны РФ и предложений по оказанию мер государственной поддержки». Создается арктическая транспортная система с обязательным развитием энергетической инфраструктуры. В этой системе присутствуют объекты добывающей и перерабатывающей промышленности, которые оказывают решающее влияние на социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ и обеспечение национальной безопасности (п. 2, ст. 15, гл. 3).

Вопросы по доработке Госпрограммы социально-экономического развития Арктической зоны РФ до 2020 г, по подготовке проектов и реализации федеральных целевых программ (ФЦП) развития инфраструктуры Арктической зоны РФ, по формированию опорных зон развития в Арктике остаются важными темами обсуждений на совещаниях в Минэкономразвития РФ и профильных министерств. Необходимо подчеркнуть, что основа опорных зон развития в Арктике должна формироваться в первую очередь из реализуемых и уже реализованных инфраструктурных и производственных проектов.¹ В Архангельской области в пилотную опорную зону включено 12 масштабных проектов: строительство железнодорожной магистрали Белкомур; разработка Павловского месторождения свинцово-цинковых руд на Новой Земле со строительством горно-обогатительного комбината; строительство глубоководного района морского порта Архангельск; водоснабжение городов региона из подземных источников и др. Осуществляется работа по объединению данных

¹ В Минэкономразвития рассмотрели проекты 3 пилотных опорных зон развития Арктической зоны РФ [Электронный ресурс] URL: <https://neftegaz.ru/news/gosreg/217727-v-minekonomrazvitiya-rassmotreli-proekty-3-pilotnykh-opornykh-zon-razvitiya-arkticheskoy-zony-rf/> (дата обращения: 20.09.2018).

проектов в единый комплексный проект территориального развития Архангельской опорной зоны с описанием мультипликативных эффектов от их реализации.

Большая роль отведена Северо-Якутской опорной зоне в управлении инфраструктурой востока Северного морского пути (СМП), обеспечении национальной безопасности, формировании центра научного изучения Арктики и сохранении исконного хозяйственного уклада населения. В Северо-Якутской опорной зоне будут реализованы и уже осуществляются такие крупномасштабные проекты как: полный ввод в эксплуатацию железной дороги Беркакит – Томмот – Нижний Бестях; возобновление работы Тиксинского морского порта с переработкой до 300 тыс. т/год грузов; модернизация Жатайского судостроительного завода для реновации флота судов класса река-море и запуска кратчайшего меридионального транспортного коридора с северо–запада Китая в Западную Европу через Сковородино, Якутию и СМП.

Основной специализацией Кольской опорной зоны станет комплексное сервисное обеспечение мореплавания по трассам СМП. Реализации этого плана будет способствовать Программа обновления атомного ледокольного флота и комплексное развитие Мурманского транспортного узла. Кольская опорная зона также должна обеспечить реализацию проектов по добыче и переработке водных биологических ресурсов и различных видов стратегического минерального сырья, по освоению нефтегазовых морских месторождений в российском секторе Арктики. В программе заложены инвестиции в развитие образовательной инфраструктуры Кольской опорной зоны и привлечение около 2 тыс. специалистов высшего и среднего звена из других регионов России.¹

Опорные зоны развития Арктической зоны РФ призваны решить ряд стратегических государственных задач, в числе которых: развитие Северного морского пути (СМП) в качестве национальной транспортной судоходной артерии, совершенствование транспортной инфраструктуры, формирование условий для освоения ресурсной базы российской Арктики и российского

¹ Смирнова О.О. Опорные зоны Арктики: проекты и перспективы [Электронный ресурс] // http://www.sozvezdye-forum.ru/assets/files/Presentation_2016/Plenarnaya%20chast/SmirnovOOv2.pdf (дата обращения: 22.03. 2018).

континентального шельфа, создание благоприятных условий для инновационной, предпринимательской, хозяйственной и иной деятельности.

Опорные зоны развития составляют основу госпрограммы по Арктике. Принятая в 2014 г. Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» 7 сентября 2017 г. была продлена до 2025 г. Данная программа предполагает, что приоритетными проектами для большинства из восьми опорных зон станут «создание минерально-сырьевых центров. Общие инвестиции в программу оцениваются в 160 млрд руб.»¹.

«Ключевыми механизмами реализации программы призваны стать опорные зоны развития Арктической зоны РФ, представляющие собой комплексные проекты социально-экономического развития, предусматривающие синхронное применение взаимосвязанных действующих инструментов территориального и отраслевого развития, а также механизмов реализации инвестиционных проектов, в том числе на принципах государственно-частного и муниципально-частного партнерства»².

Зоны опираются на административно-территориальное деление, транспортные центры и ресурсные базы. Нефтегазохимический кластер станет основой Ямало-Ненецкой опорной зоны. На месторождениях округа добывается более 80 % российского газа, что является одной пятой мирового производства.³

В Архангельской опорной зоне основными отраслями экономики, обеспечивающими развитие территории, станут лесопромышленный комплекс, машиностроение, судостроение, логистика, и туризм. В целях обеспечения полноценного коридора для освоения Арктики Архангельская область сделает упор на развитие транспортной инфраструктуры. Помимо этого, планируется развитие новых направлений, таких как добыча свинца, цинка и серебра.

¹ Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»: постановление Правительства от 21.04.2014, № 366 <https://neftegaz.ru/news/gosreg/217727-v-minekonomrazvitiya-rassmotreli-proekty-3-pilotnykh-opornykh-zon-razvitiya-arkticheskoy-zony-rf/http://government.ru/programs/236/events> (дата обращения: 12.08.2017).

² Там же.

³ Формирование опорных зон в Арктике: методология и практика. [Электронный ресурс] URL: <http://yakutiafuture.ru/2016/12/24/formirovanie-opornyx-zon-v-arktike-metodologiya-i-praktika/> (дата обращения: 22.03.2018).

Формирование Таймыро–Туруханской опорной зоны предполагается на территории Таймырского, Туруханского районов Красноярского края и Норильска. На территории зоны уже действует компания «Норникель». Заполярный филиал компании производит более 90 % российского объема никеля, более 40 % меди, 98 % металлов платиновой группы. Согласно документу компания планирует реализовать проекты по расширению рудной базы.¹

Пилотным проектом является и формирование Северо–Якутской опорной зоны. Основной упор будет сделан на развитии водной транспортной инфраструктуры, которая главным образом формируется вокруг СМП и судоходных рек Ленского бассейна. В дальнейшем планируется распространить данный опыт на всю территорию Арктической зоны РФ. Создание транспортной инфраструктуры на основе единой системы СМП, воздушного сообщения и автомобильных дорог актуально также для Чукотской опорной зоны.²

В Ненецком автономном округе главное внимание уделено освоению континентального шельфа. К 2020 г. планируется рост добычи нефти и газа в регионе до 32–35 млн тонн в нефтяном эквиваленте; к 2030 г. (по сравнению с 2007 г.) увеличение промышленного производства в 2,5 раза, реальных доходов населения в 3,5 раза.³

Опорная зона в Коми включает в себя муниципальное образование городского округа «Воркута», который на настоящий момент является моногородом и крупнейшим центром добычи угля Печорского угольного бассейна. Ожидается, что деятельность Воркутинской опорной зоны может способствовать увеличению добычи угля до 21,4 млн тонн в год.⁴

¹ Липина С.А., Смирнова О.О. Высокотехнологичные проекты в арктической зоне – ключевые аспекты современного геополитического партнерства // *Euroasian science*. 2016. № 3 (13). С. 54–57; *Арктика и Север*. 2016. № 25. С. 157.

² Кудряшова Е.В., Тюкина С.Л. Создание Национального арктического научно-образовательного консорциума для обеспечения устойчивого развития территорий АЗРФ: сущность и содержание // *Арктика – национальный мегапроект: кадровое обеспечение и научное сопровождение* / отв. ред. Е. В. Кудряшова. Архангельск, 2016. С. 178–180.

³ Цибульский А.В., Фишкин Д.О. Роль кадрового обеспечения в контексте проектного подхода к социально-экономическому развитию Арктической зоны России // *Арктика – национальный мегапроект : кадровое обеспечение и научное сопровождение* / отв. ред. Е. В. Кудряшова. Архангельск, 2016. С. 42–43.

⁴ Липина С.А. Инновационный вектор развития прибрежных территорий Российской Арктики // *Арктика и Север*. 2016. № 22. С. 66–74.

Особый правовой режим налогообложения в Арктике.

30 сентября 2013 г. Президент РФ подписал Закон о стимулировании деятельности по добыче углеводородного сырья на российском континентальном шельфе № 268-ФЗ (вступил в силу 1 января 2014 г.). Это по существу особый правовой режим налогообложения в Арктике, имеющий некоторые общие черты с административно-правовым режимом. Режим налогообложения устанавливается законодательством и обеспечивается государством; он регламентирует конкретные области общественных (налоговых) отношений, выделяя при этом субъекты и объекты налогового права; представляет особый порядок правового регулирования в сфере налогообложения, состоит из совокупности юридических средств, направленных на налоговое регулирование; создает определенный стимул для удовлетворения интересов субъектов налогового права.

Законом был установлен специальный налоговый режим для проектов по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе, в российское законодательство введены ряд терминов и определений, служащих основой правового регулирования и налогообложения проектов по добыче полезных ископаемых на шельфе.

Данный нормативный акт определяет позицию по налоговым вопросам для компаний, работающих на арктическом шельфе. Для Оператора и Владельца лицензии по налогу на прибыль, например, есть достаточно интересное положение «при решении о прекращении работ на участке недр в связи с экономической нецелесообразностью, вся сумма расходов на освоение природных ресурсов (либо любая их часть) может быть отнесена на другое новое морское месторождение на данном участке недр». Есть и другие положения, которые связаны с льготами по осуществлению недропользования. Закон устанавливает льготные ставки НДС для новых морских месторождений.

Закон, в то же время, не решил вопросов правового режима и особенности налогообложения для российских и иностранных коммерческих лиц, которые участвуют в российских шельфовых проектах, а также вопросы по трансфертному ценообразованию и другие. Задача закона – структурирование деятельности в

целях соответствия российскому законодательству и определения оптимальной позиции по налоговым вопросам для компаний, работающих на арктическом шельфе.

Таким образом, законодательством предложена новая, реальная схема взаимодействия российских нефтяных компаний и иностранных инвесторов. Административный режим налогообложения в Арктической зоне РФ должен определять правовой режим и особенности налогообложения для российских и иностранных подрядчиков и субподрядчиков, принимающих участие в российских шельфовых проектах. Законодательство, однако, не гарантирует, что инвесторы могут полноценно воспользоваться предоставленной льготой, так как при благоприятном развитии событий фактическая добыча углеводородов на шельфе может начаться не ранее чем через 10 лет.

Административно–правовой режим культурного наследия.

Вопросы защиты объектов культурного наследия, осуществляемой соответствующими органами, закреплены в п. 2 ст. 33 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»¹. Это действия, которые предотвращают повреждения объектов культурного наследия. Исполнительные органы имеют действенные средства на основании действующего законодательства применить механизм отраслевой ответственности. Наиболее действенным является административно-правовой способ охраны объектов культурного наследия: это и государственный контроль, и проведение согласований. Административная ответственность является одним из основных способов правовой охраны отношений в обществе, в том числе и отношений, связанных с охраной культурного наследия. Законодательство об административных правонарушениях на объектах культурного наследия в Российской Федерации и в Арктической зоне РФ

¹ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: федер. закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ // Российская газета. 2002. № 116–117.

представлено, в частности, нормами ст. 7.13–7.16, 7.33 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.¹

Изменения, внесенные в Кодекс, а именно увеличение размеров санкций за нарушения в области государственной охраны объектов культурного наследия, пересмотр составов данных правонарушений существенно отразились на содержании режима культурного наследия.²

Рассматривая различные административно–правовые режимы в Арктике и ответственность за их нарушение, следует обратить внимание на точку зрения М.В. Яновича, который поставил вопрос об охране культурного наследия.³ В своей статье он пишет об осуществлении государственной охраны объектов культурного наследия в Арктике. М.В. Янович считает, что проблема охраны этих объектов может быть решена посредством правового регулирования с использованием специально установленных правовых режимов и методов, обеспечивающих соблюдение таких режимов.⁴

М.В. Янович также обращает внимание на то, что «в условиях российской Арктики применение административно–правовых методов государственной охраны объектов культурного наследия представляется малоэффективным в связи с их труднодоступностью и фактическим отсутствием административных правонарушений на таких объектах в силу их контролируемого посещения»⁵.

Проведенные исследования позволяют сказать, что на примере Арктической зоне РФ явно просматривается необходимость в формировании новой концепции административно-правовых режимов, формулировании нового содержания режимов, определении их места в системе административно–правового регулирования. Важно усилить гарантии законности и защиты прав и свобод граждан в условиях действия арктических режимов, совершенствование мер

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 дек. 2001 года, одобр. Советом Федерации 26 декабря 2001 года // Российская газета. 2001. № 256.

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 07.05.2013 № 96-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17 апр. 2013 года, одобр. Советом Федерации 27 апреля 2013 года // Российская газета. 2013. № 100.

³ Янович М.В. Правовая охрана культурного наследия Арктики // Вестник Северного (Арктического) федер. ун-та. Сер. Гуманитарные и социальные науки. 2014. Вып. № 4. С. 120–126.

⁴ Там же. С. 45.

⁵ Там же. С. 120–126.

юридической ответственности за нарушение режимных требований. Создание отдельных административно–правовых режимов в Арктической зоне РФ должно привести к совершенствованию системы государственного управления Арктической зоной РФ, регулированию ее развития, укреплению государственной и общественной безопасности во всех сферах жизнедеятельности.

Подводя итог вышеизложенному, диссертант полагает, что:

– административно–правовые режимы в Арктической зоне РФ универсальны для реализации, так как в зависимости от государственной необходимости можно либо уточнить их содержание посредством нормативно-правового акта, либо установить лишь границы, конкретизирующие его содержание;

– при изменении режимов представляется возможным установить дополнительные требования, запреты и ограничения как для граждан, так и организаций, действующих в административно-правовых режимах Арктической зоны РФ; возможно установить дополнительные полномочия органов исполнительной власти, которые будут действовать в рамках данного административно–правового режима;

– административно–правовые режимы, направленные на решение актуальных задач, могут содействовать обеспечению положительных демографических процессов и разумной миграции, поскольку учитывают особенности социально-экономического развития каждого населенного пункта;

– включение во вновь принимаемые акты по освоению нефтегазовых ресурсов в Арктической зоне РФ положений, предусматривающих обязательный учет мнения местного населения, позволило бы решить проблемные ситуации вынужденной миграции;

– административно–правовые режимы в сфере экологии, с внедрением экологически совместимых технологий природопользования, способны привести к ликвидации накопленного экологического ущерба и устранению негативных последствий хозяйственной деятельности, обусловленных возрастающей экономической активности, изменений климата. Необходимо предусмотреть

разработку мер, в том числе принятие нормативных актов, обеспечивающих надлежащий баланс между потенциальным ущербом окружающей среде и экономической выгодой от освоения нефтегазовых ресурсов;

– только четкое использование требований административно–правового режима может способствовать оптимизации экономических механизмов северного завоза, изменению структуры объемов грузоперевозок по Северному морскому пути, повышению эффективности энергетического комплекса за счет внедрения новых материалов и технологий, использования местных источников энергии;

– с помощью административно–правовых режимов возможно создание системы оказания навигационных, гидрометеорологических и информационных услуг, обеспечение контроля за безопасностью судоходства, регулирование транспортных потоков в районах интенсивного движения судов; организации и эффективного использования транзитных и кросс-полярных воздушных маршрутов;

– в рамках административно–правовых режимов решается проблема создания системы комплексной безопасности для защиты территорий, населения и важнейших объектов Арктической зоны Российской Федерации от угроз чрезвычайных ситуаций природного, антропогенного и техногенного характера.

Совершенствование системы государственного управления Арктической зоной Российской Федерации, укрепление государственной и общественной безопасности во многом зависят от решения вопросов, связанных с формированием и эффективной реализацией административно–правовых режимов, направленных на комплексное развитие Арктической зоны Российской Федерации. Практика создания разнородных территориальных режимов, избыточность действующих территориальных режимов в одном регионе усложняет управленческую деятельность и создает условия для манипулирования различными ограничениями, запретами, разрешениями, а также льготами, и мерами государственной поддержки, а значит, благоприятствует различного рода злоупотреблениям.

§ 3. Нормативно-правовая основа административно-правовых режимов Арктической зоны РФ

В настоящий момент правоотношения в Арктической зоне РФ регламентируют более пятисот указов Президента РФ и федеральных законов, более ста постановлений и распоряжений Правительства РФ (в большинстве – документы стратегического планирования), около тысячи законов и нормативных актов, принятых в восьми субъектах РФ, полностью или частично вошедших в состав Арктической зоны РФ¹. Как уже отмечалось выше, нормативно-правовые акты органически не связаны и не составляют единую юридическую конструкцию административного режима Арктической зоны². Многие из этих нормативных правовых актов принимались в советский и постсоветский периоды, в социалистических реалиях и уже потеряли свою актуальность. Кроме того, эти документы создавались и создаются в настоящий момент в основном по ведомственному принципу, не достаточно согласуются в министерствах и ведомствах и часто противоречат друг другу.

Количество нормативных актов, действующих в Арктике, не переходит в качество и не создает основы для реализации целей и задач Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденной Президентом России.³

При принятии и реализации нормативных актов в Арктической зоне возникает много теоретических вопросов, которые требуют разрешения, в частности о классификации правовых актов. В соответствии с Указом Президента РФ от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов» законопроект «Об Арктической зоне Российской Федерации»⁴ относился бы к отрасли законодательства об отдельных регионах Российской Федерации (010.070.080).

¹ Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Российская Арктика сегодня. Содержательные новации и правовые коллизии // Экономика региона. 2018. Т. 14. Вып. 4. С. 1117-1130.

² Российская газета. URL: <https://rg.ru/2015/01/21/arktika.html> (дата обращения: 11.05.2018).

³ Нормативная база законов по Арктике отстала от реальности [Электронный ресурс]. URL: <http://www.1sn.ru/153004.html> (дата обращения: 21.12.2018).

⁴ О классификаторе правовых актов : указ Президента РФ от 15.03.2000 № 511 // Российская газета. 2000. № 55–57.

На данном этапе классифицировать нормативно-правовые акты по близким признакам можно, если учитывать тот факт, что в Стратегии¹ выделены направления совершенствования нормативно-правовой базы Арктической зоны РФ. Это дает основание классифицировать эти нормы по родственным признакам.

В рассматриваемой в данном параграфе теме диссертант выделил несколько основных блоков нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в Арктической зоне РФ.

Основопологающим является блок административно-правовых актов, которые связаны с определением места и роли Арктической зоны в политике, безопасности и социально-экономическом развитии Российской Федерации, участием государственных органов в реализации этой политики.

Современное законодательство пыталось определить место Арктики в социально-экономической системе России. Основные понятия были раскрыты в Федеральном законе от 19.06.1996 № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации»².

В последние годы приняты важные государственные документы, определяющие развитие российской Арктики на длительную перспективу.

Прежде всего, это «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» от 18.09.2008 № Пр-1969³. В документе на первый план выдвигается защита национальных интересов России в Арктике.

В феврале 2013 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин утвердил «Стратегию развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года». Этот документ определяет план действий нашей страны в Арктике по решению национальных интересов.

¹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года : утв. Президентом 08.02.2013 г. № ПР-232 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499002465> (дата обращения: 08.10.2018).

² Об основах государственного регулирования социально экономического развития Севера Российской Федерации: федер. закон РФ от 19.06.1996 № 78-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3030.

³ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу: утв. Президентом РФ 18.09.2008. № Пр-1969 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_119442/ (дата обращения: 28.07.2018).

Постановлением Правительства от 21.04.2014 № 366 была принята государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»¹. Этапы и сроки реализации Программы установлены на 2015–2020 гг. В рамках Программы была разработана подпрограмма «Координация деятельности органов государственной власти в сфере социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации»². Программой предусматривается участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в мониторинге реализации основных мероприятий всех государственных программ Российской Федерации, которые действуют на территории Арктической зоны Российской Федерации. Ключевой механизм реализации Программы каркасно-кластерный, он требует опережающего развития транспортного, энергетического и социального развития территории и объединения всех, в том числе бюджетных, ресурсов на приоритетных опорных зонах развития и освоения.

Для реализации Стратегии весной 2015 г. постановлением Правительства Российской Федерации от 14.03.2015 № 228 сформирована Государственная комиссия по вопросам развития Арктики.³ Это координационный орган, который обеспечивает взаимодействие государственных органов как федеральных, так и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, предпринимателей, общественных организаций при решении социально-экономических и других задач, обеспечения национальной безопасности Арктической зоны РФ. В состав комиссии включены руководители профильных федеральных органов исполнительной власти, главы регионов, частично или полностью входящих в состав Арктической зоны РФ, полномочные представители Президента в федеральных округах, представители аппарата

¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»: постановление Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162195/. (дата обращения: 08.08.2019).

² Там же.

³ Об утверждении Положения о Государственной комиссии по вопросам развития Арктики: постановление Правительства РФ от 14.03.2015 № 228 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70901032/> (дата обращения: 01.02.2019).

Совета безопасности, Администрации Президента, других государственных органов, научных и общественных организаций.

Несмотря на то, что в Российской Федерации приняты важные стратегические документы, регулирующие деятельность государства в Арктике,¹ некоторые из них плохо стыкуются друг с другом, не образуют целостной системы, учитывающей перспективу на длительный период развития.

Госпрограмма «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» не разрабатывалась специально для Арктического макрорегиона. Программа фрагментарно включила в себя части других госпрограмм, которые имели отношение к Арктике, поэтому требуется увязать все стратегические документы для последовательного и комплексного развития данной территории. В этом отношении роль административного права трудно переоценить, именно нормы данной отрасли способны создать действенный механизм реализации основных государственных программ в Арктике.

В ряде работ ученых правоведов и экономистов анализируются правовые и социально-экономические проблемы Арктической зоны Российской Федерации, а также предлагаются возможные пути решения.²

¹ См.: Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года: утв. Президентом 08.02.2013 г. № ПР-232. [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499002465>. (дата обращения: 11.08.2019); Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»: постановление Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 (ред. от 17.12.2014) // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. 4). Ст. 2207; О стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г.: распоряжение Правительства РФ от 8 дек. 2011 г. № 2227-р. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/#ixzz4ZVeNUAPx>. (дата обращения: 19.07.2019); Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу: утв. Президентом РФ 18.09.2008. № Пр-1969. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_119442/. (дата обращения: 20.06.2019).

² См.: Чернов С.Н., Куликовская Л.Ю. Особенности правового регулирования социально-экономических отношений в Арктической зоне Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 9–12; Дементьева О.А. Целевые программы как инструмент экономического развития отдельных территорий (на примере Арктической зоны Российской Федерации) // Законодательство и экономика. 2014. № 12. С. 17–21; Игнатьева И. А. Устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации: проблемы правового обеспечения // Экологическое право. 2013. № 3. С. 20–26; Крассов О.И. Правовое обеспечение сохранения экологических систем на землях сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2005. № 1. С. 35–40; Мамитова Н.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике: (обзор материала круглого стола) [Электронный ресурс]. URL: <http://vestnik.igps.ru/wp-content/uploads/V74/19.pdf>. (дата обращения: 11.05.2018); Арктическая зона России в социально-экономическом развитии страны / И. И. Меламед, М.А. Авдеев, В.И. Павленко, С.Ю. Куценко [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/arkticheskaya-zona-rossii-v-sotsialno-ekonomicheskom-razvitii-strany>. (дата обращения: 09.05.2016); Рогозин Д.О. Основой развития Арктической зоны России станет формирование «опорных зон» [Электронный ресурс]. URL:

Особую важность представляет блок нормативно-правовых актов, относящихся к планированию и программному развитию.

11 июля 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании»¹. Стратегическое планирование в Арктической зоне РФ включает в себя и набор административно-правовых мер, предпринимаемых руководствами органов исполнительной, муниципальной власти по разработке специфических стратегий развития Арктики, нацеленных на эффективное освоение территорий, содействие юридическим лицам в ведении хозяйственной деятельности и др.

На территории Арктической зоны РФ также действуют следующие программы: «Развитие транспортной системы»², «Воспроизводство и использование природных ресурсов»³, Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 300 «О государственной программе Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»⁴, Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 323 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»⁵, Распоряжение Правительства РФ от 15.05.2013 № 792-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы»⁶, Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие

<http://portnews.ru/news/215862>. (дата обращения: 26.04.16); Солонин Ю.Г. Медико-физиологические аспекты жизнедеятельности в Арктике / Ю.Г. Солонин, Е. Р. Бойко // Арктика: экология и экономика. 2015. № 1. С. 70; Филиппов В.В., Жуков М.А. Экономическое развитие арктических регионов России [Электронный ресурс]. URL: <http://arcticregion.ru/index.php/strategiya-arktiki/36-ekonomicheskoe-razvitie-arkticheskikh-regionov-rossii>. (дата обращения: 20.12.2018).

¹ О государственном стратегическом планировании: федер. закон РФ от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

² ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)» утверждена постановлением Правительства от 5 декабря 2001 года № 848. Является составной частью госпрограммы «Развитие транспортной системы» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/1587083/1/>. (дата обращения: 15.05.2018).

³ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 322. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162083/. (дата обращения: 20.05.2018).

⁴ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162189/ (дата обращения: 21.11.2018).

⁵ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162177/ (дата обращения: 21.11.2018).

⁶ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_146497/ (дата обращения: 21.11.2018).

культуры и туризма» на 2013–2020 годы»¹, Постановление Правительства РФ от 22.11.2013 № 1055 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Развитие судебной системы России» на 2013–2020 годы»².

Профессор М.Н. Марченко достаточно четко обозначает свою позицию, подтверждая нормативность программ и стратегий.³

Исходя из того, что Арктика является самостоятельным объектом государственной политики Российской Федерации, И.И. Меламед говорит о необходимости учета базовых показателей за предыдущие периоды при разработке стратегических подходов, определения тактики действий и сохранения этой территории в программе развития Арктической зоны РФ.⁴

До 1 января 2017 г. Правительством Российской Федерации должны были быть доработаны и разработаны документы стратегического планирования в РФ на последующий период. Но в дальнейшем сроки были перенесены на 1 января 2019 г. Следует отметить, еще ряд нормативных актов, играющих важную роль в управлении социально-экономическим развитием Арктики, в их числе: Постановление Правительства РФ от 07.03.2000 № 198 «О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера»⁵, Федеральный закон от 28.07.2012 № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути»⁶, Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁷. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 № 132-р утверждена

¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162185/ (дата обращения: 21.11.2018).

² URL: <http://base.garant.ru/70517260/#ixzz4FhVjGIAp> (дата обращения: 21.11.2018).

³ Проблемы теории государства и права : учебное пособие / под ред. М. Н. Марченко. М., 2002. С. 368.

⁴ Меламед И.И., Авдеев М.А, Павленко В.И., Куценко С.Ю Арктическая зона России в социально-экономическом развитии страны // Власть. 2015. № 1 С.5–11.

⁵ URL: <http://base.garant.ru/181808/#ixzz4FbGcd1i3> (дата обращения: 29.01.2019).

⁶ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133277/ (дата обращения: 29.01.2019).

⁷ О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации : федер. закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22928/ (дата обращения: 24.07.2016).

Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.¹

Анализируя государственные программы, диссертант указывает на ряд недостатков при их разработке, а именно, нарушение принципов логической связи, соподчиненности нормативных актов; наличие некоторых противоречий в юридической силе государственных программ. Государственные программы Российской Федерации содержат стратегические составляющие: мероприятия, инструменты реализации государственных функций, цели государственной политики в Арктике, размер финансирования из федерального бюджета до конца действия программ. Однако в соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственные программы не содержат ни расходных, ни публичных обязательств Российской Федерации. Федеральные целевые программы входят в состав государственных программ и являются программно-целевыми, т. е. выполняют тактические функции. Однако они утверждаются постановлениями Правительства Российской Федерации и являются расходными и публичными обязательствами.²

Острой является проблема перераспределения государственных капитальных вложений в ходе выполнения Программы. Нормативные правовые акты предусматривают то, что объекты, включенные в Перечень, должны быть обеспечены проектно-сметной документацией. В случае, если на 1 апреля текущего года такой документации нет, Правительству Российской Федерации предоставляется право перераспределять выделенные на финансирование включенных в Перечень объектов объемы ассигнований на другие нужды, предусмотренные Федеральной адресной инвестиционной программой. А большинство таких объектов – собственность субъектов Российской Федерации и муниципалитетов³.

¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84814/ (дата обращения: 28.01.2019).

² Чернов С.Н., Куликовская Л.Ю. Особенности правового регулирования социально-экономических отношений в Арктической зоне Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 9–12.

³ Основные проблемы в области разработки и реализации федеральных целевых программ [Электронный ресурс]. URL: http://studbooks.net/1676018/finansy/osnovnye_problemy_oblasti_razrabotki_realizatsii_federalnyh_tselevykh_programm (дата обращения: 25.10.2018).

В программных документах отсутствует система требований к результатам развития субъектов, нет взаимосвязи программ органов власти Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления, содержится очень много декларативных заявлений, не учитывается потребность в государственной селективной политике.¹ По определению профессора В.Я. Иохина, «селективная структурная политика предполагает реализацию системы государственных мероприятий, подкрепленных созданием финансово-экономических условий заинтересованности хозяйствующих субъектов и направленных на обеспечение перелива капиталов в намеченные к ускоренному развитию сферы хозяйственной деятельности. Она предполагает оказание целенаправленной государственной поддержки выбранным группам предприятий и организаций, способным к относительно быстрой реорганизации, модернизации или переориентации производства»².

Значительный блок нормативной базы относится к регулированию в экономической сфере. Вследствие изменения международной и внутренней ситуации в стране начался процесс переработки государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»³.

Переход к рыночной экономике в Арктике фактически не произошел: негативно сказалась неразвитость транспортной, энергетической, промышленной, сервисной инфраструктуры экономики, что повлияло на низкую производительность труда. Важным недостатком в административно-правовом регулировании Арктической зоной РФ является доминирование ведомственного подхода в управлении, низкий уровень координации между разными видами хозяйственной деятельности, значительный уровень риска для инвесторов. Постепенно в Арктике начинает формироваться сеть зон опережающего развития. Принят Федеральный закон «О территориях опережающего социально-

¹ Чернов С.Н., Куликовская Л.Ю. Указ. соч.

² Иохин В.Я. Экономическая теория. М.: Экономис, 2006. С. 486.

³ Об утверждении государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»: постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/> (дата обращения: 12.11.2016).

экономического развития в Российской Федерации»¹, который видит в этих зонах центры технологического, финансового, социального развития. Решаются эти программы с использованием административно-правовых средств.

Государство активно принимает межведомственные, межрегиональные и международные проекты в приарктических регионах, пытается создать условия для устойчивого социально-экономического роста. Минэкономразвития РФ письмом от 1 февраля 2017 г. внесло проект госпрограммы РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» в Правительство РФ. 29–30 марта того же года проект был рассмотрен на заседании госкомиссии по вопросам развития Арктики в Архангельске. Программа была сконцентрирована на двух ключевых направлениях: развитии опорных зон в Арктике и Северного морского пути, а также деятельности на арктическом шельфе РФ. С учетом этого Минэкономразвития РФ совместно с заинтересованными ведомствами дополнительно прорабатывают административные инструменты в рамках программы.²

В Мурманской области 17 июля 2017 г. был принят Перечень государственных программ области. Одна из программ должна решить сложный социальный вопрос о развитии регионального рынка труда. Основные цели: содействие занятости населения; снижение напряженности на рынке труда; привлечение дополнительных трудовых ресурсов в регион; улучшение условий и охраны труда.³ Отвечают за реализацию программы Комитет по труду и занятости населения, Министерство здравоохранения Мурманской области. Эффективное административно-правовое регулирование реализации программы дает хорошие результаты. Так, в Мурманской области по итогам 2018 г. индекс промышленного производства составил 103,2 % относительно соответствующего периода 2017 г.

¹ О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ // Российская газета. 2014. № 299.

² Минэкономразвития: объем финансирования госпрограммы по Арктике пока не определен. [Электронный ресурс]. URL: <http://pro-arctic.ru/15/05/2017/news/26603> (дата обращения: 14.03.2017).

³ Управление развитием регионального рынка труда: перечень государственных программ Мурманской области: распоряжение Правительства Мурманской области от 17.07.2017 № 202-ПП. [Электронный ресурс]. URL: http://minec.gov-murman.ru/activities/targ_programs/sub05/list/ (дата обращения: 23.07.2019).

Объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования за январь – июнь 2018 г. составил 93,3 % к аналогичному периоду 2017 г. в сопоставимых ценах.

Незначительное снижение обусловлено уменьшением плановых объемов работ по реконструкции автомобильной дороги Р-21 «Кола» и строительству объектов в рамках реализации проекта «Комплексное развитие Мурманского транспортного узла», а также завершением крупных проектов, реализованных за счет собственных средств Октябрьской железной дороги – филиала ОАО «РЖД» по реконструкции (модернизации) железнодорожного пути Санкт-Петербург – Мурманск и по техническому перевооружению пассажирской платформы № 1 вокзального комплекса г. Мурманска. Вследствие реализации инвестиционных проектов, направленных на наращивание производственных мощностей, выпуск апатитового концентрата по сравнению с январем – июнем 2017 г. увеличился на 4,9 %.¹

Важной правовой основой для организации управления в экономической сфере в Арктической зоне РФ является Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»². Целями этого закона являются привлечение инвестиций в экономику, эффективное использование имущества, повышение качества товаров, работ, услуг. Закон регулирует концессионные соглашения, устанавливает гарантии прав и законных интересов сторон. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ существенно способствует привлечению инвестиций в регион.

¹ См. подробнее: Доклад об итогах социально-экономического развития Мурманской области январь – июнь 2018 года. [Электронный ресурс]. URL: https://minec.gov-murman.ru/dokladcer_6-mes_18.pdf (дата обращения: 30.01.2019).

² Об особых экономических зонах в Российской Федерации: федер.закон РФ от 22.07.2005 № 116-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

³ О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.

Добывающая отрасль экономики – ведущая отрасль в России, а особенно в Арктике. Как отмечает профессор Д.В. Василевская¹, государственное управление недропользованием – это специфический вид административной деятельности, содержанием которой является практическая реализация государственных полномочий в этой сфере, направленных на комплексное и рациональное недропользование и государственный контроль за этой деятельностью.

Государственные корпорации и крупные нефтегазовые компании совместно с государством участвуют в разработке проектов международных и российских норм, например, в технических комитетах (подкомитетах, рабочих группах) Международного комитета по стандартизации (ISO), работающих над созданием стандартов для работ в Арктике. Важным документом, позволяющим определить перспективы развития нефтяных и газовых месторождений, является «Стратегия изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа до 2020 года»².

В Арктике идет ужесточение административно-правового режима недропользования, который проявляется в ограничении права пользования для одних субъектов и в предоставлении другим субъектам особого режима пользования недрами и шельфом. В сфере недропользования к административному методу регулирования отношений относится лицензирование – как одно из оснований возникновения права пользования недрами. Можно выделить особенности договорных и контрольно-надзорных отношений в недропользовании. Отношения в недропользовании централизованы, используются специальные механизмы принятия уполномоченными федеральными органами исполнительной власти решений о предоставлении или лишении права пользования участками недр. В Закон РФ № 2395-1 от 21.02.1992 «О недрах»³ были внесены изменения, ограничивающие круг компаний, которым могут предоставляться лицензии на право пользования участками недр

¹ См.: Василевская Д.В. Административно-правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 4–5.

² Стратегия изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1571> (дата обращения: 29.01.2017).

³ О недрах: закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

континентального шельфа Российской Федерации. В связи с этим сегодня только НК «Роснефть» и ОАО «Газпром» допущены к работам на шельфе.

В Арктике наблюдается низкий коэффициент извлечения нефти, отсутствие технологий переработки попутного нефтяного газа, вследствие санкционных ограничений высокий износ нефтедобывающего и нефтеперерабатывающего оборудования. Значительные изменения в сфере нефтегазового законодательства произошли во втором полугодии 2013 г. и первой половине 2014 г., т.к. были приняты поправки, касающиеся введения новых ставок и формул исчисления НДС на газ и газовый конденсат, льгот для месторождений трудноизвлекаемой нефти и др.¹

Согласно принятому в 2014 г. Федеральному закону от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» до 1 января 2017 г. должны были быть доработаны и разработаны документы стратегического планирования и регулирования в сфере геологоразведки недр и арктического шельфа. Но внешнеполитическая ситуация, внутренние экономические проблемы, отсутствие четкого алгоритма разработки и увязки между собой документов, привели к переносу срока разработки документов и приведению в соответствие с указанным Федеральным законом действующих документов стратегического планирования на 1 января 2019 г.

Во исполнение пункта 3 перечня поручений Президента Российской Федерации от 27 марта 2019 года N Пр-528,² Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики разработало проект федерального закона «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Арктической зоне Российской Федерации»³. Данный законопроект определяет правовой режим инвестиционной и предпринимательской деятельности в Арктической зоне РФ, предусматривает комплексный подход на создание условий для скорейшего

¹ Новые налогово-правовые условия развития нефтегазовой отрасли России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lawtek.ru/news/92690> (дата обращения: 03.12.2018).

² Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства: утв. Президентом РФ 27.03.2019 № Пр-528 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 07.08.2019).

³ О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Арктической зоне Российской Федерации: проект федер. закона [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=183373#04009192477406551> (дата обращения: 07.08.2019).

социально-экономического развития региона. В его основу положена модель Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»¹. В целях реализации положений законопроекта был подготовлен ряд проектов федеральных законов о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и Трудовой кодекс Российской Федерации, устанавливающих налоговые и иные льготы у резидентов Арктической зоны РФ.

Диссертанту представляется необходимым отметить серьезные недостатки в законопроекте. Законопроект декларирует установление льготного правового режима для всей территории Арктической зоны РФ, а не для отдельных, изымаемых из общего правового режима земельных участков, но по своей концепции и содержанию является законопроектом о создании «точек роста» на отдельных локальных земельных участках, находящихся в распоряжении управляющей компании и имеющих специальный правовой режим, отличный от режима окружающих территорий. Законопроект создает неравенство конкурсных условий между новыми и старыми хозяйствующими проектами, что может привести к разорению старых субъектов хозяйствования в сферах среднего и малого бизнеса. В законопроекте не прописаны обязанности предпринимателей по охране окружающей среды, по использованию экологически безопасных технологий; не отражен механизм взаимодействия резидентов с представителями коренных малочисленных народов Севера, которые ведут традиционное хозяйство на арктических территориях и др. Дальнейшая проработка законопроекта и его принятие будет содействовать достижению целей государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации».

Значительное количество нормативно-правовых актов регулируют транспортную сферу. Государством предполагается модернизация и развитие инфраструктуры арктической транспортной системы; береговой инфраструктуры; системы управления коммуникациями Северного морского пути, а также

¹ О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: федер. закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 26.

строительство судов ледокольного, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов; оптимизация экономических механизмов «северного завоза» за счет использования возобновляемых и альтернативных, в том числе местных, источников энергии; реконструкции и модернизации выработавших ресурс энергетических установок; внедрения энергосберегающих материалов и технологий.¹ Особое внимание сейчас уделяется восстановлению и развитию инфраструктуры Северного морского пути; созданию по всей трассе условий для сервисного обслуживания международного транспортного коридора; модернизации арктических портов Диксон, Хатанга, Тикси, Певек, Провидения; созданию новых портовых транспортно-логистических комплексов, грузовых терминалов, центров связи.

Правовой основой Концепции развития Северного морского пути являются Концепция государственной поддержки экономического развития районов Севера, федеральные целевые программы (ФЦП) «Мировой океан»², «Модернизация транспортной системы России»³ и «Морская доктрина Российской Федерации»⁴. Международной организацией по мореплаванию разработан «Кодекс безопасного управления судами в полярных водах»⁵, который вступил в силу с 2018 г., для новых судов – в 2017 г. На основании данного документа будут разработаны административно-правовые нормы, регулирующие вопросы проектирования, строительства, использования специального оборудования в плохо защищенных от внешнего воздействия природных зонах, административно-правовые режимы для судов, работающих в водах Арктики. Основной упор делается на предотвращение административно-правовыми средствами загрязнения нефтью, контроль и надзор загрязнения ядовитыми

¹ Жилина И.С. Правовые аспекты развития Северного морского пути и Северо-Западного прохода как новой Арктической морской транспортной системы // Арктика и Север. 2012. № 13. С. 5.

² См. подробнее: О федеральной целевой программе «Мировой океан»: постановление Правительства РФ от 10 августа 1998 г. № 919 // СЗ РФ. – 1998. – № 33. – Ст. 4024.

³ См. подробнее: ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)» утверждена постановлением Правительства от 5 декабря 2001 г. № 848. Является составной частью госпрограммы «Развитие транспортной системы» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/1587083/1/> (дата обращения: 15.05.2017).

⁴ См. подробнее: Морская доктрина Российской Федерации: документ (утв. Президентом РФ 26.07.2015) [Электронный ресурс]. URL: <http://legalacts.ru/doc/morskaja-doktrina-rossiiskoi-federatsii-utv-prezidentom-rf-26072015/> (дата обращения: 02.08.2018).

⁵ См. подробнее: Международный Полярный кодекс: российские предложения [Электронный ресурс]. URL: <http://morvesti.ru/tems/detail.php?ID=29222> (дата обращения: 24.07.2018).

веществами, предотвращение загрязнения мусором с судов. Идея законопроекта заключается в совершенствовании административно-правового регулирования устойчивого регионального развития Арктической зоны Российской Федерации, в том числе и Северного морского пути.¹

Отдельный блок законов и нормативно-правовых актов затрагивает проблемы государственных гарантий и компенсаций.

В 1996 г. был принят Федеральный закон от 19.06.1996 № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации»², который утверждал безусловную государственную поддержку политики, направленной на создания для северян и хозяйств в арктических районах льготного режима развития. Однако социально-экономическая ситуация на Севере оставалась кризисной, что Советом Федерации Федерального Собрания РФ в своем Постановлении от 15.05.1997 № 163-СФ «О критической ситуации в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» было отмечено: «проводимая в Российской Федерации экономическая политика не учитывает специфику северных территорий, особенности формирования в них рыночных отношений»³. Совет Федерации обращал внимание на разрушение системы государственной поддержки экономического и социального развития северных регионов. В постановлении говорилось о том, что «снижаются объемы производства, падает уровень жизни людей, закрываются предприятия, растет отток наиболее квалифицированных специалистов. Северные районы оказались в ситуации, когда большинство из них поставлено на грань выживания, а ряд районов находится уже за этой гранью». Совет Федерации указывал на недопустимость сокращения государственной поддержки экономики и жизнеобеспечения северных районов России, требовал «учитывать в проводимой экономической политике специфику северных

¹ Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13. // СЗ РФ. – 2017. – № 4. – Ст. 637.

² Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации: федер. закон от 19.06.1996 № 78-ФЗ (ред. от 02.01.2000) // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3030.

³ О критической ситуации в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях : постановление от 15.05.1997 № 163-СФ // СЗ РФ. 1997. № 21. Ст. 2420.

территорий, особенности их перехода к рыночным отношениям»¹. Правительство отмечало, что «сложившаяся система государственной поддержки вошла в противоречие с развивающимися экономическими и федеративными отношениями. Она недостаточно учитывает произошедшие изменения в экономике России, продолжает сохранять многие черты старой административно–командной модели, в том числе архаичный характер предоставления северных гарантий и компенсаций и чрезмерно расширенный круг их получателей», и в этой связи необходимо «сформировать целостную систему компенсаций и гарантий, адекватную рыночным требованиям»².

В 1997 г. Правительством было принято Постановление № 1664 «О реформировании системы государственной поддержки районов Севера»³, в котором был прописан план реформы системы государственной поддержки районов Севера России. Основными направлениями и задачами реформы были следующие: усилить роль государства в развитии социально-экономического развития Севера; пересмотреть как не соответствующую современному этапу развития систему гарантий и компенсаций для северян, сделав ее более приспособленной под общегосударственные социальные стандарты; повысить ответственность работодателей за решение социальных задач Севера; совершенствовать межбюджетные отношения на Крайнем Севере РФ.

Таким образом, «приоритетные направления», предложенные Правительством РФ, были закреплены на законодательном уровне. Федеральный закон от 19.06.1996 № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации»⁴ признан полностью утратившим силу. Закон РФ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» действует в настоящий момент, однако

¹ Там же.

² О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера: постановление Правительства РФ от 07.03.2000 № 198 // СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1286.

³ О реформировании системы государственной поддержки районов Севера: постановление Правительства РФ от 31.12.1997 № 1664 // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 256.

⁴ Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации: федер. закон от 19.06.1996 № 78-ФЗ (ред. от 02.01.2000) // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3030.

большинство его норм отменено, оставшаяся же часть воспроизводит положения Трудового кодекса РФ и иных нормативных правовых актов.¹ Правительство РФ пересмотрело виды и размеры действующих гарантий и компенсаций, порядок их финансирования, обратив внимание на снижение финансовых возможностей государства в условиях кризиса.

В дальнейшем была разработана и принята Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера², был установлен ограниченный круг гарантий и компенсаций для граждан, работающих в районах с дискомфортными условиями проживания. В соответствии с п. 2 Концепции совершенно по-другому регулируются рынки труда на Севере и приравненных к нему местностях; оптимизируется структура занятости; идет активное воздействие на миграционные потоки, численность населения. Согласно этому пункту «удовлетворение потребности в рабочей силе в значительной мере должно осуществляться за счет проживающего в северных районах населения, адаптированного к суровым условиям, а не за счет притока мигрантов из других регионов страны»³. В документе уделено внимание значимым, составляющим основу развития региона с экстремальными природно-климатическими условиями понятиям, таким как: срочный трудовой договор и вахтовый метод организации работы в районах Севера. Разработан План мероприятий по оптимизации численности населения, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, путем создания условий для закрепления квалифицированных кадров и выезда нетрудоспособных лиц.⁴ В этих условиях расширены полномочия и права субъектов Российской Федерации в области социальной защиты населения, повышена социальная ответственность

¹ Щур Д.Л. Кто оказался «крайним» на Крайнем Севере? [Электронный ресурс]. URL: <http://1piar.ru/other/lav/index-62360.php> (дата обращения: 20.05.2017).

² О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера: постановление Правительства РФ от 07.03.2000 № 198 // СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1286.

³ Там же.

⁴ Об утверждении плана мероприятий по оптимизации численности населения, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, путем создания условий для закрепления квалифицированных кадров и выезда нетрудоспособных лиц на 2005-2010 годы: распоряжение Правительства РФ от 20.01.2005 3 44-р // СЗ РФ. 2005. № 5. Ст. 397.

работодателя во внебюджетной сфере, так как он теперь несет определенную нагрузку по условиям труда в регионе.

В соответствии с Концепцией районы Арктической зоны РФ требуют специальных мер государственной поддержки. В социальной сфере Арктической зоны РФ складывается система организационно-юридических гарантий, составной части административно-правового режима, от которой зависит стабильность режимных правил, их выполнимость, ответственность за нарушения. Таким образом, реализуется назначение и правовая основа административно-правовых режимов: создания условий для эффективной, правомерной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

С 1 января 2005 г. Закон РФ от 19.02.1993 № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»¹ применяется в новой редакции, с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»², а также Федеральным законом от 07.03.2018 № 56-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

¹ О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях: закон РФ от 19.02.1993 № 4520-1 (ред. от 31.12.2014) // Российская газета. 1993. № 73.

² О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости»¹. Государственный порядок обеспечения жителей северных регионов гарантиями и компенсациями был изменен статьей 26 Федерального закона № 122-ФЗ, а статьей 5 Федерального закона № 56-ФЗ был определен порядок размещения информации о предоставлении гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Исследуя блок *нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы коренных малочисленных народов*, необходимо отметить, что в Российской Федерации разработаны основы государственной политики, которые опираются на Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.² Концепция тесно связана с моделью устойчивого развития арктических территорий, которая является комплексным подходом к решению проблем социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера. При анализе нормативных материалов можно выделить следующие направления административно-правового регулирования:

- 1) социальное (связано с созданием условий саморазвития коренных малочисленных народов Севера);
- 2) экономическое (устойчивое развитие региона и участия общин коренных малочисленных народов в реализации экономических проектов);
- 3) экологическое (защита окружающей среды, сохранение биоразнообразия на территории природопользования коренных малочисленных народов Севера).

Коренные малочисленные народы составляют в настоящее время около 15 % от общего населения российской части Арктики. В Арктической зоне РФ

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости»: федер. закон от 07.03.2018 № 56-ФЗ // СЗ РФ. 2018. № 1. Ст. 1591.

² О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-п // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

проживает около 1 млн человек, при этом более 150 тыс. из них являются представителями 17 малочисленных народов (саамы, ненцы, ханты, манси, селькупы, кеты, энцы, нганасаны, долганы, эвенки, эвены, юкагиры, чукчи, эскимосы, кереки, чуванцы и коми-ижемцы).¹ У них остается все меньше возможностей для сохранения традиционного образа жизни, материальных основ этнической культуры. В случаях производственной деятельности индустриальных компаний коренные народы не получают справедливой компенсации нанесенного ущерба.²

В Арктике действует ряд нормативных правовых актов, регулирующих правовой статус, правовые гарантии коренных малочисленных народов России, в частности Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»³. В 2000 г. Правительством Российской Федерации был утвержден Единый перечень из 45 коренных малочисленных народов, в их числе 40 народов Севера, которые в основном ведут кочевой образ жизни.⁴

В России, с учетом норм международного права, был принят ряд федеральных законов, направленных на защиту прав коренных малочисленных народов Российской Федерации. Таковыми являются федеральные законы: от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁵, от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁶, от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁷.

¹ Мурашко О.А. Коренные народы Арктики и «народы Севера»: история, традиции, современные проблемы // Арктика: экология и экономика. 2011. № 3. С. 90–105.

² Российская Арктика: коренные народы и промышленное освоение. URL: <https://goarctic.ru/live/rossiyskaya-arktika-korennyye-narody-i-promyshlennoe-osvoenie/> (дата обращения: 20.02.2019).

³ О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федер. закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

⁴ О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 24.03.2000 № 255 // СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 4364.

⁵ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

⁶ СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

⁷ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

Последний в списке закон регулирует вопросы образования, сохранения биологического разнообразия, защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов, сохранения и развития самобытной культуры этих народов. Однако, закон не имеет механизмов создания и функционирования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

Положения, касающиеся защиты прав коренных малочисленных народов, содержатся также в Земельном кодексе РФ¹, федеральных законах: от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»², от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»³, от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире»⁴, законе РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»⁵. Механизм реализации этих законов опирается на административное законодательство Российской Федерации и субъектов Федерации, муниципальные акты.

Государство на законодательном уровне отдельно закрепило права коренных малочисленных народов Российской Федерации на традиционное природопользование, на защиту их исконной среды обитания и традиционного образа жизни. Среди важных льгот для коренных малочисленных народов значатся: образование территорий традиционного природопользования, установление особого правового режима использования земель, получение согласия этих народов на изъятие земель для целей промышленного производства, добычи нефти, получение разрешений на охоту и рыбную ловлю. В соответствии с Федеральным законом от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»⁶ коренному населению предоставлен облегченный порядок доступа к рыболовству. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»⁷ обеспечивает дополнительные гарантии реализации прав данных народов от загрязнения, истощения, деградации, порчи,

¹ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁶ СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

⁷ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

Важным нормативно-правовым актом в рассматриваемой сфере является Постановление Правительства РФ от 10.03.2009 № 217 «Об утверждении Правил распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹. Целью данного Постановления является регламентация софинансирования (на долевых началах с бюджетными ассигнованиями, выделяемыми из бюджетов субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают коренные малочисленные народы) мероприятий по экономическому и социальному развитию малочисленных народов.

В субъектах Российской Федерации на основании федерального законодательства в области защиты прав коренных малочисленных народов также принят ряд законов и иных нормативных правовых актов.

В качестве положительного примера, по мнению диссертанта, может служить Ямало-Ненецкий автономный округ, где действует значительный перечень законов, направленных на обеспечение государственной поддержки коренных малочисленных народов Севера и их общин.²

Однако диссертант частично разделяет точку зрения А.А. Кондрашева, который отмечает, что несмотря на видимую на первый взгляд серьезную базу для регулирования особого статуса коренных народов посредством упомянутых

¹ СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1428.

² См. подробнее: О государственной поддержке общин коренных малочисленных народов Севера и организаций, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа: закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 2005 г. № 114-ЗАО // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2005. № 11/2; О родных языках коренных малочисленных народов Севера на территории Ямало-Ненецкого автономного округа: закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 5 апреля 2010 г. № 48-ЗАО // Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. 2010. № 2; О фольклоре коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе: закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 3 декабря 2007 г. № 110-ЗАО // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2007. № 9/1; О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе: закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 октября 2006 г. № 49-ЗАО // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2006. № 8; О Перечне труднодоступных, отдаленных местностей и территорий компактного проживания коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе: закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 июня 2001 г. № 45-ЗАО // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2001. № 5-6.

выше законов, «практика их применения за последние 15-17 лет показала, что эти законы фактически не применяются либо содержат нормы–принципы и отсылочные положения, которые не развиваются в отраслевых законах»¹.

Следует также обратить внимание на необходимость создания системы административно-правовых норм, обеспечивающих исполнение законодательства о коренных малочисленных народах Арктики.

Особенно внимательно государство относится в *Арктике к экологическому законодательству*. Административно-правовой режим обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне РФ, «включает предмет данного режима и представляет собой сложное правовое явление, которое объединяет объект государственного управления и объект административно-правовых отношений, в рамках которых данный режим реализуется»².

Однако в сфере экологического законодательства до сих пор не разработаны подходы к определению допустимого антропогенного воздействия на арктические экосистемы. Это не позволяет установить необходимые требования к хозяйствующим субъектам в Арктике. В этой связи необходимо разработать указанные нормативы, подготовить Национальную стратегию по адаптации к изменению климата в Арктике.

Увеличение выбросов углекислого газа на материке и на морском шельфе, таяние вечной мерзлоты, угрозы разрушения фундаментов домов в полярных городах и поселках заставляют законодателя активно взаимодействовать с экологами, геологами, климатологами для разработки административного механизма защиты северной природы. Анализируя нормативно-правовую базу, следует отметить, что в Кодекс РФ об административных правонарушениях не включены специальные нормы об ответственности за загрязнение окружающей среды Арктической зоны РФ, обусловленного текущей хозяйственной и иной деятельностью, в то время как Стратегия предусматривает необходимость

¹ Кондрашев А.А. Правовой режим Арктических территорий РФ и предоставление особых прав коренным (аборигенным) народам / А.А. Кондрашев, А.Б. Зенкина, О.В. Роньжина // Научный ежегодник института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2018. Т. 18. № 1. С. 59–78.

² Глушко О.А. Административно-правовой режим экологической безопасности: понятие и содержание // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского гос. аграрного ун-та. 2014. № 101. С. 1545–1574.

повышения ответственности предприятий – природопользователей, осуществляющих свою деятельность на арктических территориях. В Федеральном законе «О континентальном шельфе РФ»¹, который достаточно подробно регламентирует изучение, использование и охрану ресурсов континентального шельфа, тем не менее, нет ни одной нормы, специально посвященной континентальному шельфу Арктической зоны РФ. Не учитываются особенности охраны окружающей среды Арктики в процессе недропользования и в Законе РФ «О недрах»².

Важно отметить, что интенсивное промышленное освоение арктических территорий всегда будет нести в себе экологические риски для уязвимых арктических экосистем. В настоящее время, несмотря на правовые меры воздействия на нарушителей административных экологических режимов, качество природной среды ухудшается, увеличиваются масштабы загрязнения воздушного бассейна, земельных и водных ресурсов в районах добычи полезных ископаемых и строительства объектов транспортной инфраструктуры, поэтому обеспечение системы жесткого надзора и контроля за соблюдением экологического законодательства является важнейшей задачей государства, органов исполнительной и муниципальной властей.

Исследуя арктическое законодательство, диссертант обращает особое внимание на проблему отсутствия на сегодняшний день в правовой системе России системообразующего акта, регулирующего деятельность в Арктической зоне РФ.

Юридическую конструкцию любого территориального режима и территориального режима Арктической зоны РФ, в частности, образуют правовые акты различной юридической силы. Обусловлено это тем, что данный вид режима регулирует разные по своему характеру и отраслевой принадлежности отношения, а именно: административно-правовые, гражданско-правовые, финансовые, земельные и др. Наличие базового, фундаментального нормативного

¹ О континентальном шельфе Российской Федерации: федер. закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

² О недрах: закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

правового акта, регулирующего конкретную сферу общественных отношений, способствует совершенствованию всей системы ее правового регулирования, препятствует появлению юридических коллизий, обеспечивает динамическое развитие общественных отношений.

Первая версия законопроекта по Арктической зоне РФ была разработана членами Совета Федерации в 1998 году; затем в 1999 году, инициированная депутатами Государственной думы, была подготовлена вторая версия. В 2013 году Минрегион России совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ представили третью версию. В 2014 году Институт законодательства и сравнительного правоведения подготовил несколько версий данного законопроекта, а в 2015 году представил обновленную концепцию и структуру законопроекта.¹

Параллельно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения, начиная с 2012 г. в комитетах Государственной Думы и Совета Федерации активно велась работа над проектом федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации», основной задачей которого должно было быть создание организационно-правовых условий реализации основных целей и направлений государственной политики в Арктической зоне РФ. Данный документ предполагался в качестве комплексного (межотраслевого) нормативно – правового акта, сконструированного не по отраслевому, а по территориальному принципу, учитывающего особенности деятельности в Арктической зоне РФ и закрепляющего специальные нормы различных отраслей законодательства. Его можно было бы назвать рамочным, системообразующим, комплексным, направленным на устойчивое развитие Арктической зоны РФ. Ученые и политики отмечали, что закон не ставил целью охватить все сферы общественных отношений, возникающих в Арктической зоне РФ, но должен был учитывать особые условия для развития деловой активности в северных регионах. Проект предусматривал создание опорных зон как комплексных проектов планирования,

¹ См. подробнее: Пилясов А.Н. Арктическое право России: каким ему быть? : рабочие тетради / А.Н. Пилясов; Институт регионального консалтинга; отв. редакторы Н.Ю. Замятина, А.Н. Пилясов. Москва: Издательские решения, 2018. Вып. 1. 390 с.

устанавливающих механизмы реализации инвестиционных проектов, в том числе на основе государственно–частного партнерства. В законопроекте делался упор на особенности социального развития Арктической зоны РФ. Эти особенности определялись в системе образования, здравоохранения и культуры. По замыслу разработчиков, принятие законопроекта должно было положительно сказаться на качестве жизни северян; улучшить демографическую ситуацию в Арктике; государство могло бы осуществить структурную перестройку экономики в Арктической зоне РФ, связанную с освоением минерально-сырьевой базы и водных биологических ресурсов; внедрять перспективные технологии, новые виды техники для освоения ресурсов в арктических условиях. В 2016 году Минэкономразвития России подготовило проект Закона о развитии Арктической зоны Российской Федерации. Проект закона долго обсуждался и согласовывался на различных уровнях, но так и не был принят.

Осенью 2018 г. Минэкономразвития РФ был подготовлен новый проект федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, который из-за ряда серьезных замечаний не был внесен в Думу, а именно: из-за дублирования отдельных положений; отсутствия единства терминологии; несоответствия наименования статей содержащимся положениям; необоснованности особого порядка вступления в силу рассматриваемого закона; дополнительных бюджетных ассигнований из федерального бюджета, что не отражено в финансово-экономическом обосновании, и др.

Анализ данных версий законопроекта позволяет увидеть значительную преемственность первых двух, ориентированных на существенное усиление государственной поддержки арктических территорий РФ по сравнению с северными регионами России, а также преемственность третьей и четвертой версии закона, которые фокусируются на партнерство государства и бизнеса, поддержку конкуренции и предпринимательской деятельности в Арктической

¹ О развитии Арктической зоны Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: проект федер. закона [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=178419#017711867127641057> (дата обращения: 03.02.2019).

зоне РФ. Общим во всех версиях законопроектов является необходимость льготной кредитной, тарифной и инвестиционной политики для хозяйствующих субъектов в Арктической зоне РФ.

Указом Президента РФ от 26 февраля 2019 г. № 78 «О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации»¹ Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока переименовано в Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, с возложением на него дополнительно функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации.

Передача полномочий из Минэкономразвития России в Минвостокразвития России означает приостановление работы над законопроектом «О развитии Арктической зоны Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Изменения в структуре федеральных ведомств и внутренней структуре этих ведомств, приводит к серьезным изменениям в составе разработчиков проекта закона и его идеологии.

В настоящий момент существует два подхода в вопросе принятия комплексного федерального закона. Например, представитель Министерства экономического развития Александр Цыбульский заявил, что «министерство после года работы отказалось от отдельного закона, посчитав, что существующее отраслевое законодательство является достаточным»². Специальный представитель Президента России по международному сотрудничеству в Арктике и Антарктике Артур Чилингаров считает необходимым принятие закона об Арктике, который будет регулировать развитие региона. Его позицию поддерживают большинство руководителей и специалистов, работающих в органах государственной власти в Арктике.

¹ О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации: Указ Президента РФ от 26.02.2019 № 78 // СЗ РФ. – 2019. – № 9. – Ст. 824.

² Нужен ли закон об Арктике и зачем? [Электронный ресурс]. URL: <http://rareearth.ru/ru/pub/20170406/03082.html> (дата обращения: 11.04.2018).

Резюмируя, диссертант отмечает, что действующее федеральное арктическое законодательство, связанное с социально-экономическим развитием региона и административно-правовым регулированием особых территорий, носит разрозненный, фрагментарный характер, ориентированно на обычные российские регионы и не учитывает специфику особых территорий и проблем, с которыми сталкиваются производители в Арктической зоне РФ.

В целях обеспечения единообразия общегосударственного комплексного управления территорией, а также обеспечения системной взаимосвязи административно-правовых актов, регулирующих правоотношения в Арктической зоне РФ, диссертант считает необходимым принять базовый, системообразующий федеральный закон, тем самым создать основу всей юридической конструкции территориального режима Арктической зоны РФ. Закон должен зафиксировать статус и границы Арктической зоны РФ; определить приоритеты интеллектуального присутствия России в Арктике; сформулировать особенности бюджетной, инвестиционной, социальной политики; принципы отношений федерального центра и арктических регионов, отношений государства с коренными малочисленными народами в Арктической зоне РФ; последующее принятие нормативно-правовых актов разных иерархических уровней и согласованное применение правовых норм различной правоотраслевой принадлежности.¹

Диссертант отмечает, что нормативно-правовые акты юридической конструкции данного административно-правового режима, помимо основных положений, должны уделить особое внимание и предусмотреть следующее:

- разрешительный способ реализации права, связанный с организацией хозяйственной деятельности в Арктической зоне РФ;
- достаточно жесткие дополнительные нормы, устанавливающие запреты и обязывания по использованию природных ресурсов и охране

¹ Долгополов А.А. Понятие и виды нормативных правовых актов, образующих административно-правовые режимы // Российский следователь. 2006. № 9. С. 45; Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2017. С. 66–68.

окружающей среды в арктическом регионе, регионе с очень чувствительной экосистемой;

- систему контрольно-надзорных мер, позволяющих эффективно предупреждать, выявлять и пресекать нарушения в регионе, где промышленно-хозяйственные субъекты находятся на значительном удалении от населенных пунктов, на труднодоступных территориях;

- системы преференций в целях создания благоприятных условий для хозяйствующих субъектов, инвестиционной привлекательности;

- системы льгот, гарантий, компенсаций для коренного населения, работающих и проживающих граждан в арктическом регионе.

Точечные внесения изменений и дополнений в существующее законодательство (по ведомственному принципу) не смогут в полной мере решить проблему комплексного нормативно-правового регулирования региона.

Диссертант также считает, что Программы развития Арктической зоны РФ должны иметь направленность на серьезное изменение институциональных и структурных процессов, создание благоприятной административно–правовой среды, снижение налоговой нагрузки на товаропроизводителей, использование и дальнейшее совершенствование системы межбюджетных отношений для использования преимуществ малого и среднего бизнеса при реализации крупных инвестиционных проектов.

Диссертант также предлагает:

- при разработке концепции нового Кодекса РФ об административных правонарушениях учесть специальные положения об ответственности за причинение или угрозу причинения экологического вреда в результате хозяйственной деятельности в Арктической зоне РФ в связи с чрезвычайной уязвимостью и медленной восстановимостью арктических экосистем;

- в законопроекте «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» от 30 апреля 2019 г. *предусмотреть* механизм взаимоотношений резидентов Арктической зоны с представителями коренных малочисленных народов Севера,

которые ведут традиционное хозяйство на арктических территориях и чьи интересы не отражены в законопроекте; *прописать* обязанности резидентов по охране окружающей среды, по разработке экологически безопасных технологий добычи полезных ископаемых.

– в федеральном законодательстве о земле *внести* нормы о передаче общинам коренных народов земельных угодий в пожизненное наследуемое владение или определить иную форму правового закрепления прав коренных народов на землю.

– в законодательство о местном самоуправлении *внести* нормы, предоставляющие общинам коренных народов права по реализации отдельных полномочий органов местного самоуправления.

Глава 2. Организационные основы административно–правовых режимов Арктической зоны Российской Федерации

§ 1. Административно–правовой режим Арктической зоны РФ, направленный на совершенствование управления в социально- экономической сфере

Современное российское административное право регулирует государственную управленческую деятельность и разнообразные управленческие отношения в различных сферах – хозяйственной, социально–культурной, административно–политической и др.

Наука административного права исследует возможности создания новых моделей управления, улучшения организации управления и совершенствования управленческих действий, изменения правового режима управленческой деятельности. Цель такого исследования и выработываемых предложений – модернизация механизма административно–правового регулирования, эффективное применение норм административного права, а также совершенствование управленческой деятельности. Необходимость в проведении реформы управления и административного права (или его отдельных частей) обусловлена увеличением числа стоящих перед государственным управлением задач и изменением их масштабности.¹

Если говорить о системе методов административно–правового регулирования, то можно отметить, что «выделяются средства и приемы, которые сочетаются в различных вариантах в зависимости от определенных факторов: органа власти, издающего нормы; органа, их применяющего; сферы отношений,

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 800; Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. (отв. ред. Л. Л. Попов). М.: Проспект, 2010. С. 752.

на регулирование которой они направлены, и, конечно же, содержания этих отношений»¹.

Отличительной особенностью административно–правового регулирования является наличие собственного предмета – «особой группы общественных отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются в сфере государственного управления, т. е. в деятельности публичной администрации. Сущность административно-правового регулирования – в целенаправленном воздействии на общественные отношения в сфере государственного управления системы административно-правовых средств регулирования, закрепленных в нормах действующего законодательства»².

В настоящее время вследствие изменения назначения административно-правовых режимов (в том числе режима Арктической зоны) идет изменение их предметной специализации. Возникает необходимость формирования их новой юридической конструкции на основании применения уже имеющихся нормативных актов и находящихся в разработке. Как считают ученые и практики, становится особенно актуальной задача формирования новой современной концепции административно-правовых режимов.³

Реализация административно–правовой политики в Арктической зоне РФ является одной из важнейших задач, связанных с этой территорией. Арктическая зона РФ требует проведения особой социально-экономической политики, закрепленной в соответствующем законодательстве.

«Территориальное устройство или территориальная организация, государства – это система взаимоотношений между государством в целом, то есть

¹ Костенникова Е.А. Методологические проблемы административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 20–23.

² Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004. С. 103.

³ См. подробнее: Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права : современное наполнение: монография. М., 2015. 296 с.; Осинцев Д.В. Понятие и признаки методов административно-правового воздействия // Юридический мир. 2009. № 3. С. 70–76; Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М., 2011. 319 с.; Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 416 с.; Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998; Чуряев А.В. Очерки становления и развития административного права. Орел, 2014. 122 с.; Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы: теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. 213 с.; Юсупов В.А. Административное право: в 10 т. Т. 1. Философия и общая теория административного права. М., 2012. 452 с.

его центральной властью, и территориальными составными частями, точнее говоря - их населением и действующими там органами публичной власти».¹

Территорию Арктической зоны РФ следует рассматривать как единый объект, требующий установления единых правил осуществления деятельности властных субъектов по регулированию возникающих отношений.

Базовым фактором является определение границ территории, т.е. состава Арктической зоны РФ, где в целях решения управленческих задач и правового регулирования территорией устанавливается общий порядок деятельности органов государственной власти и местного управления. Такой подход позволяет рассматривать Арктическую зону РФ и её население как единое целое.

На настоящий момент в Арктическую зону РФ входит:

а) полностью или частично территории девяти субъектов Российской Федерации:

1. Архангельская область (в составе Онежского, Приморского, Мезенского муниципальных районов, городских округов Архангельск, Северодвинск и Новодвинск, а также административно принадлежащих ей арктических островов Новая Земля, архипелаг ЗФ-И и др.);

2. Красноярский край (в составе Таймырского (Долго-Ненецкого) муниципального округа, городского округа Норильск, Туруханский муниципальный район);

3. Мурманская область;

4. Ненецкий автономный округ;

5. Республика Карелия (в составе Лоухского, Кемского и Беломорского муниципальных районы);

6. Республики Коми (в составе городского округа Воркута);

7. Республики Саха (Якутия) (в составе Абыйского, Аллаиховского, Анабарского, Булунского, Вернеколымского, Верхоянского, Жиганского, Момского, Нежнеколымского, Оленекского, Среднеколымского, Усть-Янского и Эвено-Батанайского районов (улусов));

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4-х т. Т. 1, 2. Общая часть / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. С. 653.

8. Чукотский автономный округ;
9. Ямало–Ненецкий автономный округ;

б) открытые и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане к северу от побережья Российской Федерации до Северного полюса, находящиеся в пределах границ, проходящих на западе по меридиану 32°04'35" восточной долготы (а в пределах от 74° до 81° северной широты – по меридиану 35° восточной долготы), на востоке по меридиану 168°58'37" западной долготы;

в) внутренние воды и территориальное море Российской Федерации, прилегающие к территориям, указанным в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи;

г) исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, прилегающие к территориям, указанным в пунктах «а» и «б» части 2 настоящей статьи, в пределах суверенных прав и юрисдикции Российской Федерации;

д) воздушное пространство над перечисленными в пунктах «а-г» территориями и акваториями.

Арктическая зона выделяется как особый объект государственного управления, но не является частью административно–территориального деления Российской Федерации.

В последние десятилетия государство активно формирует особый порядок управления в Арктической зоне РФ, который направлен на регулирование социально-экономического развития региона. Как упоминалось выше, был принят ряд стратегических документов, таких как «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»¹, «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и

¹ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу: утв. Президентом РФ от 18.09.2008. № Пр-1969 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_119442/ (дата обращения: 28.01.2019).

обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года»¹, «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»², Указ Президента РФ от 02.05.2014 № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»³ и других, которые определяют цели, задачи, приоритеты деятельности государства в этом регионе.

Согласно Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года приоритетными направлениями развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности являются: комплексное социально-экономическое развитие, развитие науки и технологий, создание современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечение экологической безопасности, международное сотрудничество в Арктике, обеспечение военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации в Арктике.

Основными механизмами реализации указанной Стратегии являются Программа⁴, иные государственные программы Российской Федерации, федеральные и ведомственные целевые программы, а также отраслевые стратегии, региональные и муниципальные программы, программы крупных компаний, предусматривающие мероприятия, направленные на комплексное развитие территории Арктической зоны Российской Федерации.⁵

¹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года: утв. Президентом РФ от 08.02.2013 № Пр-232. URL: <http://www.government.ru> (дата обращения: 28.01.2019).

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»: постановление Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (ч. 4). – Ст. 207.

³ О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации: указ Президента РФ от 02.05.2014 № 296. // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (ч. 1). – Ст. 2136.

⁴ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»: постановление Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (ч. 4). – Ст. 207.

⁵ Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» (по состоянию на 08.04.2014) подготовлен Минрегионом России. Постановление подписано 21.04.2014 № 366 // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.01.2019).

Государство правовыми средствами, установлением особых правовых режимов устраняет ограничения социально–экономического развития, направляет усилия для решения социальных проблем, обеспечения безопасности в регионе.

Этот особый порядок выражен в сочетании всех правовых средств, взаимодействующих между собой субъектов управления, которые создают особую направленность административно-правового регулирования.

Административно–правовой режим Арктической зоны РФ, как упоминалось в первой главе диссертационного исследования, необходимо воспринимать как *единый, целостный механизм*, включающий в себя как постоянные, так и временные административные режимы, действующие на территории России. Такой подход позволяет проследить и оценить процесс становления данного административно-правового режима.

На арктической территории должны действовать нормативные правовые акты,¹ которые играют определяющую роль при установлении режима территориального развития, поскольку Арктическая зона РФ как раз представляет собой зону территориального развития в Российской Федерации, являющуюся совокупностью территорий субъектов РФ, на которых резидентам предоставляются меры государственной поддержки в целях ускорения социально-экономического развития субъектов РФ.

В Арктической зоне РФ нужны единые правила взаимодействия всех структур и ответственность властных структур, участвующих в обеспечении безопасности, хозяйственной и социальной деятельности, а также единый централизованный орган, отвечающий за согласование деятельности всех уполномоченных субъектов права.

Уместно отметить, что государство уже давно занимается формированием инфраструктуры (экономического и социального блока) освоения как

¹ См. подробнее: Постановление Правительства РФ от 10.04.2013 № 326 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития»; Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

арктических, так и приарктических регионов страны, а также созданием комплексной системы управления этих территорий.

До 2014 г. функция по выработке и реализации государственной политики и нормативно–правовому регулированию в сфере социально–экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе районов Крайнего Севера и Арктики, находилась в компетенции Министерства регионального развития РФ¹, которое было упразднено (08.09.2014).²

Основными функциями Министерства регионального развития в сфере социально–экономического развития районов Крайнего Севера и Арктики были осуществление приграничного и межрегионального сотрудничества, территориального планирования, разработки и реализации комплексных проектов социально–экономического развития федеральных округов. Полагая, что Министерство регионального развития дублирует функции других министерств в Арктике, Правительство решило разделить эти функции между Минэкономразвития, Министерством строительства, Министерством юстиции и Министерством культуры. В то же время постановлением Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»³, участниками программы были определены Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации. Целью Программы является повышение уровня социально-экономического развития Арктической зоны РФ, а задачами

¹ Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40. Минрегион России был упразднен в 2014 г. (см.: Указ Президента РФ от 08.09.2014 № 612). Функция «по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, районов Крайнего Севера и Арктики» была передана Министерству экономического развития РФ.

² Об упразднении Министерства регионального развития РФ: Указ Президента РФ от 08.09.2014 № 612 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/36961.html> (дата обращения: 23.07.2019).

³ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»: постановление Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 (ред. от 17.12.2014) // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. 4). Ст. 2207.

Программы – усиление координации деятельности органов государственной власти при реализации государственной политики в Арктической зоне РФ.

А также необходимо отметить, что на территории Арктической зоны РФ осуществляется ряд задач, решение которых контролируются полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах, а также центральными и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. В связи с тем, что в составе Арктической зоны РФ есть субъекты, входящие в состав нескольких федеральных округов¹, то значительно чаще чем в других регионах можно наблюдать вовлечение Правительства РФ и Аппарата Президента РФ для координации действий органов государственной власти.

Неопределенность в межведомственной системе управления вопросами Арктики приводила к нескоординированным действиям, длительному определению ответственного за решения конкретных проблем и, соответственно, к затягиванию принятия решений по этим проблемам.

Постановлением Правительства от 14.03.2015 № 228 и распоряжением от 14.03.2015 № 431-р создана Государственная комиссия по вопросам развития Арктики. Создание Госкомиссии по вопросам развития Арктики позволило улучшить взаимодействие федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и явилось важным организующим фактором для решения государственных задач в Арктике, но не достаточным, т.к. Госкомиссия не имела нормотворческих и распорядительных полномочий.²

Указом Президента РФ №78 от 26 февраля 2019 г. «О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации»³ Министерство РФ по развитию Дальнего Востока переименовано в Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики, с возложением на

¹ Северо-Западный, Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа.

² Кондрашев А.А. Правовой режим Арктических территорий РФ и предоставление особых прав коренным (аборигенным) народам / А.А. Кондрашев, А.Б. Зенкина, О.В. Роньжина // Научный ежегодник института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2018. Т. 18. № 1. С. 59–78.

³ О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации: Указ Президента РФ от 26.02.2019 № 78 [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/59897> (дата обращения: 30.03. 2019).

него дополнительно функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития Арктической зоны РФ.

В соответствии с данным Указом полномочия Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики должны быть уточнены; определена численность федеральных государственных служащих; в случае необходимости проведены реорганизационные мероприятия. Президент В. Путин поддержал инициативу ввести в Министерстве должность первого заместителя министра, который будет непосредственно отвечать за Арктическую зону РФ.

Отказ от создания отдельного федерального органа по Арктике, премьер-министр Д.А. Медведев объяснил необходимостью экономить управленческие и финансовые ресурсы.

Заместитель директора Института истории и политики МПГУ, член правления Российской ассоциации политической науки, эксперт Центра ПРИСП В. Шаповалов считает компромиссным решение В.В. Путина и Д.А. Медведева не создавать отдельного министерства Арктики, а дополнить компетенцию Министерства Дальнего Востока, делегировав ему вопросы развития Арктики.

Однако следует отметить, что возложение функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития Арктической зоны РФ на конкретное федеральное министерство является важным шагом к разрешению накопившихся управленческих проблем, а также содействует исполнению п.10 раздела V «Основные механизмы реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике» «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» о целенаправленной и скоординированной деятельности всех заинтересованных субъектов правоотношений в Арктике на основании законодательства РФ, с учетом его специфики и национальных интересов России.

Учитывая значительный опыт Российского законодательства по управлению сложными, составными и др. территориями на примере деятельности, учрежденных ранее Министерства РФ по делам Северного Кавказа, Министерства

РФ по развитию Дальнего Востока и Министерства РФ по делам Крыма, представляется возможным надеяться на результативную управленческую деятельность Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики.

При условии установления четкого разграничения полномочий между действующими на соответствующей территории федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, а также деятельностью полномочных представителей Главы государства в федеральных округах можно добиться эффективного функционирования территориального министерства. «Четкое разграничение означает установление твердого порядка в деятельности всех властных структур, прежде всего федерального уровня»¹.

При выработке системы управления в Арктическом регионе встает еще одна проблема, на которую обращает внимание профессор А.Ф. Малый. Ученый обозначает проблему организации государственного управления и установления специального административно–правового режима Арктической зоны РФ, на территории «вложенных» или «сложносоставных», субъектов РФ. Ненецкий, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа входят в состав Арктической зоны РФ. При этом, в отличие от Чукотского автономного округа, Ненецкий и Ямало–Ненецкий автономные округа входят в состав других субъектов РФ – соответственно Архангельской и Тюменской областей. Вхождение Ненецкого округа в состав Архангельской области отражено в Договоре об отношениях между Архангельской областью и Ненецким автономным округом 1996 г. Основы отношений Тюменской области с Ямало-Ненецким автономным округом урегулированы в уставах названных субъектов.²

Отношения этих субъектов отличаются от взаимоотношений с другими субъектами РФ, так как «вхождение» предопределяет обязанность органов государственной власти обоих равноправных субъектов РФ обеспечивать

¹ Черкасов К.В. Министерства Российской Федерации по делам (развитию) территорий: вопросы административно-правового статуса // Административное право и процесс. 2015. № 1. С. 53.

² См. подробнее: Малый А.Ф. Взаимоотношения органов государственной власти сложносоставных субъектов (на примере Архангельской области и Ненецкого автономного округа) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer6/doklad15> (дата обращения: 20.12.2018).

сохранение территориальной целостности и единства в интересах населения края, области.

Деятельность органов исполнительной власти и муниципальных органов опирается на конституционно–правовые нормы, регламентирующие взаимоотношения и внутри сложносоставных субъектов, и между ними, и между субъектами, входящими в разные федеральные округа. Например, в Уставе (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа¹ определяются особенности компетенции органов государственной власти автономного округа и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории автономного округа и отличные от компетенции соответствующих органов Тюменской области.

Таким образом, складывающийся административно–правовой режим Арктической зоны РФ представляется сложным и комплексным правовым явлением, так как деятельность органов исполнительной власти в Арктической зоне РФ очень сложна.

Органами исполнительной власти Арктической зоны РФ, учитывая уникальность управляемого объекта, могут быть созданы дополнительно специальные органы власти для решения задач обеспечения устойчивого функционирования административно–правового режима. Например, большую роль могут играть общественные союзы предпринимателей, региональные отделения Российского Союза промышленников и предпринимателей.

Основными инструментами государственного управления развитием арктических территорий являются в настоящее время государственные программы и подпрограммы. Однако с ними связано много проблем и неурегулированных вопросов.

Госпрограмма «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», разработанная Минрегионом России и утвержденная в 2014 г., была раскритикована за отсутствие конкретики, так как не было графика реализации,

¹ Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.1998 № 56-ЗАО [Электронный ресурс]. URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_yamal (дата обращения: 20.05.2017).

источников финансирования и других важнейших показателей. На состоявшемся в Якутске в июне 2015 г. выездном заседании Экспертного совета по Арктике и Антарктике было отмечено: «Ключевой документ «Государственная программа по социально-экономическому развитию Арктической зоны» не содержит индикаторов, нет четких показателей, по которым можно судить об эффективности ее реализации, не предусмотрено финансирование программы из федерального бюджета. Формально документ есть, но в нынешнем виде не работает»¹.

Программы принимаются, корректируются, из них удаляют некоторые пункты, добавляют новые. Анализ применяемого в Арктической зоне РФ законодательства выявил пробелы правового регулирования целевых программ, так как в конкретных программах цели сформулированы неопределенно, факт исполнения или неисполнения трудно определить. Пробел в установлении четких требований к результатам программ влечет невозможность контроля за их реализацией и эффективностью.

Окончательный вариант обновленной Госпрограммы по развитию Арктики до 2025 г.² был внесен на рассмотрение Правительства РФ 1 февраля 2017 г. и утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.08.2017 г. № 1064³. Согласно доработанной программе главным объединяющим элементом являются «опорные» зоны, которые создаются в субъектах Арктической зоны РФ. Планируется создание восьми опорных зон: Архангельская, Воркутинская, Кольская, Ненецкая, Северо-Якутская, Таймыр–Туруханская, Чукотская и Ямало–Ненецкая.⁴

Говоря о проекте создания опорных зон в Арктике, необходимо отметить, что недостатком в реализации программы является тот факт, что сотрудниками

¹ Нифонтова М. Что тормозит развитие Арктики и Дальнего Востока? [Электронный ресурс]. URL: <http://uhhan.ru/news/2015-10-24-12480> (дата обращения: 20.01.2019).

² О новой редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/29164/> (дата обращения: 19.07.2019).

³ О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21.04.2014 № 366: постановление Правительства от 31.08.2017 № 1064 [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/GGu3GTtv8bvV8gZxSEAS1R7XmzloK6ar.pdf> (дата обращения: 19.07.2019).

⁴ Арктика-Инфо [Электронный ресурс]. URL: <http://www.arctic-info.ru/news/31-01-2017/pravitelstvo-rassmotrit-arkticheskuyu-gospro-grammu/> (дата обращения: 23.12.2018).

Минэкономразвития опорные зоны развития описываются в самых общих чертах. Фактически это упрощенная, сильно исправленная модель «территориально–производственного комплекса» (ТПК), которую надо глубоко переработать под систему общественных отношений, предполагающих совмещение частной и общественной собственности.

Территориально–производственный комплекс (ТПК) – это совокупность расположенных рядом друг с другом взаимосвязанных производств (групп связанных между собой отраслей – в трактовке М. Портера¹). Понятие было введено в экономическую географию Н.Н. Колосовским² в 1940-х гг. Ученый писал о взаимосвязанных, логически привязанных друг к другу производствах, которые получали экономический эффект от использования общей инфраструктуры, кадровой базы, энерго мощностей и т. д.³

В советское время понятие ТПК в официальных документах означало «форму организации производства при социализме». Также понятие было в ходу при описании проектов освоения территории Байкало-Амурской магистрали (БАМ), Восточной Сибири и Дальнего Востока.⁴

В программе развития Арктической зоны РФ отражены мероприятия 14 госпрограмм России, 9 федеральных целевых программ и адресных программ, реализация которых осуществляется на территории Арктической зоны РФ. Общий объем финансирования мероприятий отраслевых программ на период 2015–2020 гг. должен составлять около 222 млрд руб., в том числе за счет федерального бюджета около 160 млрд руб.

В августе 2016 г. Председателем Правительства РФ был утвержден «План реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и

¹ Майкл Юджин Портер (англ. Michael Eugene Porter; род. 23.05.1947, Мичиган) – американский экономист, профессор кафедры делового администрирования Гарвардской школы бизнеса (англ. Harvard Business School), признанный специалист в области изучения экономической конкуренции.

² Колосовский Николай Николаевич (1891–1954) – советский экономист и экономико-географ, один из создателей советской районной школы экономической географии, лауреат Сталинской премии первой степени (1942).

³ См. подробнее: Колосовский Н. Н. Теория экономического районирования. М., 1969; Колосовский Н.Н. Территориальные системы производительных сил. М., 1971; Государственный пятилетний план развития народного хозяйства СССР на 1971–1975 годы. М., 1972; Некрасов Н. Н. Проблемы региональной экономики. М., 1974.

⁴ О комплексном развитии производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года: постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 19.08.1987 № 958 // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.01.2019).

обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года». План включает в себя 80 мероприятий по шести направлениям: комплексное социально-экономическое развитие региона; развитие науки, высоких технологий и инноваций; развитие информационно-телекоммуникационной инфраструктуры; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; развитие международного сотрудничества; обеспечение военной безопасности, защиты и охраны государственной границы. Реализацией плана, в частности, предусмотрено совершенствование условий деятельности российских компаний на арктическом шельфе, сохранение и развитие рыбного хозяйства и российского ледокольного флота, создание новых портово-производственных комплексов и модернизация арктических портов, развитие транспортного сообщения (в том числе малой авиации и системы ее обслуживания, железнодорожной сети и опорной сети автомобильных дорог), развитие туризма. Запланировано создание комплексного информационно-справочного и научного «Национального атласа Арктики»¹.

По научным проектам развития Арктики совместно работают Минэкономразвития, Минпромторг, «Росатом» и нефтегазодобывающие компании. Для содействия научным исследованиям и разработкам в интересах обороны и безопасности страны в 2012 г. был создан Фонд перспективных исследований (ФПИ). Деятельность ФПИ ведется по трем основным направлениям – химико-биологическому и медицинскому, физико-техническому, информационному. В конце 2015 г. в структуре ФПИ был создан Национальный центр развития технологий и базовых элементов робототехники. В настоящее время фонд работает более чем над 50 проектами, для них создано более 40 лабораторий в ведущих университетах, НИИ и оборонных предприятиях.²

Подписанная Президентом РФ В.В. Путиным Арктическая стратегия до 2020 г. сфокусировала внимание на инфраструктурных проблемах Крайнего

¹ План мероприятий по реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/24459/> (дата обращения: 21.012.2018).

² В России разработают подводных роботов для освоения Арктики [Электронный ресурс]. URL: <http://rusvesna.su/news/1481044965> (дата обращения: 23.01.2019).

Севера и возможностях их реализации, тем самым стала толчком для развития арктического макрорегиона. По мнению академика В. Богоявленского на первом этапе экономически выгодного освоения Арктики необходимо иметь только финансовый капитал, т. к. современных технологий уже достаточно.¹ Однако наличие только ресурсной базы не является конечным условием для освоения всего потенциала Арктической зоны РФ. Его реализация возможна при комплексном развитии береговой, транспортной и промышленной инфраструктуры; энергетики; среды обитания человека; научно–образовательного комплекса; внедрения инноваций и новых технологий, в том числе в области экологии и устойчивого развития. В основе столкновения мнений лежит не формально–юридический аспект (законы в отношении отдельных макрорегионов «разбивают» единое правовое пространство), а противоположные взгляды на принципы организации экономической жизни в стране.

Важнейший фактор арктического режима – институциональная среда – совокупность основополагающих социальных, политических, юридических и экономических правил, определяющих рамки человеческого поведения, особенно это касается основных направлений арктической деятельности. Как показали исследования российских ученых А.И. Татаркина, И.Г. Полянской и др.², а также М.Н. Дудина³, к ведущим государствам по уровню развития институциональной базы разработки арктических шельфов относятся США, Канада и Норвегия. Российская Федерация, несмотря на высокий ресурсный потенциал, занимает лишь восьмую позицию вслед за государствами, относящимися только к третьему уровню доступа, – КНР (5-е место), Германией (6-е место) и Великобританией (7-е место).

Особую роль в обеспечении функционирования административно–правового режима Арктической зоны РФ, предупреждения и выявления

¹ Освоение Арктики требует единой госпрограммы и денег [Электронный ресурс]. URL: <http://actualcomment.ru/osvoenie-arktiki-trebuem-edinoj-gosprogrammy-i-deneg.html> (дата обращения: 15.02.2019).

² См. подробнее: Методологическая оценка состояния и перспектив институционально-инновационного недропользования в арктической зоне / А.И. Татаркин, И.Г. Полянская, М.Н. Игнатъева, В.В. Юрак // Экономика региона. 2014. № 3. С. 146–158.

³ См. подробнее: Дудин М.Н. Национальные приоритеты в сфере институционально-инновационного недропользования арктических территорий // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 8. С. 13–23.

правонарушений по использованию средств и реализации мероприятий в рамках государственных программ Российской Федерации, ведомственных, региональных, муниципальных целевых программ, отраслевых стратегий и программ крупных компаний играют контрольно-надзорные органы. Следует также отметить деятельность в Арктической зоне РФ уполномоченных органов по установлению и применению административной ответственности за нарушение режимных требований, которая является важным инструментом обеспечения законности и воздействия на состояние правопорядка.

В последнее время органы государственной власти арктических территорий ужесточают свои требования по КоАП РФ. Так, например, Законодательное Собрание Республики Карелии предлагает внести поправки в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях РФ, предусматривающие меры ответственности за нарушения в области охраны природы для компаний, работающих в Арктической зоне РФ. Председатель комитета по природным ресурсам и экологии Законодательного Собрания Республики Карелии Т. Зорняков предложил «внести изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях в части усиления мер административной ответственности за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования при осуществлении деятельности на территории Арктической зоны Российской Федерации, предусмотрев увеличение штрафных санкций за правонарушения или установление особых административных и процессуальных правил»¹.

Резюмируя вышесказанное, диссертант считает, что необходимость формирования административно–правового режима Арктической зоны РФ обоснована значимостью и экономическим влиянием данной территории на развитие Российской Федерации. В качестве подтверждения можно отметить то, что газовый комплекс Арктической зоны составляет более 80 % всего российского газа. В горнопромышленном комплексе особую роль играют предприятия цветной металлургии, такие как Норильский медно–никелевый комбинат и предприятия золотодобычи. В Арктической зоне РФ добывается

¹ Карелия предлагает увеличить штрафы за нарушения требований природоохраны в Арктике [Электронный ресурс]. URL: <http://www.interfax-russia.ru/NorthWest/main.asp?id=906883&p=12> (дата обращения: 19.02.2019).

больше половины российских алмазов, вся сурьма. Велика доля таких минералов, как апатит, вермикулит, барит, а также редких металлов и редкоземельных минералов. В Арктике добывают более 90 % платины, никеля и кобальта, больше половины меди. Арктическая зона дает более трети рыбы и морепродуктов России и около 20 % рыбных консервов, общая стоимость минерального сырья арктических недр превышает 30 трлн долларов¹.

При формировании организационной структуры административно-правового режима Арктической зоны РФ:

– по причине малой заселенности территории, транспортной труднодоступности и удаленности от федеральных центров *следует обратить особое внимание* на исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований и возможность наделения их широким спектром полномочий, особенно в вопросах надзора и контроля за рациональным природопользованием;

– в связи со сложным и неоднородным составом Арктической зоны РФ *предусмотреть создание* межрегиональных органов управления (временных, постоянных) обеспечивающих реализацию государственных арктических программ и подпрограмм;

– в целях обеспечения эффективного регулирования комплексного развития Арктической зоны РФ *разработать* особую правовую процедуру поддержки программно-целевого управления, обеспечивающую согласование, мониторинг и контроль нескольких тысяч конкретных проектных и программных заданий;

– при разработке нормативно-правовых актов, составляющих юридическую конструкцию административно-правового режима Арктической зоны РФ, а также режимных мероприятий *учитывать* экстремальные природно-климатические условия, постоянный ледовый покров, дрейфующие льды в арктических морях, низкую устойчивость и медленную восстанавливаемость экологических систем, значительное удаление хозяйствующих субъектов от

¹ Проект «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» [Электронный ресурс]. URL: http://narfu.ru/aan/institut_arctic/strategy_AZRF_2010.pdf (дата обращения: 10.01.2018).

населенных пунктов, транспортную труднодоступность и, как следствие, зависимость хозяйственной и социальной деятельности от поставок продовольствия, оборудования и топлива, организации Северного завоза.

§ 2. Административно–правовой режим государственно–частного партнерства как форма эффективной управленческой деятельности в Арктической зоне РФ

Административно–правовые режимы вводятся в случаях, когда цели общего административного воздействия не могут быть достигнуты в режиме обычного порядка государственного управления и текущего административно–правового регулирования.

Как отмечает А.Ф. Ноздрачев, «до недавнего времени в доктрине административного права сущность административно–правовых режимов усматривалась исключительно в определении внутригосударственных мер, создающих необходимые условия для предотвращения и устранения какой-либо угрозы существующему правопорядку, общественной и государственной безопасности, жизни и здоровью людей, окружающей среде и другим публичным интересам»¹. При этом ученый полагает, что принятые в последние десять лет нормы отражают многообразие объектов административно-правовых режимов и разнообразие способов воздействия на эти объекты. Важно отметить, что появилась новая цель – оптимизация баланса частных и публичных интересов, и на ее фоне идет строительство новой управленческой структуры, определяется правовой статус объектов и субъектов, формируется система взаимодействия с государством.

Многие ученые считают, что административное право не может охватывать все стороны государственной жизни. Решение всех государственных проблем с помощью властного воздействия невозможно. Там, где позиции государства по

¹ Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 98–110.

обеспечению административных режимов не вызывают сомнений, следует совершенствовать институты административного права, усиливая юридически-властное начало.

Вместе с тем, по мнению исследователей, было бы неправильно пытаться управлять частным капиталом, наукой, образованием, культурой, используя в полном объеме те же формы и методы, которые характерны для административно–политической сферы.¹

В современных условиях происходит совершенствование институтов административного права, что позволяет отойти от восприятия административного права как формы одностороннего властного правоотношения, которое выражает волю исполнительной власти.

Таким образом, создаются связи, в которых заинтересованы субъекты административного права, а органы исполнительной власти выступают в качестве равноправных субъектов и оказывают правовые и иные услуги иным субъектам административного права. В этой связи правомерным считается утверждение о том, что подобные отношения носят партнерско–клиентский характер².

Одним из видов временных административно-правовых режимов является режим государственно-частного партнерства. Диссертант разделяет научный подход А.А. Ходырева к государственно–частному партнерству (далее – ГЧП) как к «комплексному институту, который включает идеологическую, политическую, социально-экономическую, финансовую и, в первую очередь, юридическую составляющую»³.

¹ Исаков В.Б. Проблемы теории юридических фактов: дис. ... д-ра юрид. наук. Свердловск, 1985. С. 289; Барзилова И.С. Понятие и юридическая природа правовых режимов // *Lex russica*. 2013. № 11. С. 1169; Беляева Г.С. Правовой режим: общетеоретическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Курск, 2013. С. 13.

² См. подробнее: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд. М., 2004; Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // *Правоведение*. 1999. № 2; Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России: проблемы правового регулирования. М., 2009; Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М., 2015; Осинцев Д.В. Понятие и признаки методов административно-правового воздействия // *Юридический мир*. 2009. № 3; Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М., 2011.

³ Ходырев А.А. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ходырев Алексей Алексеевич. – Москва : Мос. гуманитар. ун-т, 2013. – 24 с.

Заслуживает внимание определение, данное государственно-частному партнерству М.В. Вилисовым: «Государственно–частное партнерство – это правовой механизм согласования интересов и обеспечение равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления»¹. Однако роль государства и частного бизнеса при заключении контрактов не равна. В случае если государство чувствует опасность для общественных интересов, контракт государственно-частного партнерства может быть расторгнут в одностороннем порядке государством, без каких-либо правовых последствий для него.

Интересна точка зрения М. Дерябиной: «основным признаком государственно–частного партнерства является участие в публично-частной кооперационной цепочке по созданию добавленной стоимости. В свою очередь, процесс ее создания в значительной степени определяется характером перераспределения задач и рисков между государственным и частным партнерами. При этом каждый партнер принимает на себя те задачи и ответственность, которые он может обеспечить с лучшим качеством и эффективностью. Это и есть синергический потенциал партнерства»².

Как отмечает В.Г. Варнавский, «степень фактического участия частного предпринимательства в совместных государственно–частных проектах может повышаться или, напротив, понижаться в зависимости от избранной формы партнерства и масштабов передачи полномочий собственника частному предприятию»³.

В последнее время появился ряд работ юристов, посвященных административно-правовому регулированию государственно-частного партнерства.⁴

¹ Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. № 7. С. 14–20.

² Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. № 8 [Электронный ресурс]. URL: <http://institutiones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html> (дата обращения: 20.04.2017).

³ Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005. С. 28, 36.

⁴ См. подробнее: Макаревич К.А. ГЧП в транспортной сфере : станет ли федеральный закон о ГЧП драйвером запуска новых проектов // ГЧП-журнал. 2015. № 8. С. 14-18; Макаревич К.А. Частная инициатива в концессионных проектах: новый инструмент привлечения инвестиций в инфраструктуру // Legal Insight. 2015. № 2 (38) [Электронный ресурс]. URL: <http://legalinsight.ru/issue-archive/legal-insight-2-2015/> (дата обращения: 21.07.2018);

Так, представляет интерес диссертация А.Н. Лукиной на тему «Административно–правовое регулирование государственно–частного партнерства»¹. Актуальность диссертационного исследования этой проблемы состояла в анализе и научной оценке правовой природы ГЧП, так как изучением этапов становления и развития ГЧП в России в основном занимались ученые-экономисты, а не представители правовой науки. Данная диссертационная работа представляет собой научное исследование не всего правового регулирования ГЧП, а только его административно-правового аспекта, что в определенной степени восполнило соответствующий пробел в теории административного права и практике государственного управления.

Нормативно–правовая база ГЧП стала создаваться только с конца 1995 г. В настоящее время приняты следующие законодательные акты РФ: Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»²; Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»³; Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»⁴; Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об институциональной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»⁵ и др.

В нормативно–правовых документах России до последнего времени редко употребляли термин «государственно-частное партнерство». Один из первых случаев упоминания о ГЧП был в Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу 2006–2008 гг.⁶, в которой государственно-

Макаревич К.А. Финансово-правовое регулирование государственно-частного партнерства в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 29 с.; Родин А.А. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в правовом регулировании государственно-частного партнерства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 224 с.; Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство в России и за рубежом: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 397 с.; Ходырев А.А. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 224 с.

¹ См. подробнее: Лукина А.Н. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 26 с.

² СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

³ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

⁴ СЗ РФ. 2005. № 3 (ЧЛ). Ст. 3127.

⁵ СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

⁶ См.: О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.): распоряжение Правительства РФ № 38-р от 19.01.2006 // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.03.2019).

частному партнерству был посвящен целый раздел «Развитие механизма частно-государственного партнерства».

Сегодня действует Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно–частном партнерстве, муниципально–частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, в ч. 1 ст. 1 которого говорится, что целью закона является создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации. В качестве приоритетов – повышение качества товаров, работ, услуг, которыми государственные и муниципальные органы обеспечивают своих потребителей.

В пояснительной записке к проекту федерального закона «Об основах государственно–частного партнерства в Российской Федерации»² отмечается, что развитие правового регулирования государственно-частного партнерства на федеральном уровне установило в России единую терминологию государственно–частного партнерства.

В целом можно констатировать, что государственно–частное партнерство – перспективная административно–правовая форма государственного управления, которая дает возможность передавать негосударственным хозяйствующим субъектам функции по созданию и содержанию публичного имущества для решения важных хозяйственных функций и оказанию услуг населению.

Государственно-частное партнерство возникает только при осуществлении административно-правовых средств управления, направлено на реализацию публичного интереса. Гражданско-правовые отношения не влияют на его административно-правовой характер, так как цель ГЧП – реализация публичного интереса.³

Государственно–частное партнерство можно назвать формальной кооперацией государственных и частных структур, которая создается для

¹ Российская газета. 2015. № 6727 (156).

² Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (вносится Правительством Российской Федерации). Проект № 238827-6 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499017229>. (дата обращения: 05.07.2019).

³ См. подробнее: Лукина А.Н. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 26 с.

достижения конкретных целей с договоренностью сторон. Международный опыт позволяет выделить некоторые особенности ГЧП. Это – конкретные, зачастую длительные сроки действия соглашений о партнерстве (от 10 до 20 и более лет, в случае концессий – до 50 лет). Создаются такие проекты под конкретный объект (порт, дорога, объект социальной инфраструктуры), который должен быть завершен к установленному сроку. Финансирование проектов осуществляется за счет частных инвестиций, с включением дополненных государственных финансовых ресурсов. Возможно и совместное инвестирование нескольких участников проекта. Государство устанавливает цели проекта, его стоимость, иные характеристики, осуществляет контроль и надзор проектов, а частный партнер разрабатывает проект, финансирует его, строит и эксплуатирует объекты, управляет процессом. Государственно-частное партнерство предполагает разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон.

Государство обеспечивает право собственника, а также имеет возможность предоставления налоговых и иных льгот и гарантий, в случае необходимости, например, в сложных экономических и природных обстоятельствах, предоставить материальные и финансовые государственные ресурсы. В ГЧП на государстве лежат функции по контролю, регулированию, решению социальных проблем.

Государственно–частное партнерство в Арктике – это одна из возможностей решения важнейших государственных задач административно-правовыми средствами. Проекты государственно-частного партнерства в Арктике значительно содействуют выходу на мировые финансовые рынки, стимулируют привлечение иностранных инвестиций в реальный сектор арктической экономики.

Административно–правовой режим ГЧП в Арктической зоне назначается: для установления особых правил пользования арктическими объектами, представляющими повышенную опасность для экологии Севера; обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан, в том числе коренного населения, юридических лиц, в суровых условиях Севера. Основная задача, стоящая перед этим административно-правовым режимом, – создание условий для эффективной,

правомерной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в регионе. ГЧП – это самостоятельная форма реализации исполнительной власти в Арктической зоне РФ.

Арктическая зона использует особые механизмы прямого участия государства в развитии экономики: размещение государственных заказов, деятельность государственных корпораций, создание особых экономических зон и зон опережающего развития, создание системы софинансирования за счет бюджетов различных уровней и внебюджетных источников.

27 февраля 2017 г. Минэкономразвития внесло в Правительство РФ обновленную версию Госпрограммы развития Арктической зоны, где учитывается участие ГЧП.¹

Банковские структуры РФ готовы финансировать проекты в такой перспективный регион, как Арктика. «Сегодня на территории Арктической зоны реализуется более 160 мероприятий и инвестиционных проектов, их объем – порядка 1 трлн рублей, из них средства федерального бюджета составляют 400 млрд рублей, за счет средств регионов – около 21 млрд рублей, за счет внебюджетных источников – немногим более 580 млрд рублей. Активно привлекается к освоению арктических территорий ГЧП. Более 90 % финансирования приходится на развитие транспортной инфраструктуры, энергетики, развитие добывающей и перерабатывающей промышленности, тогда как все остальные направления, предусмотренные Стратегией развития Арктики, практически не финансируются. 97 % выделенных средств приходится всего на 4 арктических субъекта РФ: ЯНАО – 40 %, Мурманская область – 39 %, Красноярский край и Архангельск – 10 и 7 % соответственно»².

Российские инвестиции в Арктику направлены на крупные перспективные проекты, такие как «Ямал СПГ», деятельность по освоению месторождений, углеводородных и месторождений твердых полезных ископаемых, где активно используется государственно-частное партнерство. Инвестиционные проекты

¹ Финансирование госпрограммы развития Арктики оценивается в 210 млрд. руб. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.finmarket.ru/main/article/4476418> (дата обращения: 12.05.2018).

² Нифонтова М. Что тормозит развитие Арктики и Дальнего Востока? [Электронный ресурс]. URL: <http://uhhan.ru/news/2015-10-24-12480> (дата обращения: 20.01.2019).

«Ямал СПГ» и порта Сабетта осуществляются на принципах ГЧП. Из федерального бюджета финансируется создание морского и подходного каналов, обустроивается акватория, уточняется система навигации. Инвесторами «Ямал СПГ» являются российская компания «Новатэк», французская Total и Китайская национальная нефтяная корпорация. Эти компании строят причалы, склады, прокладывают инженерные сети. В декабре 2017 г. на предприятии началось производство сжиженного природного газа на первой производственной линии «Ямал СПГ» мощностью 5,5 млн т/год СПГ.

«Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» была принята Распоряжением Правительства РФ от 17.06.2008 № 877-р «О Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» вместе с «Планом мероприятий по реализации в 2008–2015 годах Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года»¹. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 319 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»² еще раз подтверждает, что Арктическая зона нуждается в создании единой системы информационного пространства, а именно надежной системы связи, навигации, прогноза ледовой обстановки и чрезвычайных ситуаций, чему способствует ГЧП.

Из транспортных проектов на принципах государственно-частного партнерства в Арктической зоне можно отметить Мурманский транспортный узел. Из общего объема инвестиций (145 млрд руб.) большую часть (89 млрд руб.) составляют внебюджетные источники.

На основе концессии и привлечения ГЧП на 2018–2022 гг. будет строиться железная дорога по маршруту Обская – Салехард – Надым – Хорей – Пангоды – Новый Уренгой – Коротчаево общей протяженностью 707 км с прилегающей инфраструктурой³. Железная дорога Обская – Коротчаево соединит

¹ СЗ РФ. 2008. № 29 (ч. 2). Ст. 3537.

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 319 (ред. от 31.03.2017) // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. 3). Ст. 2165.

³ Северный широтный ход будут строить на основе концессии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rzd-partner.ru/zhd-transport/news/severnny-shirotnyy-khod-budut-stroit-na-osnove-kontsessii/> (дата обращения: 15.02.2017).

Свердловскую и Северную железные дороги. Концессионер должен будет взять на себя строительство за счет собственных и привлеченных средств железнодорожной части мостов с подходами через Обь и Надым, а также участка железной дороги Салехард – Надым (Хорей). ОАО «РЖД», со своей стороны, реконструирует участок Пангоды – Новый Уренгой – Коротчаево. ЯНАО берет на себя возведение автомобильной части моста через Обь, а также предоставит в федеральную собственность земельные участки, необходимые для строительства магистрали, обеспечит доступ строителей к водным объектам и лесным участкам, предоставит налоговые льготы»¹.

В настоящее время разработана организационно-правовая схема проекта «Белкомур», одной из сторон концессионного соглашения выступает Росжелдор, который будет платить концессионеру, т. е. строительной компании. ОАО «РЖД» заключает контракт на оказание услуг перевозки. Перевозчики будут вносить провозную плату в пользу «РЖД». Финансировать проект будет частный инвестор – Poly International Holding. Более того, строительная организация в свою очередь заключает контракт на содержание инфраструктуры. В «Белкомур» иностранная компания намерена вложить 240 млрд руб. Соответствующее концессионное соглашение было подписано в конце 2016 г. Срок реализации соглашения составит 25 лет. Данная схема финансирования и организации проекта с четким разграничением полномочий может дать положительные сдвиги в реализации проекта.²

Только два порта на всем Крайнем Севере – Дудинка и Сабетта – не прекращают обработки грузов в зимних условиях. Возможности снижения затрат при доставке грузов в Арктическом регионе связаны с развитием альтернативных маршрутов (Северный широтный ход). Северный широтный ход – железнодорожная магистраль длиной 707 км, соединит западную и восточную части Ямало-Ненецкого автономного округа и обеспечит транспортную

¹ Полякова И. Возможно ли развитие ГЧП в стратегическом мегарегионе? // Транспорт России. 2017. № 5 [Электронный ресурс]. URL: <http://transportrussia.ru/item/3446-biznes-povorachaetsya-litsom-k-arktike.html> (дата обращения: 16.11.2018).

² «Белкомур» нашел инвестора : строительство железнодорожной магистрали начнется в 2018 году [Электронный ресурс]. URL: <https://www.newsko.ru/news/nk-3548505.html> (дата обращения: 19.02.2018).

доступность полуострова Ямал и подходы к порту Сабетта. Проект будет реализован путем использования государственного участия, участия ГЧП и частной концессионной инициативы.¹ Опыт реализации таких проектов путем частной концессионной инициативы у арктических территорий уже имеется. В проекте предусмотрено финансирование из федеральной целевой программы (средства федерального бюджета), средства субъекта Российской Федерации (ЯНАО) и средства частного капитала². Железнодорожную магистраль почти полностью планируется построить за счет частных средств, а потом концессионер (специально образованная проектная компания) получит возможность эксплуатации объекта, получения прибыли, часть из которой пойдет государству. Порт Сабетта может стать одним из ключевых элементов береговой инфраструктуры СМП.³ «Создание Северного широтного хода позволит создать новые транспортные коридоры – и обеспечить связь с Китаем, Монголией, странами Азиатско-Тихоокеанского региона, с северной частью Уральского федерального округа, Северо-Запада»⁴. Если строительство Северного широтного хода пройдет успешно, его продолжение до Дудинки, Норильска, потом до Якутска и Магадана и на Петропавловск-Камчатский будет поддержано Федерацией и субъектами. Проект достаточно дорогой, особенно учитывая дефицит финансовых ресурсов, нынешнюю ситуацию в экономике страны.

Арктический транспортный коридор, построенный с привлечением ГЧП, даст кратчайший выход к Северному морскому пути, повысит транспортную безопасность России, укрепит макроэкономические связи в Арктике. В проекте строительства Северного широтного хода много участников, в том числе частный капитал, и одна из главных задач – структурирование для создания возможностей сквозных железнодорожных перевозок.

¹ Совет Федерации поможет Северному широтному ходу [Электронный ресурс]. URL: <http://va-shtyrov.ru/pub/sovets-federatsii-pomozhet-severnemu-shirotnomu-hodu> (дата обращения: 13.07.2019).

² Там же.

³ Цветков В.А., Зойдов К.Х., Медков А.А. Реализация транспортно-транзитных проектов на основе государственно-частного партнерства в России // Экономика региона. 2016. № 4. Т. 12 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-transportno-tranzitnyh-proektov-na-osnove-gosudarstvenno-chastnogopartners-tva-v-rossii> (дата обращения: 21.04.2018).

⁴ К 2025 г. загрузка Северного широтного хода составит 24 млн тонн [Электронный ресурс]. URL: <http://www.morvesti.ru/detail.php?ID=60776> (дата обращения: 11.05.2017).

Концессионер должен будет за счет собственных и привлеченных средств построить концессионный участок и осуществлять его эксплуатацию на протяжении срока действия, который ОАО «РЖД» уже определило – 35 лет. В этот период государство будет получать концессионную плату, а в случае превышения фактических доходов над плановыми показателями – 70 % прибыли. «Проект является эффективным, сроки окупаемости разумные, все мероприятия по реализации проекта "Северный широтный ход" должны быть завершены к I кварталу 2023 г. На текущий момент проект структурирован полностью, определены основные участники, проведена работа по оптимизации затрат, в качестве схемы реализации выбрана концессионная и со всеми участниками достигнуты договоренности о дальнейших шагах»¹.

Привлечение ГЧП и защита их интересов в различных проектах даст дальнейшее ускорение процессу освоения Арктической зоны РФ. Суммарная загрузка Северного широтного хода к 2025 г. составит порядка 24 млн тонн грузов. В зоне действия Северного широтного хода расположено более 15 месторождений, которые в перспективе могут дать от 15 до 23 млн тонн дополнительных грузов.

На ОАО «РЖД», исходя из условий финансирования, приходится самая высокая доля финансирования в строительстве Северного широтного хода. 30 марта 2017 г. в Архангельске подписано соглашение о реализации этого проекта между ОАО «РЖД» и ПАО «Газпром».

Нужен жесткий контроль и надзор за финансовой деятельностью в проектах государственно-частного партнерства во избежание правонарушений и уголовных дел. В результате слабого контроля за ОАО «Ямальская железнодорожная компания» (ЯЖДК) и Корпорацией развития, контролирующей 55 % капитала, и ОАО «РЖД», которое является миноритарным акционером, возникло уголовное

¹ Северный широтный ход будут строить на основе концессии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rzd-partner.ru/zhd-transport/news/severnuy-shirotnyy-khod-budut-stroit-na-osnove-kontsessii/> (дата обращения: 15.02.2018).

дело. По результатам прокурорской проверки выяснилось, что Корпорация развития – банкрот.¹

В качестве позитивных примеров использования ГЧП можно указать следующие проекты.

В Архангельской области реализуется ряд крупнейших проектов по строительству глубоководного района Архангельского морского порта и комплексный проект промышленного и инфраструктурного развития Севера России и Урала – «Белкомур». Есть специализированная логистическая инфраструктура: например, проект создания в Архангельской области производственно-логистического комплекса в интересах Минобороны России. Как отмечали в администрации Архангельской области, «в настоящее время подготовлен проект создания Архангельской опорной зоны в рамках программы развития Арктики. Есть перспективные инициативы поддержки малого и среднего бизнеса в арктических регионах, например в Архангельской области работает система, направленная на установление пониженных тарифов страховых взносов для северных предпринимателей, прорабатывается вопрос компенсации дополнительных издержек предпринимателей, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям»².

В начале 2014 г. был создан арктический кластер, нацеленный на освоение Таймырского шельфа и развитие Норильского промышленного района. Данный регион был определен как территория опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР) наряду с другими областями Дальнего Востока, Красноярского края и Республики Хакасия.³ При разработке программы создания северной инфраструктуры были учтены мнения и практические предложения экспертов из шести городов (представителей малого и среднего бизнеса, крупных предпринимателей, политиков, общественных деятелей и др).

¹ Братановский С.Н., Остапец О.Г., Беккалиев Д.Х. Организационно-правовые аспекты деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в области железнодорожных перевозок // Транспортное право. 2014. № 1. С. 15–19.

² Партнерство в Арктике: опыт Поморья представили участникам международного форума [Электронный ресурс]. URL: <http://dvina29.ru/all-materials/item/12700-partnerstvo-v-arktike> (дата обращения: 17.05.2018).

³ Зоны опережающего экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iapress-line.ru>; <http://www.dela.ru>; <http://www.strategy-center.ru> (дата обращения: 23.06.2019).

В рамках государственно-частного партнерства Якутия представляет те проекты, которые всегда вызывали интерес, с одной стороны, у инвесторов, с другой – те, которые связаны с развитием Республики Саха. Это, например, проекты, связанные с транспортным комплексом, с созданием инфраструктуры. Было принято решение о строительстве Жатайской судовой верфи на базе одноименного судоремонтного завода, где будут заниматься комплексной модернизацией флота (к 2022 г.) – планируется строительство 10 речных судов в год. От этого проекта Якутия предполагает получить суммарно до 2030 г 1,2 млрд руб. в виде налогов.

Проектом концепции ФЦП «Развитие инфраструктуры Арктической зоны РФ на 2018–2027 годы», разработанной Минобороны России, с привлечением ГЧП предусмотрено финансирование всех системообразующих проектов Северо-Якутской опорной зоны.¹

В целях обеспечения государственной и национальной безопасности в Арктике также привлекают ГЧП. Так, например, во исполнение поручения Президента РФ от 29.04.2016 планируется создать консорциум организаций, работающих в интересах Минобороны России в Арктической и Курильской островной зонах. Координатором консорциума определена организация Минобороны России – ООО «Оборонлогистика». В рамках государственно-частного партнерства к началу навигации 2017 г. консорциум планировал ввести Единое тарифное руководство. Будет развернута первая очередь Северо-Западного центра управления морскими перевозками, который будет планировать, управлять грузовыми потоками и координировать тарифы². Решение о создании консорциума является важным и актуальным, так как в настоящее время на северный завоз (наливные и генеральные грузы) приходится 48 % грузовой базы государственных заказчиков, поставки для Минобороны составляют 33 %, и в дальнейшем эти показатели будут увеличиваться.

¹ Борисов Е.А. При освоении Арктики в центр мы ставим человека, а не прибыль [Электронный ресурс]. URL: <https://gia.ru/interview/20170403/1491346737.html> (дата обращения: 13.04.2017).

² Полякова И. Возможно ли развитие ГЧП в стратегическом мегарегионе? // Транспорт России. 2017. № 5. [Электронный ресурс]. URL: <http://transportrussia.ru/item/3446-biznes-povorachivaetsya-litsom-k-arktike.html> (дата обращения: 16.11.2018).

На основе ГЧП происходит и развитие северной авиации. Сокращение бюджетного финансирования повлияло на планы реконструкции аэропортов в Арктической зоне РФ, где расположены 73 аэродрома, 12 из них находятся на побережье акватории Северного морского пути, действующими редакциями федеральных целевых программ предусмотрена реконструкция восьми из них. Вместе с тем в связи с сокращением бюджетного финансирования в ближайшей перспективе планируется проведение реконструкции только аэропортов Чокурдах и Тикси.¹ В условиях ограниченных возможностей федерального бюджета целесообразно привлечение крупных компаний, в первую очередь сырьевого сектора, заинтересованных в сохранении и развитии аэропортовой инфраструктуры вдоль Северного морского пути. В труднодоступных северных территориях на базе убыточных аэропортов регионального и местного значения государством были созданы федеральные казенные предприятия, которые финансируются из федерального бюджета.

Сложность и затянутость административных процедур увеличивает риск потерь на рынке для горнодобывающих компаний с участием ГЧП, т.к. изначально деятельность по освоению каждого конкретного месторождения является рискованной. Горная промышленность во всем мире критикуется за разрушение окружающей среды. Участники ГЧП, бизнес разными способами пытаются изменить негативное восприятие своей деятельности. Для этого компании с участием ГЧП принимают более жесткие, чем государство, нормы эксплуатации природных ресурсов, принимают «политику социальной ответственности». Например, ОАО «Апатит» в Мурманской области в течение всей своей деятельности взаимосвязано и тесно взаимодействует с местным сообществом, населением района. Это многолетние традиции компании, тем самым компания получила социальную лицензию на деятельность от местного сообщества.

Позитивной особенностью горнодобывающей промышленности в Арктической зоне РФ, которая действует с привлечением ГЧП, является ее

¹ Министр транспорта: ждем большой рост грузоперевозок по Севморпути [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/673804> (дата обращения: 03.04.2017).

градообразующая составляющая. В Мурманской области, например, большинство поселений возникло на месте освоения минеральных ресурсов, а горнодобывающие предприятия для местных сообществ стали основным источником благосостояния.

Таким образом, социальная устойчивость экономических и социальных проектов в Арктике связана с взаимодействием предприятий горнопромышленной отрасли с местным сообществом и ГЧП. Социальная устойчивость опирается на уровень благосостояния местного населения, а это в первую очередь заработная плата и ее соотношение с величиной прожиточного минимума трудоспособного населения. Большое значение на социальную ситуацию в Арктике оказывают уровень безработицы и уровень производственного травматизма на производстве. Важнейший показатель – условия проживания и досуга населения. Например, «Норильский никель» с привлечением ГЧП построил в Норильске великолепный спацентр «Тропикана», дав возможность городскому населению отдыхать в комфортных условиях в любое время года. 1 октября 2015 г. состоялось торжественное открытие аквапарка «Тропикана» в Норильске.¹

Особое значение проекты государственно-частного партнерства в Арктической зоне РФ имеют на уровне местного самоуправления. На города и поселки, их коммунальное хозяйство приходится основная нагрузка по реализации различных проектов социального значения. Эти проекты связаны с дорожным и транспортным хозяйством, социальной инфраструктурой, снабжением чистой водой и водоочисткой, охраной окружающей среды. Остро на Севере стоит проблема жилищного строительства, энерго- и газообеспечения небольших поселков, стойбищ и деревень. Дефицит государственных средств для развития моногородов, трудности в привлечении частных инвестиций в проблемные города, кризисная ситуация большинства градообразующих предприятий и, соответственно, сокращение объемов заставляют органы исполнительной власти региона, муниципалитеты, руководство градообразующих

¹ Аквапарк «Тропикана» в Норильске [Электронный ресурс]. URL: http://akva-gid.ru/akvapark_tropikana_v_norilske.php (дата обращения: 11.09. 2018).

предприятий искать новые эффективные механизмы развития и управления территорией.

В Арктической зоне РФ рост промышленного производства происходит в основном за счет увеличения объема добываемых энергоресурсов и полезных ископаемых, а не использования инновационных технологий. «Степень износа основных фондов промышленных предприятий АЗ РФ составляет более 38 %. Износ основных фондов в отдельных отраслях промышленности достигает 80 %, в то время как динамика их обновления не превышает 11 %»¹.

Так, например, экстремальные погодные условия, значительные затраты на поддержание стабильной и безаварийной работы жилищно-коммунального комплекса, неразвитость транспортной инфраструктуры, дефицит квалифицированных трудовых ресурсов предопределили объективно высокий уровень тарифов на услуги ЖКХ в улусах Арктической зоны Республики Саха (Якутия). Практически для всех наслегов арктических улусов стоит проблема обеспечения населения качественной питьевой водой. Снижение этой нагрузки на население частично обеспечивается за счет субсидий из государственного бюджета. Однако жилищно-коммунальное хозяйство финансируется недостаточно.

В непростой экономической ситуации в Арктической зоне РФ региональные бюджеты должны быть и становятся более социально ориентированными, так как полное выполнение социальных обязательств является основной задачей федеральной власти. Однако нередко из-за недофинансирования администрациям субъектов РФ приходится идти на сокращение социальных программ развития.

Таким образом, уместно отметить, что гарантией решения проблем финансирования социально значимых программ и проектов становится государственно-частное партнерство, т. е. привлечение частного капитала к решению насущных социально-экономических задач на уровне местного самоуправления.

¹ См. подробнее: Красулина О.А. Государственно-частное партнерство в арктическом регионе РФ: выгоды и риски // Евразийский юридический журнал. 2016. № 3 (94) С. 47; Заславская О.В. Банк за «длинным» рублем [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2011/07/05/finansy-modernizaciya.html> (дата обращения: 10.12.2018).

На участие частного капитала в Арктике сильно влияет наличие экологически надежного оборудования, современных технологий, которые требуют строгого соблюдения законодательства. Санкции привели к тому, что многие иностранные компании, которые поставляли и ремонтировали нефтяное и иное оборудование, вышли из российских проектов. Из-за действующих санкций в Арктике произошел перенос сроков бурения на шельфе у Газпрома и Роснефти.

Государство ориентировало бизнес на импортозамещение, расширение использования инструментов ГЧП, привлечение иностранного частного капитала, например, китайского и индийского. Для участия частного бизнеса в долгосрочных проектах он должен быть уверен в правовой защите и страховании рисков¹. Безусловно, важным фактором для недродобывающих компаний в Арктике является четкость законодательства, которое является основой для административных норм, обеспечивающих их деятельность.

Деятельность в сфере недропользования ГЧП на территории и континентальном шельфе Российской Федерации регулируется законом от 21.07.1992 № 2395-1 «О недрах», т. е. законодательством закреплена система согласования и утверждения проектов любой намечаемой деятельности, касающейся недропользования в Арктике. Внесение поправок в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ значительно изменило (сократило) список объектов государственной экологической экспертизы, что привело к созданию прецедентов обхода процедуры проведения оценки воздействия на окружающую среду.

С 1 января 2015 г. вступили в силу поправки, внесенные в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 21.07.2014 № 219-ФЗ², где более четко были разграничены контрольные и экспертные полномочия между ведомствами. Был создан Государственный реестр и система учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Закон направлен на большую открытость информационной базы. Все перечисленное содействовало тому, что

¹ Бизнес поворачивается лицом к Арктике // Транспорт России. 2017. № 5 (968) [Электронный ресурс]. URL: <http://transportrussia.ru/item/3446-biznes-povorachivaetsya-litsom-k-arktike.html> (дата обращения: 15.02.2017).

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4220.

предприятия ГЧП, имеющие более совершенное оборудование и технологии, получили приоритетное положение на рынке, тем самым повысилась рентабельность, наукоемкость производства, устойчивость на внутреннем и внешнем рынках; сформировалась база инновационного развития региональных промышленных кластеров, необходимых для участия в реализации экономических проектов, в том числе и в Арктике.

Важным этапом для горнодобывающих проектов с участием ГЧП является получение лицензии пользования участками недр федерального значения, которая удостоверяет право ее владельца на пользование участком недр, границы участка, цели, сроки, дополнительные условия, которые ставит ему государство, местные органы власти.

Государством установлена определенная процедура проведения конкурсов или аукционов. Решение о проведении конкурсов или аукционов на участки недр местного значения принимается органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. В состав конкурсных или аукционных комиссий включаются представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ, которые могут внести в договор с недропользователем обязательства по соблюдению интересов местного населения, в том числе коренных малочисленных народов.

Для повышения доверия к предприятиям и компаниям, участвующим в ГЧП, стали применять новое понятие «социальная лицензия на деятельность». Социальная лицензия на деятельность подразумевает неформальное «разрешение» различного уровня (от просто принятия до полного одобрения) местного сообщества на деятельность компании. Сам термин был предложен канадским экспертом по горной промышленности Дж. Куни (James Cooney) на встрече с сотрудниками Всемирного банка в 1997 г. для обозначения качества отношений между горнопромышленной компанией и местным сообществом, которое подвергается влиянию (экологическому, экономическому, социальному) в результате деятельности компании в практике управления компаниями и

муниципалитетами¹. Главным для концепции социальной лицензии является уровень доверия к компании со стороны местного сообщества.

Диссертант обращает внимание на то, что для инвестирования и развития ГЧП необходимо создание понятных и прозрачных процедур, которые на настоящий момент отсутствуют. Сегодня проблемы в государственно-частном партнерстве могут возникнуть практически на любой стадии реализации арктического проекта. Государство выдает лицензии, фиксирует сроки, прописывает определенные процедуры, но даже если эти процедуры соблюдены, промышленники не чувствуют себя защищенными, так как риск пересмотра проектов остается очень большим. Банки также чувствуют себя неуверенно, потому что они приняли решение поддерживать конкретный проект, а он может быть пересмотрен в любое время.

Государственное–частное партнерство в Арктической зоне РФ возможно везде, где в этом проявляет интерес государство и частный бизнес. Бизнес ориентируется на выгоду, но он нуждается в поддержке и эта поддержка возможна только при правовом закреплении интересов сторон. В условиях, когда нет административных норм, регламентирующих деятельность сторон, банки не могут планировать долгосрочные инвестиции, поскольку это означает значительные финансовые риски. Если государство возьмет на себя решение этих проблем, инвесторы будут готовы вкладывать средства в освоение Арктической зоны РФ. Для банков, российских и зарубежных, важно, чтобы промышленное освоение способствовало гарантированному возмещению средств, в противном случае финансовые структуры будут неохотно вкладываться или страховать свой риск неподъемной процентной ставкой.

Сегодня федеральные и региональные власти должны урегулировать правовые вопросы по организации единого экономического пространства, что можно сделать на основе создания территорий опережающего социально-

¹ Nysten-Haarala S., Klyuchnikova E., Helenius H. Law and self-regulation—Substitutes or complements in gaining social acceptance? // Resources Policy. 2015. Vol. 45. P. 52–64.

экономического развития (ТОСЭР)¹, входящих в Арктическую зону РФ. Это будут территории с особыми условиями экономической деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства. Следовательно, необходимо проработать вопросы правового регулирования отношений как внутри субъектов федерации, так и между субъектами федерации, а также предоставления определенных льгот для местных предприятий, законодательного введения квот для участия в тендерах для местных предприятий и др.

Если обратиться к статистике по ГЧП в арктическом регионе, то в рейтинге регионов по уровню развития государственно-частного партнерства в 2017–2018 гг. арктические субъекты занимают не первые места: Ямало-Ненецкий автономный округ – 29-е; Ханты-Мансийский автономный округ – 18-е; Архангельская область – 31-е; Мурманская область – 46-е; Ненецкий автономный округ – 69-е; Магаданская область – 54-е; Республика Саха (Якутия) – 17-е; Республика Карелия – 73-е.²

В настоящий момент отсутствует единый подход к пониманию института государственно–частного партнерства в Арктической зоне, нет единства в теории и толковании основных категорий ГЧП. Для принятия эффективного решения об использовании ГЧП в Арктической зоне РФ и его реализации необходимо централизованное руководство системой публичных органов исполнительной власти и подведомственных им организаций. Переименование Министерства РФ по развитию Дальнего Востока в Министерство РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики, и возложение на него дополнительно функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития Арктической зоны РФ, т.е. определение централизованного федерального органа, ответственного за развитие Арктической зоны РФ, должно способствовать решению этой проблемы.

Еще одной возможностью содействия эффективному использованию ГЧП, может стать «создание специального юридического лица, которое будет

¹ О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 26.

² Рейтинг регионов России по уровню развития ГЧП [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pppi.ru/regions> (дата обращения: 20.02.2019).

осуществлять часть полномочий публичного органа исполнительной власти при подготовке проектов ГЧП. По мнению Лукиной А.Н., использование институтов развития при принятии управленческих решений относительно реализации проектов ГЧП позволит: создать на территории субъекта Российской Федерации «единое окно» по ГЧП, ускорить процедуры подготовки соглашений и конкурсной документации, что приведет к повышению эффективности проектов с использованием этой формы государственного управления»¹.

Содействовать эффективному использованию ГЧП могло бы и создание «Фонда Крайнего Севера и Арктики» и Полярной комиссии РАН.

Анализ законодательства и правоприменительной практики в Арктике позволяет диссертанту сделать вывод о том, что административно-правовое регулирование ГЧП имеет свои особенности, обусловленные спецификой отдельных сфер социально-экономической деятельности в регионе. В настоящее время в законодательстве Российской Федерации существуют общие, применяемые ко всем объектам управления правила и требования, не учитывающие региональную и отраслевую специфику, тем самым создающие препятствия в использовании ГЧП при осуществлении публичного управления в Арктике. Диссертант считает, что законодательство о ГЧП должно учитывать региональные особенности и специфику территории.

Представляется справедливой предложенная А.Н. Лукиной² концепция административно-правового регулирования ГЧП, обосновывающая разделение законодательства Российской Федерации на:

1) базовые законы о государственно–частном партнерстве и концессионных соглашениях, которые определяют основы ГЧП;

2) отраслевые законы, устанавливающие особенности правового регулирования отношений ГЧП и концессионных соглашений в отдельных сферах (социальная, коммунальная, транспортная и др.).

¹ См. подробнее: Лукина А.Н. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 26 с.

² Там же.

Однако представляется необходимым дополнить указанное А.Н. Лукиной разделение законодательства еще одним пунктом:

3) законы, устанавливающие особенности правового регулирования отношений ГЧП и концессионных соглашений на отдельных территориях.

Следует также отметить, что арктические субъекты самостоятельно выбирают вариант нормативно-правового регулирования отношений в этой сфере, что в большей степени позволяет учесть специфику возникающих на данной территории отношений. Нормативно-правовые акты субъектов Арктической зоны РФ о ГЧП тем самым становятся источниками административного права, поскольку регулируют отношения в сфере государственного управления, направленного на решение органами исполнительной власти публичных интересов.

Как уже упоминалось в данном параграфе, большинство арктических проектов и программ с участием ГЧП реализуется на основе концессионных соглашений, в основе которых лежит административно-правовой акт, т. е. решение органа исполнительной власти. Концессионное соглашение устанавливает определенный порядок юридически значимых действий, конкретизирует решения публичного органа, закрепляет систему долговременных отношений между концедентом и концессионером, перераспределяет часть хозяйственных и управленческих функций, т. е. выстраивает организационно-правовые рамки взаимодействия сторон, их взаимные права и обязанности.

Представляется важным изменить процедуру прохождения таможенного оформления на ввоз иностранного оборудования, законодательно закрепить северные компенсационные выплаты в Арктической зоне РФ.

Принятие после 2013 г. на федеральном уровне важнейших решений, касающихся социально-экономического развития арктических территорий, потребовало принятия ряда организационных решений, таких как создание комитетов (комиссий) предпринимателей по делам Арктики. Данные решения призваны усилить контроль за исполнением решений органов государственной власти Российской Федерации в области социально-экономического развития.

Подводя итог вышеизложенному, диссертант отмечает, что государственно–частное партнерство как административно-правовая форма реализации исполнительной власти и местного самоуправления является в Арктической зоне РФ эффективным инструментом исполнения функций, возложенных на публичную сторону отношений по привлечению частных инвестиций в арктическую экономику и развитию социальной сферы.

ГЧП является самостоятельной формой реализации исполнительной власти, так как в субъектный состав его входят органы исполнительной власти, которые реализуют публичный интерес посредством административно–правового регулирования. ГЧП регулируется в основном правовыми актами управления, характеризуется отсутствием равенства между субъектами правоотношений, приоритетом публичного интереса. Содержание ГЧП раскрывается взаимодействием субъектов и объектов арктических правоотношений, а также через последовательность принятия решений органов исполнительной власти с момента инициирования проекта ГЧП до его завершения. Административно-правовое регулирование ГЧП в Арктической зоне РФ имеет свою специфику, которая обусловлена особенностями территории и отдельных сфер социально-экономической деятельности в регионе.

Органы государственной власти и местного самоуправления выступают не только как носители властных полномочий и субъекты управления, но и как партнеры, разделяющие с частным лицом риски, обязанности, финансирование, что может рассматриваться как определенная гарантия ведения хозяйственной деятельности в суровых климатических условиях. А правовая природа отношений и целей частного партнера при ГЧП является двойственной, так как частный партнер одновременно является субъектом публичных правоотношений и осуществляет множество действий гражданско–правового характера.

Диссертант констатирует, что, несмотря на имеющиеся сложности, государство нацелено на: создание благоприятного инвестиционного климата в регионе, позволяющего привлекать дополнительные финансовые средства; использование и развитие разных форм государственно-частного партнерства;

усиление внимания к мониторингу исполняемости решений органов государственной власти; совершенствование системы информационно-статистического наблюдения за результатами деятельности государственно-частных партнерств, их влияния на социально-экономическое развитие в Арктической зоне Российской Федерации.

§ 3. Административно-правовые режимы, направленные на обеспечение безопасности Арктической зоны Российской Федерации

Деятельность государства, органов исполнительной власти разных уровней по обеспечению экономического развития региона, социального благополучия и народосбережения тесно связана с решением вопросов *национальной, экономической, социальной, экологической* и других видов безопасности в Арктике.

Доктринальное понятие безопасности давали многие ученые. Так, Н.Д. Казаков под безопасностью понимает деятельность по противодействию внутренним и внешним угрозам, которая направлена на обеспечение условий для стабильного сосуществования общества и государства, характеризующихся динамично устойчивым состоянием.¹

Кроме того, безопасность рассматривается как состояние и тенденции развития защищенности жизненно важных интересов социального организма и его структур от внешних и внутренних негативных факторов (активностей).²

В качестве состояния развития общества, при котором его нормальное функционирование находится в сохранности, безопасность исследуется О.А. Бельковым.³

¹ См. подробнее Казаков Н.Д. Безопасность и синергетика (опыт философского осмысления) // Безопасность. 1994. № 4. С. 61–65.

² См. подробнее: Уразгалиев В.Ш. Экономическая безопасность: учебник и практикум для вузов. 2-е изд. М.: Юрайт, 2019. 675 с.

³ См. подробнее: Бельков О.А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности // Безопасность. 1994. № 3. С. 91–94.

А.В. Петрянин и О.А. Петрянина полагают, что безопасность – это «обеспеченное арсеналом легитимных сил, средств и инструментов состояние общественных отношений, при котором реализуются социально значимые потребности человека и гражданина (личности), надежно защищены от внутренних и внешних угроз его личные права и свободы, обеспечивается развитие материальных и духовных ценностей общества, гарантируется территориальная целостность и суверенитет, а также функционирование и развитие конституционного строя правового государства»¹.

Законодательно безопасность определена как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.²

В свою очередь, жизненно важные интересы рассматриваются как совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности развития личности, общества и государства.

Среди основных угроз государственной и общественной безопасности в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», утвержденной Президентом Российской Федерации 31 декабря 2015 г., обозначены: стихийные бедствия, аварии и катастрофы, в том числе связанные с глобальным изменением климата, ухудшением технического состояния объектов инфраструктуры и возникновением пожаров. Для реализации «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», утвержденной Президентом Российской Федерации 20 февраля 2013 г., 30 августа 2016 г. Председателем Правительства Российской Федерации был утвержден План реализации этой Стратегии. План предусмотрел 80 мероприятий по шести направлениям обеспечения экономической безопасности. Эти мероприятия учитывали комплексное развитие

¹ Петрянин А.В., Петрянина О.А. Понятие безопасности : законодательно-доктринальные подходы // Юридическая наука и практика: вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 21. С. 173–176.

² О безопасности: закон РФ от 05.03.1992 № 2446-1 // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

Арктического региона и предусматривали конкретные действия, направленные против возможных угроз.¹

Отсутствие реальной угрозы для субъекта со стороны внешних или внутренних факторов, возможность предотвратить и противостоять этим угрозам являются критериями оценки состояния безопасности.

В арктическом аспекте это понимается как способность противостоять внешним и внутренним угрозам объективного либо субъективного характера в Арктике. Суть обеспечения безопасности в Арктической зоне сводится к защите северян, отдельных групп, например, малых народов, социальных слоев (учителей, врачей, рабочих, пенсионеров), профсоюзов и населения в целом, от негативных социальных и иных воздействий на Севере, минимизации юридических факторов риска, явлений или процессов, которые при определенных условиях могут стать опасными.

Защита и реализация социально–экономических прав граждан РФ в Арктической зоне РФ является основой фундаментальных национальных приоритетов. Понятие «устойчивое социально–экономическое развитие» по значимости равно охране суверенитета, независимости и территориальной целостности страны.

В Указе Президента Российской Федерации от 29.04.1996 № 608 «О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)» декларируется, что объектами экономической безопасности Российской Федерации являются личность, общество, государство и основные элементы экономической системы, включая систему институциональных отношений при государственном регулировании экономической деятельности.

В настоящий момент базовыми документами по вопросам народосохранения, социально–экономических прав граждан являются: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в

¹ См. подробнее: «О плане реализации Стратегии развития Арктической зоны России до 2020 года» от 30 августа 2016 года [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/24459/> (дата обращения: 29.08.2016); Проблемы законодательного регулирования в сфере развития Северного морского пути и Арктической зоны Российской Федерации // Аналитический вестник. 2015. № 6 (559). С. 4–72.

Российской Федерации»¹, «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ (разработанный Министерством экономического развития РФ до 2030 г.)»², Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596–606³, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г.⁴, Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.⁵ и др.

Так, например, третий раздел Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г. посвящен вопросам повышения качества жизни россиян. В Основных направлениях деятельности Правительства РФ выделены такие важнейшие сферы, как социальная защита, здравоохранение и образование⁶. В Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития РФ значимым является положение о демографическом развитии страны⁷, в котором говорится о существенном сокращении численности населения страны после развала СССР, старении и сокращении трудоспособного населения.

В «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» в п. 5 говорится, что текущее состояние социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации характеризуется наличием рисков и угроз в социальной сфере: отрицательными демографическими процессами в

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

² Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года: разработан Минэкономразвития России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения 24.12.2018).

³ О ходе выполнения указов Президента России от 7 мая 2012 года №596-606 [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/orders/selection/406/23050/> (дата обращения: 11.07.2019).

⁴ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html> (дата обращения: 13.02.2019).

⁵ Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года (с изменениями на 1 июля 2014 года): указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 [Электронный ресурс]. URL <http://docs.cntd.ru/document/902064587> (дата обращения: 10.07.2019).

⁶ См. подробнее: Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. от 31 января 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc> (дата обращения: 13.04.2018).

⁷ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года // Там же.

большинстве приарктических субъектов Российской Федерации, оттоком трудовых ресурсов (особенно высококвалифицированных) в южные районы России и за границу»¹.

В Арктических регионах приняты свои собственные стратегии развития территорий и обеспечения социально-экономической безопасности: Стратегия социально-экономического развития Архангельской области до 2030 г.²; Государственная программа Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2016–2020 годы»³. Эти и другие программные документы уделяют большое значение вопросам стабильности состава населения, кадровому обеспечению, оттоку рабочих кадров, региональной миграции, улучшению условий жизни.

По мнению аналитиков, Россия находится в очень сложной демографической ситуации: «В России с 2011 по 2025 г. численность трудоспособного населения сократится более чем на 10 млн человек. Сокращение численности населения происходит из-за его естественной убыли, т. е. ситуации, когда численность умерших превышает численность новорожденных. Естественная убыль населения за период с 1992 по 2013 г. превысила 14 млн человек. Например, в 2007 г. смертность превысила рождаемость в среднем в 1,8 раза, а в отдельных регионах – в 2–3 раза»⁴.

Диссертант обращает внимание на негативную динамику изменения количества населения на Севере и намеренно приводит в работе данные по субъектам, входящим в Арктическую зону РФ и соседних с ними регионов, так как считает, что они тесно взаимосвязаны по многим направлениям социальной и

¹ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (по состоянию на 20.02.2013). П. 5 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.ru> (дата обращения: 23.07.2017).

² Стратегия социально-экономического развития Архангельской области до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <https://old.dvinaland.ru/economy/strategy/> (дата обращения: 27.01.2019).

³ Государственная программа Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2016–2020 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.admhmao.ru/dokumenty/gosudarstvennye-programmy/sotsialno-ekonomicheskoe-razvitie-korennykh-malochislennykh-narodov-severa-khanty-mansiyskogo-avtono/gosudarstvennayaprogramma-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugry-sotsialno-ekonomicheskoe-razv/> (дата обращения: 08.04.2017).

⁴ Чернов Ю.И. Демографический кризис – основная проблема России [Текст] / Ю.И. Чернов // Научно-аналитический журнал Обозреватель – OBSERVER. 2014. № 8 (295). С 25-36.

экономической деятельности. Если сравнивать численность населения, исходя из данных профессора В.В. Фаузера¹ (например, по 1990 г.) и данных Федеральной службы государственной статистики (на 2015 г.)², результаты по отдельным северным регионам будут следующие:

Регион	1990 г.	2015 г.	+/- %
Республика Карелия	771 тыс.	632 тыс.	-18 %
Республика Коми	1249 тыс.	864 тыс.	-31 %
Архангельская обл.	1576 тыс.	1 183 тыс.	-25 %
Мурманская обл.	1067 тыс.	766 тыс.	-28 %
Республика Саха (Якутия)	1111 тыс.	957 тыс.	-14 %
Республика Тыва	313 тыс.	313 тыс.	0 %
Камчатский край	477 тыс.	317 тыс.	-34 %
Магаданская обл.	390 тыс.	148 тыс.	-62 %
Сахалинская обл.	714 тыс.	488 тыс.	-32 %
Ханты-Мансийский АО – Югра	1267 тыс.	1597 тыс.	+26 %
Ямало-Ненецкий АО	489 тыс.	540 тыс.	+11 %
Чукотский АО	162 тыс.	50 тыс.	-69 %
	9586 тыс.	7855 тыс.	-18 %³

Россия имеет огромную, слабозаселенную арктическую территорию, обладающую значительными природными ресурсами. Но, несмотря на слабую заселенность в абсолютных величинах, российская Арктика – самая обжитая часть северных широт по сравнению с другими арктическими государствами. Здесь находятся более тысячи высокоширотных поселений и проживают около 40 северных коренных народов. В течение многих веков они сохраняют традиционный уклад жизни, налаженный предками. Арктическая экосистема, экстремальные климатические условия способствовали формированию особого мировоззрения и культуры, образа жизни.

¹ Фаузер В.В. Демографический потенциал северных регионов России как фактор экономического освоения Арктики // Арктика и Север. 2013. № 10. С. 26.

² 304. Численность и миграция населения Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140096034906 (дата обращения: 11.03.2019).

³ Чернов С.Н., Куликовская Л.Ю. Проблемы народосохранения в Арктической зоне Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 1. С. 17.

Среди населения Арктики около 70% из 11 млн составляют российские граждане, проживающие и работающие на арктических и приарктических территориях РФ. За последние 3 года численность населения России не уменьшилась, показатели младенческой смертности снизились на 20,0 %, а детей до 14 лет на 30%. Улучшение ситуации объясняется реализацией программ, направленных на снижение младенческой смертности, эффективной работой медицинских работников, уменьшением употребления алкоголя на 17%, увеличением доступности врачей на 2%. Однако продолжительность жизни на арктических и практических территориях России на 9 лет ниже, чем в странах Северной Европы и на 6 лет ниже, чем на Аляске и в Канаде. На это влияет несколько факторов: уровень жизни, который в России в 1.5 раза ниже, чем в других арктических странах; распространенность табакокурения в 2 раза выше; употребления алкоголя в 1.5 выше; расходы на систему здравоохранения в 4 раза меньше. Разрыв с другими арктическими странами можно преодолеть, если увеличить за счет средств федерального и регионального бюджетов расходы на здравоохранение, обязать региональные власти немедленно реализовать программы по общественному здоровью с участием муниципальных образований, создать систему управления достижения цели национальных проектов.¹

Правительство РФ включило вопрос улучшения динамики населения Арктики в долгосрочную программу фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 гг., в которой поставлена цель: «формирование научно-обоснованной модели государственной социально-экономической и демографической политики на Севере и в Арктической зоне Российской Федерации, обеспечивающей реализацию экономических интересов Российской Федерации»².

Однако на данной территории важны не только показатели по динамике населения, но и по расселению на этой обширной территории РФ. Динамика и

¹ См. подробнее: Улумбекова Г. Арктический Форум 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vshouz.ru/smi/mezhdunarodnyy-arkticheskiy-forum-guzel-ulumbekova/> (дата обращения: 22.07.2019).

² Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 годы: распоряжение Правительства РФ от 03.12.2012 № 2237-р (ред. от 31.10.2015) // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7089.

расселение населения являются двумя приоритетными задачами органов исполнительной власти арктических регионов. Административно–правовое регулирование, основанное на режимном подходе особых территорий, видится эффективным инструментом реализации этих задач.

При выработке управленческих решений, разработке и принятии административных норм следует учитывать то, что расселение арктического населения связано с историческими этапами освоения Арктики, развитием транспортной системы, добывающей промышленности, сельского хозяйства, военно–промышленного комплекса и т. д. В то же время необходимо принимать во внимание интересы коренного населения и тот факт, что население в последние годы существования СССР на территории Арктической зоны в основном жило постоянно.

На протяжении нескольких десятков лет менялась стратегия административно-правового регулирования социально-экономических процессов в Арктике. В советское время постепенно создавались крупные промышленные центры – города и рабочие поселки, которые необходимы были для производства энергетических и сырьевых ресурсов, биоресурсов. В тот период практиковалась система расселения, которая опиралась на базовый многофункциональный город, выполняющий административные, культурные, транспортные и другие функции. Развитие нефтяных и газовых месторождений привело к появлению вахтовых поселков для проживания сменного персонала.

В соответствии с Постановлением Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС, Минздрава СССР от 31.12.1987 «Об утверждении Основных положений о вахтовом методе организации работ» «вахтовые поселки представляют собой комплекс жилых, культурно–бытовых, санитарных и хозяйственных зданий и сооружений, предназначенных для обеспечения жизнедеятельности работников, работающих вахтовым методом, в период их отдыха на вахте, а также

обслуживания строительной спецтехники, автотранспорта, хранения запасов товарно–материальных ценностей»¹.

Перечень предприятий, организаций и объектов, на которых может применяться вахтовый метод организации работ, был утвержден этим же постановлением². К таковым отнесены предприятия и организации нефтяной и газовой промышленности, строительно–монтажные тресты, предприятия и организации торговли и общественного питания, связи, транспорта, учреждения здравоохранения и другие, на которые возложено обслуживание коллективов, работающих вахтовым методом.

В первоначальный период освоения месторождений этот метод был незаменим. Освоение территории вахтовым методом актуально и в настоящее время, но его применение сопряжено с проблемами профессиональной идентичности и социальными рисками для развития принимающих территорий.

Вахтовому расселению посвящено достаточно много публикаций. В их числе есть те, которые не только анализируют правовую ситуацию, но и дают рекомендации по расселению населения.³ Например, изначально при обустройстве перспективных месторождений следует определить статус населенных пунктов и региональные нормативы развития социальной сферы.

Сегодня назрела необходимость разработки в Арктической зоне РФ концепции развития городских поселений, что ставит серьезные задачи перед правотворческими субъектами по подготовке нормативно-правовой базы, сбору и обработке необходимой информации, планированию и согласованию мероприятий, исполнению, контролю и надзору.

¹ Об утверждении Основных положений о вахтовом методе организации работ: постановление Госкомтруда СССР, Секретариата ВЦСПС, Минздрава СССР от 31.12.1987 № 794/33-82 (ред. от 17.01.1990, с изм. от 19.02.2003) // Бюллетень Госкомтруда СССР. 1988. № 5.

² Там же.

³ См. подробнее: Лыткина Т.С. Вахта и возможности профессиональной самореализации работников на Российском Севере // Проблемы развития экономики и сферы сервиса в регионе: материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 т. Сыктывкар, 2014. Т. 2 С. 107–110; Лексин В., Порфирьев Б. Новое обустройство Арктики: вызов и социально-экономический ресурс будущего России // Проблемы теории и практики управления. 2015. № 6 С. 1117–1130; Фаузер В.В., Назарова И. Г., Фаузер Г.Н. Сельское население северного региона: демографические структуры и характеристики расселения // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: вестник НИЦ КПУВИ СыктГУ. 2012. № 1 [Электронный ресурс]. URL: koet.syktsu.ru (дата обращения: 11.03.2017).

Органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления должны уделить большое внимание муниципалитетам как центрам, которые решают самые сложные проблемы населения. Сокращение числа городских и сельских поселений в Арктике приведет к сокращению населения, соответственно, трудовых ресурсов, замедлению технической перестройки и социально-экономического развития.

Вопросы миграции населения в Арктической зоне РФ достаточно широко освещались в научных публикациях.¹ После распада Советского Союза и перехода к рыночной модели миграционный приток на Север 60–80-х годов прошлого века сменился в 90-е годы на массовую миграцию населения из регионов Крайнего Севера. В указанные годы государство снизило свою роль в развитии северных территорий, Северного морского флота, Северного морского пути, обустройства малых городов и поселков в Арктике. На Севере было приостановлено финансирование транспортной инфраструктуры, отменены повышенные зарплаты в особых условиях труда и льготы, резко увеличилась стоимость жизни. Данные обстоятельства привели к оттоку работоспособного населения из Арктики.

Существуют разные подходы по вопросам численности, расселения, миграции населения Арктики, но однозначным является тот факт, что экономическое развитие Арктики немислимо без качественного обеспечения

¹ См. подробнее: Соколова Ф.Х. Миграционные процессы в Российской Арктике // Арктика и Север – 2016 – № 25 [Электронный ресурс]. URL: <https://narfu.ru/university/library/books/3025.pdf> (дата обращения: 12.08.2018); Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: вопросы теории. М., 2003 [Электронный ресурс]. URL: <http://rybakovsky.ru/migracia2.html> (дата обращения: 04.08.2018); Кудрявцев В.А. Миграционные процессы в районах Европейского Севера России: автореф. дис. канд. экон. наук. М., 2003. 22 с.; Ефремов И.А. Возрастные особенности миграционных процессов на Крайнем Севере России // Демоскоп Weekly. 2014. № 581–582. С. 54–62; Сушко О.П. Трудовой потенциал Российской Арктики // Арктика и Север. 2014. № 16. С. 72–83; Шельгин К.В. Демографические процессы на Европейском Севере России на рубеже XX–XXI веков // Экология человека. 2010. № 2. С. 54–61; Константинов А.С. Социальный состав населения и миграционные процессы на Архангельском Севере по материалам переписей // Арктика и Север. 2016. № 22. С. 112–129; Назарова И.Г. Российский Север: миграционные процессы и трудовой потенциал: анализ взаимосвязи миграционных процессов и трудового потенциала Республики Коми // Российское предпринимательство. 2012. № 5. С. 172–176; Мажаров В.Ф. Динамика численности и структуры населения в социально-экономических зонах Красноярского края / В.Ф. Мажаров, Ю.А. Григорьев, Н.Ю. Плотников, О.И. Баран // Социальные аспекты здоровья населения. 2014. Т. 39. № 5. С. 1–16; Верещагин И.Ф. Долговременные факторы внутрирегиональной миграции на территории Архангельской области в XX веке // Вестник Северного (Арктического) федер. ун-та. Сер. Гуманитарные и социальные науки. 2015. № 1. С. 5–14; Фаузер В.В. Государственное управление миграцией населения: от принуждения к поощрению / В.В. Фаузер Т.С. Лыткина, Г.Н. Фаузер // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского гос. ун-та. 2015. № 3. С. 151–168; Чернов С.Н., Куликовская Л.Ю. Проблемы народосохранения в Арктической зоне Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 1. С. 17.

региона человеческим капиталом, и именно квалифицированными кадрами и ростом трудоспособного населения.

Для выполнения государственных программ и обеспечения региона трудовыми ресурсами северянам необходимо создать комфортные условия для реализации их трудового потенциала, создать систему компенсационных выплат. Административное регулирование будет более эффективным, если будет учитывать такую важную составляющую как мотивация работы и проживания в особых климатических условиях. На сегодняшний день отмечается слабая трудовая мотивация и она связана с низкими индивидуальными доходами населения.

Концепция социально–экономического развития России до 2020 г. предполагает развитие научно-технического и образовательного потенциала крупных городских агломераций с высоким качеством среды обитания и человеческим потенциалом, динамичной инновационной и образовательной инфраструктурой. В настоящее время функционирует только одна северная Архангельская агломерация из 34 проектов, реализуемых в настоящее время в стране.¹

Совет безопасности РФ и госкомиссия по вопросам развития Арктики в 2015 г. были соучредителями съезда ассоциации «Арктические муниципалитеты»², созданной в 2014 г., на котором обсуждались важнейшие изменения в «арктическое» законодательство по приоритетным направлениям развития инфраструктуры Севера, в том числе и по улучшению социального обслуживания населения. Обсуждались такие значимые вопросы, как создание системы банковских и государственных услуг в отдаленных северных поселениях, вопросы ЖКХ и транспорта, водоснабжения и водоотведения, повышение транспортной доступности. Решение этих вопросов будет содействовать закреплению и привлечению населения в северный регион.

¹ Экономика северных регионов: развитие малого и среднего предпринимательства в Заполярье [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.convdocs.org> (дата обращения: 12.03.2017).

² Государственная комиссия по вопросам развития Арктики [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/department/308/events/> (дата обращения: 05.04.2018).

В феврале 2009 г. Правительство РФ утвердило «Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ». Целью принятия данного нормативного акта является создание условий для формирования устойчивого развития народов Севера, которое, в свою очередь, «предполагает укрепление их социально-экономического потенциала, сохранение исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей на основе целевой поддержки государства и мобилизации внутренних ресурсов самих народов в интересах нынешнего и будущих поколений»¹. Среди проблем развития самих народов Севера важное значение имеют вопросы местного самоуправления.

Хозяйственная деятельность горнодобывающих, газовых, нефтяных компаний иногда пересекается с интересами коренных малочисленных народов Севера и вызывает конфликтные ситуации, т.к. она осуществляется на исконных территориях расселения коренных и малочисленных народов, которые продолжают вести традиционный образ жизни, занимаясь рыболовством, оленеводством, охотничьим и другими промыслами.

Важным шагом для сохранения среды обитания, особенно для коренного населения, стало поручение Президента России В.В. Путина о необходимости проработки нормативного закрепления этнологической экспертизы². Российская академия наук и Правительство изучают возможность согласования с малочисленными коренными народами страны вопросов, затрагивающих их права и интересы. В соответствии с данной нормой предполагается получение свободного и осознанного согласия коренных народов на решения, которые могут оказать как негативное, так и положительное влияние на их жизнь. Отмечается, что подобная экспертиза была введена как обязательное условие для добычи ресурсов в Якутии в 2010 г. Принцип, который уже начал реализовываться в процессе разработки регионального закона Якутии, следующий: ресурсодобывающие компании должны получать согласие у коренных народов на

¹ О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-п // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

² Перечень поручений по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53412> (дата обращения: 10.08.2019).

разработку месторождений, как это делается, например, в Канаде. Республика Якутия предложила это положение и для реализации на федеральном уровне.

Защищенность жизненно важных интересов личности, обеспечение народосбережения, а, следовательно, и кадрового потенциала, тесно связаны с решением таких проблем, как организация арктической медицины, доступность медицинской помощи. Арктическая медицина – это область медицинской науки, изучающая особенности жизнедеятельности организма человека и его заболеваний в условиях Арктики. Низкая эффективность медицинской помощи на Севере объясняется отсутствием научно обоснованных программ первичной и вторичной профилактики наиболее социально значимых заболеваний человека в условиях региона, фактическим отсутствием системы обучения врачей с учетом северной специфики. К тому же в ГБОУ ВПО «Северный государственный медицинский университет», готовящим медицинские кадры для Арктики, за последние годы количество бюджетных мест сократилось на 30 %.

Для органов исполнительной власти основными нормативно-правовыми актами в этой сфере являются федеральные законы «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹, «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»², «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней»³. В распоряжении Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» предусмотрен раздел 2, посвященный развитию здравоохранения в Российской Федерации, который полностью отражает потребности населения Арктического региона.

В целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, сохранения и укрепления здоровья населения 15 апреля 2014 г. постановлением Правительства РФ принят документ «Об утверждении

¹ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федер. закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902312609> (дата обращения: 13.07.2019).

² Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации: федер. закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ [Электронный ресурс]. URL <http://docs.cntd.ru/document/902247618> (дата обращения: 12.07.2019).

³ Там же.

государственной программы Российской Федерации "Развитие здравоохранения"»¹.

Органы местного самоуправления не могут принимать административно-правовые акты, но способны, с учетом особенностей своего региона, формировать муниципальные нормы, являющиеся источниками административного права, регулируемыми вопросы управления в данной сфере.

В качестве положительного примера можно привести положения постановления Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 25.12.2013 № 1142-П «Об утверждении государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа "Развитие здравоохранения на 2014–2020 годы"». Большие территории, на которых осуществляется хозяйственная деятельность, сложные погодные и бытовые условия проживания сказываются и на количестве обращений за медицинской помощью. Это и скорая, и плановая амбулаторно-поликлиническая помощь. При этом собственно санитарно–авиационная служба существует только в Ямало-Ненецком автономном округе.²

В регионе были применены административно–правовые меры, обеспечивающие реализацию государственной политики в сфере здравоохранения. Была проведена оценка 876 населенных пунктов с точки зрения состояния здравоохранения. В 28 из них в течение ближайших полутора-двух лет будет обновлено медицинское оборудование. В 113 населенных пунктах, взятых под контроль, проживает от одного до ста человек. Для того чтобы охватить все население первичной медпомощью, развиваются выездные формы работы. Например, за 2016 г. профессиональный осмотр прошел один миллион человек. Создана и начинает работать специальная программа по санитарной авиации, шесть из восьми регионов уже вошли в нее. В последние годы существенно обновился парк вертолетов и легких самолетов. Задачами, которые будет решать государство по программе поддержки арктической медицины, обозначены следующие: повышение качества первичной помощи; регулярные

¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»: постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1640 // СЗ РФ. 2018. № 1 (часть II) ст. 373.

² Чернов С.Н., Куликовская Л.Ю. Проблемы народосохранения в Арктической зоне Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 1. С. 17–19.

профилактические мероприятия; реализация специальных программ по оздоровлению населения.¹

Вследствие низкой плотности населения, удаленности от крупных медицинских центров, трудной транспортной доступности и других особенностей оказания медицинской помощи в районах Крайнего Севера национальные службы здравоохранения активно внедряют на практике новые информационные и дистанционные технологии. В научных исследованиях и публикациях фокус внимания ученых направлен на изучение таких аспектов данной темы как: экономическая эффективность системы телемедицины, возможности применения телемедицины в конкретных условиях, готовность восприятия врачами и пациентами факта лечения с помощью телекоммуникационных технологий.² Есть необходимость создания единой информационно–коммуникационной телемедицинской сети для северных и арктических территорий, а также координационный совет по кадровому обеспечению здравоохранения этих территорий. Следовательно, необходима доработка законодательной базы административно–правовой деятельности.

В Арктике проблемы здравоохранения, социального обеспечения, безопасности тесно взаимосвязаны. Для их решения могут применяться и, как показывает практика, активно применяются административно-правовые методы. Однако без совершенствования законодательной базы социально-экономического развития Арктической зоны РФ решить эти проблемы невозможно. На это неоднократно обращалось внимание во время заседаний Межведомственной комиссии по делам Арктики и Антарктики. На заседаниях Правительства РФ говорилось о недостатках, неполноте и фрагментарности действующего российского «арктического» законодательства.³

¹ Скворцова В. Арктика – территория здоровья [Электронный ресурс]. URL: <http://forumarctica.ru/news-from/arktika-territoriya-zdorovya> (дата обращения: 17.08.2018).

² Innovations in health service organization and delivery in northern rural and remote regions: a review of the literature / C. Mitton, F. Dionne, L. Masucci, S. Wong, S. Law // *Int J Circumpolar Health*. 2011. Vol. 70 (5). P. 468.

³ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»: проект постановления Правительства РФ. (По состоянию на 08.04.2014; подготовлен Минрегионом России; постановление подписано 21.04.2014 № 366.) [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 08.08.2019).

Необходима ревизия законодательства и нормативных правовых актов по Арктике. Следует использовать достижения сравнительного правоведения и провести сравнительную характеристику законодательства арктических стран в этой сфере, выявить и предложить к принятию все полезное и применимое к российской Арктической зоне. В первом варианте проекта федерального закона «Об Арктической зоне» закреплялся термин «доступность медицинской помощи», однако представляется необходимым в комплексном, системообразующем арктическом законе предусмотреть понятие «формирование арктической модели медицины». Предлагается также разработать и принять федеральный закон о санитарной авиации; внести изменение в ст. 148 гл. 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, а именно: освободить от налога на добавленную стоимость реализацию услуг по перевозке авиационным транспортом в целях оказания экстренной и плановой медико–санитарной помощи; подготовить и утвердить методику оптимального размещения учреждений социальной сферы.

Содержание федеральных целевых программ развития здравоохранения, по мнению диссертанта, должно основываться на проработанных органами исполнительной власти арктических субъектов предложениях по охране здоровья и развитию медицинских услуг в регионах, учитывающих особенности протекания заболеваний в национальных сообществах, лечение этнических заболеваний (ранний кариес зубов, заболевания печени, сахарный диабет, и др.), а также профилактике данных заболеваний. Всесторонне продуманное и законодательно подкрепленное содержание программ значительно повлияет на ее результативность.

Исходя из вышеизложенного, следует отметить, что необходима комплексная деятельность в рабочей группе при Министерстве здравоохранения и социального развития РФ по анализу всей нормативной базы, которая сегодня сформирована; по систематизации и пересмотру соответствующих приказов данного министерства; по работе Федерального фонда обязательного медицинского страхования с территориями и подготовке пакета изменений в законодательство.

Еще одной из первоочередных проблем в арктическом регионе является обеспечение экологической безопасности.

Закон Российской Федерации от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности» признает экологическую безопасность важнейшим видом безопасности наряду с государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной и определяет общие для всех видов безопасности понятия.¹

Экологическая безопасность представляет собой юридико-организационную защищенность личности, общества и государства, основанную на комплексе мер по прогнозированию, предотвращению либо компенсации наступления негативных экологических событий и явлений.²

Как научная и правовая категория экологическая безопасность сложилась вследствие необходимости изучения фактов воздействия природной среды на безопасность человека, общества и государства, а также в связи с появлением определенного уровня статистических данных, доказывающих превращение объектов природы в источник социальных угроз.

Экологическая опасность возникает и проявляется в системе других опасных факторов: экономических, социальных, технологических, организационно-хозяйственных и др., поэтому можно констатировать тот факт, что экологическая безопасность имеет системный характер проявления.

Перечни видов и объектов хозяйственной или иной деятельности, представляющие собой угрозу экологической безопасности, закреплены в ст. 11 и 12 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»³, в Федеральном законе от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»⁴. Основным условием осуществления хозяйственной или иной деятельности должно стать их соответствие правовым экологическим требованиям.

¹ О безопасности: закон РФ от 05.03.1992 № 2446-1 // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

² Русаков М.И. Юридическое понятие экологической безопасности современной России [Электронный ресурс] // URL: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=1722 (дата обращения: 24.02.2019).

³ Об экологической экспертизе: федер. закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

⁴ О промышленной безопасности опасных производственных объектов: федер. закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

Как правовой режим, экологическая безопасность в Арктической зоне РФ наиболее полно отражает содержание процесса обеспечения экологической безопасности в регионе, которое достигается путем разработки и реализации комплекса мер по противодействию (профилактике) совершения установленных административным, экологическим и иным законодательством правонарушений, создающих потенциальную и реальную опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства в сфере экологии, посягающих на экологические права граждан, порядок сохранности природных ресурсов на арктических территориях.

Правоотношения по обеспечению экологической безопасности в Арктической зоне РФ являются административно–правовыми отношениями, так как они возникают в процессе осуществления государственного управления в целях обеспечения данного вида безопасности; они складываются в области исполнительно-распорядительной деятельности органов государства; они не возможны без властной деятельности, т. е. реализации полномочий государственно-властного характера.

Органы государственного управления арктических субъектов их должностные лица, в ряде случаев предприятия, организации или общественные объединения, наделенные специальными властными полномочиями в рассматриваемой сфере, являются обязательными субъектами правоотношений по обеспечению экологической безопасности в Арктической зоне РФ. Другими участниками этих правоотношений могут быть органы государственного управления, предприятия, учреждения, организации, общественные объединения и граждане, чьи интересы могут быть удовлетворены в результате осуществления исполнительно–распорядительной деятельности по обеспечению экологической безопасности в Арктике. Справедливо отмечено О.А. Глушко, что «правоотношения по обеспечению экологической безопасности могут возникать по инициативе любой из сторон данных правоотношений. Согласие второй стороны не является обязательным условием их возникновения и осуществления,

что свидетельствует об административно–правовой природе этих общественных отношений»¹.

Можно выделить две категории субъектов административно–правовых режимов осуществления экологической безопасности в Арктической зоне РФ.

К основным субъектам административно–правового режима обеспечения экологической безопасности относятся:

– субъекты с общей правосубъектностью: Президент РФ; Правительство РФ; Министерство природных ресурсов и экологии РФ; Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; глава субъекта РФ, высшие исполнительно–распорядительные органы государственной власти субъектов РФ, входящих в Арктическую зону РФ; исполнительно–распорядительные органы местного самоуправления, входящих в Арктическую зону РФ;

– субъекты со специальной правосубъектностью: Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральное агентство по недропользованию; исполнительно–распорядительные органы в области обеспечения экологической безопасности субъектов РФ, входящих в Арктическую зону РФ; исполнительно–распорядительные органы в области обеспечения экологической безопасности муниципального образования, входящих в Арктическую зону РФ.

К вспомогательным субъектам административно–правового режима обеспечения экологической безопасности относятся:

– субъекты, формирующие цели и правовые основы административно–правового режима обеспечения экологической безопасности: представительные органы государственной власти РФ – Федеральное Собрание РФ (Государственная Дума и Совет Федерации); законодательные

¹ См. подробнее: Глушко О.А. Административно-правовой режим экологической безопасности: понятие и содержание // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского гос. аграрного ун-та. 2014. № 101. С. 1545–1574.

(представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в Арктическую зону РФ; представительные органы местного самоуправления, входящих в Арктическую зону РФ;

– субъекты, оказывающие содействие основным субъектам данного административно–правового режима: предприятия (учреждения или организации), наделенные властными полномочиями в сфере обеспечения безопасности; саморегулируемые организации в области отдельных сфер промышленной, строительной и иной безопасности; другие субъекты, которые наделяются в рамках административно-правового режима обеспечения экологической безопасности государственно-властными полномочиями, общественные объединения граждан.

В административном праве под объектом административно–правового режима понимается то, на что направлено управленческое воздействие режимных правил.¹ Соответственно, объектом административно–правового режима обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне РФ являются граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, предприятия, учреждения и организации (юридические лица), независимо от форм собственности и организационно-правовой формы, общественные объединения различных организационно-правовых форм, проживающие и осуществляющие деятельность в Арктической зоне РФ.

Предметом административно–правового режима обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне РФ является экологическая система Арктической территории как составная часть экосистемы государства.

Основополагающим элементом содержания административно-правового режима обеспечения экологической безопасности является цель экологической безопасности, индивидуальные и общественные интересы.

Цели административно–правового режима обеспечения экологической безопасности были сформулированы в политико-правовых программных документах в области охраны экологической системы страны, а именно: в

¹ Там же.

Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р¹, Основах государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30.04.2012², Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу от 18.09.2008 № Пр-1969³, Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденной Президентом РФ 21.04.2014 № 366, Государственной программой Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства РФ от 21.04.2014 № 366⁴.

Основными целями государственной политики в сфере экологии и административно–правового режима обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне РФ определены сбережение уникальных экологических систем Арктики, сохранение и использование Арктической зоны РФ в качестве стратегической ресурсной базы РФ, формирование эффективного государственного механизма обеспечения экологической безопасности, создание условий для экологически ориентированного роста экономики, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды.

Цели государственной политики в сфере экологии и цели административно–правового режима обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне РФ совпадают и дополняют друг друга, так как государственная политика — это правовая форма руководства обществом, реализация деятельности органов государственной власти, формирование

¹ Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р. // СЗ РФ. – 2002. – № 36. – Ст. 3510.

² Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года: утв. Президентом РФ 30.04.2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15177> (дата обращения: 28.07.2018).

³ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу: утв. Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_119442/ (дата обращения: 28.07.2018).

⁴ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»: постановление Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162195/ (дата обращения: 16.07.2016).

нормативно-правовой регламентации в сфере экологии. Таким образом, как справедливо определяет О.А. Глушко, «цель административно–правового режима обеспечения экологической безопасности – это предвосхищение результата деятельности органов государственной власти, иных субъектов, на которые возлагаются обязанности в данной сфере, направленные на обеспечение безопасной среды обитания общества и государства»¹.

В системе режимных правил административно-правового режима обеспечения экологической безопасности Арктической зоны РФ можно выделить основные, присущие всем административно–правовым режимам:

– режимные правила организационного характера для выстраивания системы органов государственного управления и иных субъектов, наделенных государственно–властными полномочиями в сфере обеспечения экологической безопасности;

– режимные правила организационного характера для выстраивания внутренней деятельности субъектов, обеспечивающих экологическую безопасность;

– режимные правила организационного характера для осуществления информационного обмена (сбора, обработки, обмена, анализа и передачи) в целях обеспечения экологической безопасности;

– режимные правила организационного характера наделения компетенцией (полномочиями и предметами ведения) управляющих субъектов в сфере обеспечения экологической безопасности.

Нормативно–правовая основа содержания административно-правового режима обеспечения экологической безопасности является основным элементом режима. В соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ она имеет федеральный и региональный уровни.

Нормативно–правовую основу административно–правового режима обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне РФ составляют:

¹ См. подробнее: Глушко О.А. Административно-правовой режим экологической безопасности: понятие и содержание // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского гос. аграрного ун-та. 2014. № 101. С. 1545–1574.

Конституция РФ, федеральные законы, акты Правительства РФ, акты федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных в сфере обеспечения экологической безопасности.

В соответствии с п. 19, 23, 27 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований, входящих в Арктическую зону, нормативно–правовые акты режима обеспечения экологической безопасности могут приниматься и на муниципальном уровне.

Споры, возникающие в процессе обеспечения экологической безопасности, разрешаются как посредством административного права, прежде всего, административно-правовой ответственности (гл. 8 КоАП РФ), так и внесудебным (административным) порядком, а также посредством других видов юридической ответственности (уголовной и гражданско-правовой).

Для Арктического региона характерны пять основных видов загрязнения природы: атмосферное, связанное с выбросами крупных промышленных предприятий; морской сброс или неконтролируемый слив с судов и платформ; речной сброс отходов промышленности и жизнедеятельности человека; коммунальное; непосредственное захоронение отходов в море. В условиях низких температур время распада отходов увеличивается в несколько десятков раз.

Основными угрозами экологической безопасности в Арктике являются судоходство (нефтеналивные и промысловые морские суда) и добыча нефти на шельфе Арктики с возможными ее разливами. Кроме того, в регионе очень сложная обстановка с отходами. Есть серьезные проблемы брошенных затопленных объектов, в первую очередь радиоактивных (около 18 тысяч¹). Устойчивое развитие требует разработки мер по обеспечению экологической безопасности добычи нефти².

Решению экологических проблем в Арктике содействует достаточно четкая «Стратегическая программа действий по охране окружающей среды Арктической

¹ Россия в Арктике: будет ли Госкомиссия ее рулевым? [Электронный ресурс]. URL: https://narfu.ru/aan/news.php?ELEMENT_ID=234081 (дата обращения: 18.07.2018).

² Ликвидация разливов нефти в Арктике: необходим новый закон [Электронный ресурс]. URL: http://www.morvesti.ru/tems/detail.php?ID=53302&sphrase_id=233013 (дата обращения: 21.10.2018).

зоны Российской Федерации»¹. В 2010 г. Правительство РФ разработало и приняло Программу очистки Арктики, которая реализуется под руководством Минприроды России. Практические работы по утилизации отходов начались в 2012 г. и продолжаются в летний период на полярных островах Баренцева моря и в других регионах².

Минприроды России развивает и расширяет сеть особо охраняемых природных территорий и акваторий федерального и регионального значения. В границах российской части Арктического региона в настоящее время имеется 21 особо охраняемая природная территория федерального значения общей площадью более 27 млн га, в том числе морская акватория площадью около 10 млн га.³

В реализации программы сохранения природы Арктики большое значение играет государственно-частное партнерство. На основании совместной программы по сохранению природы нефтегазовые компании, осуществляющие деятельность в Арктической зоне (ОАО «НК «Роснефть», ПАО «Газпром», ОАО «НОВАТЭК», ПАО «ЛУКОЙЛ»), разработали и приняли корпоративные программы. Начиная с 2015 г. эти компании ежегодно предоставляют в Минприроды России годовой план работ в рамках принятых программ по сохранению биологического разнообразия Арктической зоны и отчет о его фактической реализации⁴.

Для обеспечения экологической безопасности и реализации политики народосохранения в Арктической зоне РФ важнейшее значение играет среда обитания живущих и работающих в Арктике.

Некоторые экологи и климатологи считают, что в ближайшие 35 лет глобальное потепление станет причиной разрушения российских городов,

¹ Стратегическая программа действий по охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации (одобрена Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации, протокол совещания от 19.06.2009 № 2) [Электронный ресурс]. URL: <https://docplayer.ru/37698590-Strategicheskaya-programma-deystviy-po-ohrane-okruzhayushchey-sredy-arkticheskoy-zony-rossiyskoy-federacii.html> (дата обращения: 25.01.2017).

² Генеральная уборка Арктики уже началась [Электронный ресурс]. URL: <http://isui.narfu.ru/life/news/university/20119/> (дата обращения: 27.10.2018).

³ Минприроды РФ: Сохранение экосистемы Арктики невозможно без сохранения уникальных природных территорий и биологического разнообразия региона [Электронный ресурс]. URL: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=342237&sphrase_id=3485322 (дата обращения: 07.01.2019).

⁴ Там же.

расположенных за полярным кругом. Салехард и Анадырь начнут разрушаться раньше, уже через 10 лет из-за подтаявшей вечной мерзлоты здания и сооружения в этих городах достигнет разрушительное воздействие просевшего грунта. В Якутске и Норильске критические разрушения ожидаются в 2040-е гг. Особенно это опасно для зданий, построенных по всей зоне вечной мерзлоты, причем как в России, так и в США. Территория российской Арктики нагревается со скоростью 0,12 °С в год, это быстрее, чем в мире в среднем. Необходимо учитывать глобальное потепление при разработке строительных норм в Арктической зоне РФ. Есть новые методы строительства, рассчитанные на оттаивание / замораживание грунта, которые специалисты должны обязательно учитывать. Северные, особенно арктические города, в большом количестве теряют население, трудовые ресурсы, и, как следствие, увеличивается количество брошенных строений в городах и целых поселений в регионе. За последние 25 лет около 40 % горожан покинули такие города, как Мурманск, Норильск и Магадан. Для решения этой проблемы предлагается комплекс мер, среди которых на федеральном и региональном уровнях рассматривается возможность организации арктических агломераций. Необходимо отметить, что при объединении городов и поселений в одну агломерацию не учитывается существующее административно-территориальное деление, к тому же, как уже упоминалось в диссертационном исследовании, в Арктическую зону РФ попадают территории и части территорий разных субъектов РФ (эффект «матрешки»), поэтому создание арктических агломераций потребует большой работы по административно-правовому регулированию новых образований.

На развитие Арктики выделяются значительные средства, и с учетом сложной экономической и политической ситуации на государственный бюджет ложится серьезная нагрузка, поэтому необходимо усилить контроль и надзор государственных организаций за денежными средствами, выделяемыми на Арктику, в том числе и по экологии, здравоохранению, очистке территории от прежней хозяйственной деятельности. Необходим детальный анализ хода и результатов исполнения поручений Президента, Правительства, министерств,

других органов государственной власти, т. е. мониторинг исполняемости поручений.

Диссертанту представляется необходимым уделить внимание режимам, обеспечивающим военную безопасность, защиту и охрану государственной границы Российской Федерации в Арктике.

В «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» и «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» определены приоритеты и поставлены задачи по обеспечению военной безопасности, защите и охране государственной границы Российской Федерации в Арктике.

Государство нацелено на обеспечение благоприятного оперативного режима в Арктической зоне Российской Федерации, включая поддержание необходимого уровня боеготовности группировок войск (сил) общего назначения Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в соответствии с существующим и прогнозируемым характером военных опасностей и военных угроз Российской Федерации в Арктике, а также на оптимизацию системы комплексного контроля за обстановкой в Арктике, включая пограничный контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, введение режима пограничных зон в административно-территориальных образованиях Арктической зоны РФ и организацию инструментального технического контроля за проливыми зонами, устьями рек, лиманами на трассе Северного морского пути.¹

На территории Арктической зоны РФ действует «Военная доктрина Российской Федерации»² (утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976), цель которой заключается в обеспечении режима чрезвычайного положения на всей территории России и обеспечение национальных интересов Российской Федерации в Арктике. В Федеральном законе от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об

¹ См. подробнее: Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: хрестоматия в 3 томах / под общ. ред. И.С. Иванова. М.: Аспект Пресс, 2013. 663 с.

² Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976) // Российская газета. 2014. № 298.

обороне»¹ отмечается участие России в обеспечении режима чрезвычайного положения и обеспечении национальных интересов в Арктике.² Данные административно–правовые режимы характеризуются жестким способом регулирования, а именно запретами и ограничениями для субъектов права. В науке административного права они именуются специальными (экстраординарными) административно–правовыми режимами.³ Данные режимы являются отдельной темой исследования, но фактор их наличия в Российской Федерации накладывает отпечаток на общей характеристике Арктической зоны РФ.

Внешняя безопасность Арктической зоны РФ – один из главных приоритетов государства.

В Арктике основательно укрепились Министерство обороны России, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральная служба безопасности России. На базе Северного флота создана и начала действовать новая военная структура – Объединенное стратегическое командование «Север». Создается постоянная база для Северного флота на Новосибирских островах. Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России) завершил реконструкцию военного городка первой арктической мотострелковой бригады, которая сформирована в поселке Алакертти Мурманской области. Ведутся работы по строительству объектов на островах Котельный, Врангеля, Земля Александры, Новая Земля и на мысе Шмидта. Началось восстановление аэродромов на Новосибирских островах и Земле Франца-Иосифа, реконструируются аэродромы Тикси, Нарьян-Мар, Алыкель, Воркута, Анадырь и Рогачево. Всего в Арктике будет построено 13

¹ Первоначальный текст документа опубликован: СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750; Российская газета. 1996. № 106.

² См. подробнее: Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (постатейный) // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.02.2019).

³ Зырянов С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 72; Осинцев Д.В. Система административного права (методология, наука, регламентация): монография. М., 2016. С. 43.

аэродромов, один наземный авиационный полигон, а также 10 радиолокационных отделений и пунктов наведения авиации.¹

Реализуя государственную политику в сфере военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, проходящей в Арктической зоне Российской Федерации необходимо предпринять ряд важных мер таких как:

- создание активно функционирующей системы береговой охраны Федеральной службы безопасности Российской Федерации в Арктической зоне РФ и повышение эффективности взаимодействия с пограничными ведомствами (береговыми охранами) сопредельных государств по вопросам борьбы с терроризмом на море, пресечения контрабандной деятельности, незаконной миграции, охраны водных биологических ресурсов;

- развитие пограничной инфраструктуры Арктической зоны РФ и техническое переоснащение пограничных органов;

- создание системы комплексного контроля за надводной обстановкой, усиление государственного контроля за промысловой деятельностью в Арктической зоне РФ.²

На береговую охрану в арктическом регионе возложены полномочия по защите и охране государственной границы; защите окружающей среды и социально–экономических интересов Российской Федерации; обеспечению безопасности морских перевозок по Северному морскому пути; контролю за соблюдением законов и международных договоров и др.

Пограничный сегмент системы освещения надводной обстановки в морских пространствах Арктической зоны РФ и автоматизированные системы технического контроля надводной обстановки (АСТК) постоянно совершенствуются. В основу данной системы положены принципы освещения и контроля обстановки с использованием информации от современных автоматизированных постов технического контроля надводной обстановки,

¹ Россия в Арктике: будет ли Госкомиссия ее рулевым? [Электронный ресурс]. URL: https://narfu.ru/aan/news.php?ELEMENT_ID=234081 (дата обращения: 18.07.2018).

² Создание системы Береговой охраны в Арктике – миф или реальность? [Электронный ресурс]. URL: <https://alex-lw-65.livejournal.com/14623.html> (дата обращения: 16.02.2019).

беспилотных летательных аппаратов, а также от автоматизированных систем взаимодействующих федеральных органов исполнительной власти России. Интеграция корабельного состава пограничных органов значительно улучшила работу системы. Большая работа ведется по оснащению пограничных органов Арктического региона новейшими вооружениями, технологиями и техническими средствами.¹

Бесспорно, важным и необходимым в арктическом регионе является межведомственное взаимодействие и тесное сотрудничество всех органов государственной власти. Межведомственные соглашения позволяют организовать доступ пограничных органов к информационным ресурсам автоматизированных информационных систем и систем мониторинга взаимодействующих федеральных органов исполнительной власти – российского сегмента системы опознавания судов и слежения за ними на дальнем расстоянии, глобальной автоматизированной системы мониторинга и контроля за местоположением судов «Виктория» Минтранса России, отраслевой автоматизированной системы мониторинга водных биологических ресурсов Росрыболовства, единой государственной системы информации об обстановке в Мировом океане и других систем. Организована работа по подключению пограничных органов к комплексной интегрированной информационной системе мониторинга и контроля за местоположением российских морских и смешанного типа (река – море) судов (КИИС «Море»)).²

Несмотря на большое количество нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы обеспечения безопасности и государственного порядка в российской части Арктики, нередки случаи правонарушений со стороны российских физических и юридических лиц, а также противоправные действия со стороны иностранных компаний и судов. В связи с этим представляется необходимым закрепление на законодательном уровне административной

¹ Кудинов Н.Н. Береговая охрана Федеральной службы безопасности России и защита хозяйственной морской деятельности в Арктике // Вестник Мурманского государственного технического университета. 2015. № 3. Т. 18 [Электронный ресурс]. URL: http://vestnik.mstu.edu.ru/v18_3_n62/11_kudinov_434_440.pdf (дата обращения: 16.02.2019).

² Там же.

ответственности для нарушителей морских зон безопасности, более четкое определение полномочий береговой охраны ФСБ, дальнейшее совершенствовать законодательства.

Военно-стратегическое значение Арктики связано с соперничеством арктических держав, размещением российского военного потенциала, в том числе Северного морского флота, части ядерного арсенала РФ. В российской Арктике находятся важные военно-промышленных объекты, связанные с морским транспортом, судостроением и судоремонтом, переработкой ресурсов, на Новой Земле расположен полигон для проведения ядерных испытаний.

Внешняя политика, международное сотрудничество тесно переплетаются с мерами административно-правового воздействия органов исполнительной власти, так как связаны с управлением арктическими территориями. Административно-правовое регулирование осуществляется в сфере привлечения инвестиций, технологий по разработке ресурсов, внедрения систем связи и навигации, поиска и спасения в арктических широтах, обеспечения экологической безопасности, международного транзита.

Серьезной проблемой арктической безопасности остается правовая проблема статуса водных пространств и морского дна к северу от исключительной экономической зоны, т. е. за пределами 200-мильной зоны.

Органы исполнительной власти, Вооруженные силы РФ, пограничные войска должны препятствовать попыткам пересмотра международными партнерами правового статуса Арктики, статуса Севморпути, перевода его в статус *global commons* (всеобщее достояние), т. е. попыткам получить право на бесконтрольный проход по нему.

Подводя итог изложенному, следует отметить, что для обеспечения безопасности в Арктической зоне РФ необходимы серьезные изменения в правовой, организационной, материально-технической, и иных сферах деятельности.

В целях сохранения окружающей среды в Арктической зоне РФ представляется целесообразным установить особые стандарты, нормативы и

экологические требования при осуществлении хозяйственной и другой деятельности в регионе, режимы, обеспечивающие экологическую безопасность.

Государственная экологическая экспертиза при реализации инфраструктурных проектов в Арктической зоне РФ должна рассматриваться в качестве обязательной меры по охране окружающей среды.

Для предотвращения различного рода негативного воздействия на окружающую среду органам государственной власти арктических субъектов Российской Федерации целесообразно предоставить право принимать решения о введении временных ограничений по ведению хозяйственной деятельности, передвижению механических транспортных средств в отдельные сроки и на отдельных территориях Арктической зоны РФ.

В целях подготовки специалистов, необходимых для нужд Арктики, Правительству Российской Федерации следует ввести обязательные квоты для государственных учреждений высшего образования на обучение по требуемым направлениям подготовки.

Для обеспечения дополнительной социальной защищенности граждан, разработать систему государственных гарантий по оказанию бесплатной медицинской помощи, первичной медико–санитарной помощи, передвижных аптечных пунктов в труднодоступных и отдаленных населенных пунктах. Кроме того, представляется необходимой разработка правовых актов, устанавливающих требования и меры медицинской профилактики нарушений здоровья населения, подвергающегося повышенному риску вредного воздействия факторов окружающей среды в Арктической зоне.

Формирование эффективной правовой и организационной основы в рассматриваемых сферах позволит противостоять внутренним и внешним угрозам, защитить арктическое население от негативных социальных и иных воздействий на Севере, тем самым обеспечить условия для стабильного сосуществования общества и государства, дальнейшего развития территории, сокращения уровня дифференциации регионов в социально–экономической сфере.

Заключение

Формирование механизма государственного управления Арктической зоной Российской Федерации является комплексным проектом, имеющим правовое содержание и направленным на обеспечение социально–экономического развития Арктики и граничащих с ней территорий.

Целью государственного управления является обеспечение национальной безопасности и стратегических интересов Российской Федерации в Арктике. В процессе реализации управленческой деятельности предусматривается многоуровневое и комплексное взаимодействие органов государственной власти, общества, коммерческих и некоммерческих организаций, граждан; применение действующих инструментов территориального и отраслевого развития. Поставленные государством задачи в сфере социально–экономического развития Арктики и их масштаб значительно влияют и вносят изменения в административно–правовое регулирование общественных отношений на этой территории. Создание новых моделей управления, изменение правовых режимов требуют совершенствования управленческих действий, административно–правовых средств регулирования общественных отношений, складывающихся в Арктической зоне РФ.

В последнее время административное право сделало качественный шаг вперед. Ранее в доктрине административного права административно–правовые режимы рассматривались в целях создания необходимых условий предотвращения и устранения угроз правопорядку, государственной безопасности, жизни и здоровью людей, окружающей среде и другим публичным интересам; сейчас они создаются для решения важнейших государственных социально–экономических задач, создания благоприятных условий развития демократии, социальной справедливости и законных интересов личности.

Так, новые административно–правовые режимы, например, государственно–частного партнерства, зон опережающего развития, свободного порта; промышленного кластера, технополиса и др., применяются в сфере инновационной и предпринимательской деятельности государства, являются

балансом частных и публичных интересов. Эти режимы формируют инфраструктуру инновационной деятельности, устанавливают правовой статус ее субъектов и объектов, формируют систему поддержки разработки и реализации программ инновационного развития.

Содержащиеся в диссертационной работе результаты исследования позволили решить ряд задач и сформулировать выводы и предложения следующего характера:

1. Институт административно–правовых режимов чрезвычайно важен в настоящий момент, он является значимым инструментом для политического, экономического, социального и экологического развития российского общества. Он соответствует Конституции Российской Федерации и принципам демократии. Государственное управление и местное самоуправление в Российской Федерации нуждаются в регулирующих инструментах административно–правовых режимов для более эффективной организации деятельности органов государственной и муниципальной власти. Режимы дают возможность рационально объединять и разграничивать меры административного воздействия, образующие административно–правовой режим; регулировать общественные отношения; эффективно реализовывать свои права и интересы; уменьшать и пресекать нарушения закона.

2. В науке административного права сложилась необходимость формирования новой концепции административно–правовых режимов, формулирования нового содержания режимов, определения их места в системе административно–правового регулирования.

3. В административно–правовую практику вводятся принципиально новые административно–правовые режимы, основанные на льготах и преференциях. Например, режимы территорий опережающего социально–экономического развития; территорий, созданных для развития науки и инноваций; и др. Многие режимы еще слабо проработаны. Необходимо выработать понятийный аппарат новых режимов, научно обоснованные комментарии новых административно–

правовых режимов, а также предложения по совершенствованию норм права, их регулирующих.

В структуре этих режимных мероприятий важное место занимает их планирование, так как мероприятия связаны с обеспечением обычной жизнедеятельности людей, производственной деятельности в обычной ситуации, но они обязательно должны учитывать вероятность нарушения охраняемых режимом интересов. В новых административно–правовых режимах необходимо отметить изменения в сочетании способов регулирования режимного порядка в деятельности субъектов права.

4. В Арктической зоне РФ государство в своей политике нацелено на формирование особого порядка управления; определения правового статуса Арктической зоны РФ, включающей части территорий нескольких неоднородных субъектов РФ; выработке особых механизмов нормативно–правового и программно–целевого управления; устранения инфраструктурных ограничений экономического развития. Реализация этих направлений государственной политики ведет к успешному решению государственных задач в Арктике, совершенствованию социально–экономических отношений в Арктической зоне РФ.

5. При рассмотрении Арктического региона как единого объекта становится явной необходимость установления единых правил регулирования возникающих общественных отношений, осуществления практической деятельности всех, и в первую очередь властных, субъектов правоотношений, т. е. необходимость формирования особого административно–правового режима Арктической зоны РФ.

6. Система административно–правового режима Арктической зоны РФ в государственном управлении и административном законодательстве активно складывается и развивается, можно констатировать тенденцию к формированию единой четкой системы, однако ее регламентация требует большой проработки.

7. Административно–правовой режим Арктической зоны РФ, находясь в процессе становления, строится на основе интеграции уже существующих

режимов, с учетом их адаптации, обновления и приведения к единообразию и в то же время с учетом специфики разных по природным, экономическим и социальным условиям территориям.

8. Административно–правовой режим Арктической зоны РФ устанавливается в сфере публичного управления совместно федеральными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, входящими в Арктическую зону РФ, в сфере деятельности органов исполнительной власти; закрепляет, детализирует правовой статус (права, обязанности и ответственность) граждан, государственных органов, общественных объединений, предприятий и учреждений; исходя из особых условий жизнедеятельности, вводит дополнительные права, обязанности и ответственность; более широко применяет административные методы воздействия (запреты, ограничения, дозволения) на субъекты права; предусматривает применение дополнительных мер государственного принуждения к нарушителям режима; вводит дополнительный контроль и надзор за соблюдением законодательства гражданами и юридическими лицами, муниципальными образованиями, государственной администрацией, федеральными и региональными органами исполнительной власти.

9. Выделены важные отличительные черты режима Арктической зоны РФ, которые характеризуют его как принципиально новый административно–правовой режим, основанный не только на запретах и ограничениях, но и на привилегиях, льготах и преимуществах участников правоотношений, на создании государством благоприятных условий для субъектов отношений – северян (коренное население, вахтовики), государственным и частным компаниям, предпринимателям.

10. Административно–правовой режим Арктической зоны РФ имеет свои особенности: он должен учитывать наличие «вложенных», или «сложносоставных» субъектов Российской Федерации, составляющих Арктическую зону РФ; программный принцип развития территорий; удаленность и транспортную труднодоступность; цикличность/сезонность хозяйственной

деятельности; экстремальные климатические условия и уязвимость экологии региона.

11. Под административно–правовым режимом Арктической зоны Российской Федерации предложено понимать специальный институт административного права, который определяет государственную социально-экономическую политику; обеспечивает институциональную основу управления, т. е. наличие органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, наделенных компетенцией государственных учреждений оказывать управленческое воздействие на Арктическую зону РФ.

Административно–правовой режим Арктической зоны РФ рассматривается как особый порядок административно–правового регулирования, отражающий совокупность правил поведения, деятельности граждан и юридических лиц в особых экономических и социальных условиях, закрепленных в нормативно-правовых актах как общего характера, так и связанных со спецификой Севера; как порядок реализации субъектами административных правоотношений в Арктической зоне РФ прав и законных интересов государства, юридических и физических лиц.

12. Административно–правовое регулирование в Арктической зоне РФ неотделимо от деятельности государства по обеспечению национальной, государственной, экологической, информационной, транспортной и иных видов безопасности. Особыми объектами административно–правового регулирования является хозяйственная деятельность в Арктике, здоровье северного населения, культура коренных малочисленных народов Севера, особенности развития социума.

13. На основании анализа законодательной базы и выявленных правовых пробелов подчеркнута необходимость принятия комплексного правового акта, основу всей юридической конструкции территориального режима Арктической зоны РФ, которая в дальнейшем сможет регулировать и обеспечивать опережающее развитие территории, процесс народосбережения, национальную,

экологическую и иные виды безопасности, надлежащий надзор и контроль, доступность информации.

Сделан вывод о необходимости внесения дополнений в законодательство по вопросам управления государственно–частным партнерством, в частности: управление собственностью, определение степени ответственности партнеров, распределение убытков и прибыли при строительстве и эксплуатации объектов государственно–частного партнерства. В Законе РФ «О недрах» следует закрепить особые условия лицензирования деятельности на участках недр, находящихся в Арктической зоне. Нуждается в разработке общая схема оценки возможных ущербов для водных экологических систем в связи с хозяйственной деятельностью на арктическом шельфе России на всех этапах поиска, разведки, разработки и ликвидации месторождений.

14. При подготовке административно–правовых актов большое значение будет иметь предварительная экономико-правовая экспертиза. К подобной экспертной деятельности в Арктике следует привлекать государственные органы исполнительной власти и профильные министерства и ведомства, комитеты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; научно–образовательные организации, субъекты государственно–частного партнерства.

15. При содействии Федерального фонда обязательного медицинского страхования необходимо разработать и утвердить Федеральную целевую программу по народосбережению населения Арктики. Нужна нормативно закреплённая модель арктической медицины, система подготовки медицинских работников, специализирующихся на арктических заболеваниях.

16. При обустройстве арктических территорий важно изначально определить статус населённых пунктов и региональные нормативы развития социальной сферы с учетом интересов коренного населения.

17. Вахтовый метод освоения не теряет актуальности и сегодня, его применение сопряжено с проблемами профессиональной идентичности и социальными рисками для развития принимающих территорий. Необходимо выработать общие государственные подходы к осуществлению вахтового метода

в Арктике. Определить его сильные и слабые стороны, найти оптимальные форматы его функционирования.

18. Арктика является зоной пересечения интересов многих стран. Россия должна иметь достаточный баланс сил на северной границе в случае возникновения потенциальных угроз. Органы исполнительной власти, Вооруженные силы РФ, пограничные войска должны обеспечить строгое соблюдение режима особых территорий, комплексной безопасности, препятствовать попыткам пересмотра международными партнерами правового статуса Арктики, статуса Севморпути, статуса водных пространств и морского дна к северу от исключительной экономической зоны РФ.

19. Важный инструмент, обеспечивающий национальную безопасность на территории Арктической зоны, – государственный системный мониторинг состояния и проблем Арктической зоны Российской Федерации, т. е. специально организованная комплексная и плановая деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации и статистических данных о развитии Арктической зоны. Эта система должна предоставлять достоверную информацию для предложений по подготовке нормативных актов Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления. Для создания эффективной нормативно–правовой основы, регулирующей отношения в Арктике, нужны точные экономические характеристики, оценка потребности в привлечении трудовых ресурсов, в том числе по профессионально–квалификационным группам, порядок, объемы и источники финансирования строительства, промышленных объектов, транспорта и другие.

Библиографический список

I. Конституция Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

II. Нормативные правовые акты и иные официальные документы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

3. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утратил силу) // Ведомости ВС РСФСР. – 1984. – № 27. – Ст. 909.

4. Федеральный закон от 07 марта 2018 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости» // СЗ РФ – 2018. – № 1. Ст. 1591.

5. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ – 2015. – № 29 (Ч. 1). Ст. 4350.

6. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Российская газета. – 2014. – № 299.

7. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании» (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. – 2014. – № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.
8. Федеральный закон от 30 сентября 2013 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер налогового и таможенно-тарифного стимулирования деятельности по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе Российской Федерации» // Российская газета. – 2013. – № 223.
9. Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» // СЗ РФ. – 2012. – № 31. – Ст. 4321.
10. Федеральный закон от 21 ноября 2011 № 323-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ – 2011. – № 48. – Ст. 6724.
11. Федеральный закон от 29 ноября 2010 № 326-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СЗ РФ – 2010. – № 49. – Ст. 6422.
12. Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 240-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. – 2008. – № 49. – Ст. 5738.
13. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (ред. от 03.07.2016, с изм. от 19.12.2016) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. – № 116–117.
14. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (ред. от 26.06.2007) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 48 (Ч. 2). – Ст. 6029.

15. Федеральный закон от 21 июля 1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3588.
16. Федеральный закон от 19 июня 1996 г. № 78-ФЗ (утратил силу) «Об основах государственного регулирования социально экономического развития Севера Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 26. – Ст. 3030.
17. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 49. – Ст. 4694.
18. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. – 1995. – № 48 – Ст. 4556.
19. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 № 4520-1 (ред. от 07.03.2018) «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностям» // Российская газета. – 1993. – № 73.
20. Закон Российской Федерации от 05 марта 1992 № 2446-1 (утратил силу) «О безопасности» // Российская газета. – 1992. – № 103.
21. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 03.08.2018) «О недрах» // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.
22. Указ Президента Российской Федерации от 26 февраля 2019 № 78 «О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2019. – № 9. – Ст. 824.
23. Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 г. № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года // СЗ РФ. – 2018. – № 20. – Ст. 2817.
24. Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. – 2017. – № 4. – Ст. 637.

25. Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 (ред. от 13.05.2019) «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (ч. I). – Ст. 2136.
26. Указ Президента Российской Федерации от 8 сентября 2014 г. № 612 (ред. от 15.05.2018) «Об упразднении Министерства регионального развития РФ» // СЗ РФ. – 2014. – № 37. – Ст. 4934.
27. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (утратил силу) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.
28. Указ Президента Российской Федерации от 09 октября 2007 № 1351 (ред. от 01.07.2014) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. – 2007. – № 42. – Ст. 5009.
29. Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 (ред. от 28.06.2005) «О классификаторе правовых актов» // СЗ РФ. – 2000. – № 12. – Ст. 1260.
30. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2018 г. № 1137 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на навигационно-гидрографическое обеспечение судоходства на трассах Северного морского пути» // СЗ РФ. – 2018. – № 40 – Ст. 6141.
31. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1640 (ред. от 29.03.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» // СЗ РФ. – 2018. – № 1 (ч. II). – Ст. 373.
32. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 № 1642 (ред. от 14.08.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» // СЗ РФ. – 2018. – № 1 (ч. II). – Ст. 375.
33. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2015 г. № 779 (ред. 02.08.2018) «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров» // СЗ РФ. – 2015. – № 32. – Ст. 4768.

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2015 года № 388 (ред. 04.09.2015) «Об утверждении Положения о государственном регулировании тарифов на ледакольную проводку судов, ледовую лоцманскую проводку судов в акватории Северного морского пути» // СЗ РФ. – 2015. – № 18. – Ст. 2708.
35. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 марта 2015 г. № 228 «Об утверждении Положения о Государственной комиссии по вопросам развития Арктики» // СЗ РФ. – 2015. – № 13. – Ст. 1928.
36. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 322 (ред. от 28.03.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (ч. III). – Ст. 2168.
37. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 (ред. от 17.12.2014) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (ч. 4). – Ст. 207.
38. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. № 132 «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 876.
39. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 1012 (ред. от 20.06.2011) «О предоставлении судну освобождения (изъятия) от выполнения требований Международной конвенции о грузовой марке 1966 года» // СЗ РФ. – 2009. – № 2. – Ст. 220.
40. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 № 1225-р «Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации: постановление Правительства РФ» // СЗ РФ – 2002. – № 36. – Ст. 3510.

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 г. № 848 (утратил силу) «О федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России» // СЗ РФ. – 2001. – № 51. – Ст. 4895.
42. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 14. – Ст. 4364.
43. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. № 919 (ред. от 18.12.2012) «О федеральной целевой программе «Мировой океан»
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225 «Экологическая доктрина Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 33. – Ст. 4024.
44. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» № 207-р // СЗ РФ. – 2019. – № 7 (ч. II). – Ст. 702.
45. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 октября 2015 г. № 2193-р «Об утверждении «Концепции развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Байкальского региона» // СЗ РФ. – 2015. – № 45. – Ст. 6287.
46. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.12.2012 № 2237-р (ред. от 31.10.2015) «Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 годы» // СЗ РФ. – 2012. – № 50 (ч. 6). – Ст. 7089.
47. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р (ред. от 18.10.2018) «О стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г.» // СЗ РФ. – 2012. – № 1. – Ст. 216.
48. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 876.

49. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р. «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.)» // СЗ РФ. – 2006. – № 5. – Ст. 589.
50. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225 «Экологическая доктрина Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 36. – Ст. 3501.
51. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 19 августа 1987 г. № 958 «О комплексном развитии производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://lawru.info/dok/1987/08/19/n1180742.htm> (дата обращения: 04.08.2017).
52. Закон Чукотского автономного округа от 05 мая 2015 г. № 28-ОЗ «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Чукотского автономного округа» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/424090623> (дата обращения: 11.08.2019).
53. Закон Чукотского автономного округа от 06 июня 2008 г. № 69-ОЗ (с изм. на 21.08.2018) «Об административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов Чукотского автономного округа, нормативных правовых актов органов местного самоуправления в Чукотском автономном округе» // [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/819056057> (дата обращения: 11.06.2098).
54. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 5 апреля 2010 г. № 48-ЗАО «О родных языках коренных малочисленных народов Севера на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» // Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2010. – № 2.
55. Закон Мурманской области от 28 ноября 2008 г. № 1025-01-МО «Об оценке эффективности налоговых льгот, предоставленных (планируемых к предоставлению) законами Мурманской области // Мурманский вестник. – 2008. – № 229.

56. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 3 декабря 2007 г. № 110-ЗАО «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2007. – № 9/1.
57. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 октября 2006 г. № 49-ЗАО «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2006. – № 8.
58. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 2005 г. № 114-ЗАО «О государственной поддержке общин коренных малочисленных народов Севера и организаций, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2005. – № 11/2.
59. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 июня 2001 г. № 45-ЗА «О Перечне труднодоступных, отдаленных местностей и территорий компактного проживания коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2001. – № 5–6.
60. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.1998 № 56-ЗАО [Электронный ресурс]. URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_yamal (дата обращения: 20.05.2017).
61. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 10 июля 2018 г. № 359 «Об утверждении методики оценки эффективности реализации государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_303566 (дата обращения: 19.07.2019).
62. Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 15 ноября 2018 г. № 1005-ст «Национальный стандарт российской

Федерации. Нефтяная и газовая промышленность. Арктические операции. Обслуживание объектов» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200161340> (дата обращения: 02.03.2019).

63. Постановление Правительства Мурманской области от 05 июня 2019 г. № 275-ПП «О предоставлении государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории Мурманской области ООО «НОВАТЭК-Мурманск» при реализации стратегического инвестиционного проекта Мурманской области «Центр строительства крупнотоннажных морских сооружений (ЦСКМС) в с. Белокаменка Мурманской области» в форме налоговых льгот и преференций по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество организаций» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/553374938> (дата обращения: 09.08.2019).

64. Постановление Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 21 февраля 2018 г. № 1272-V «Об обращении Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) к Правительству Российской Федерации о необходимости разработки и одобрения Экологической доктрины Арктической зоны Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/446688542> (дата обращения: 11.07.2019).

65. Распоряжение Правительства Красноярского края от 07 мая 2019 г. № 279-р «О создании рабочей группы для разработки предложений в Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации до 2035 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/553318748> (дата обращения: 13.07.2019).

66. Распоряжение Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 19 января 2017 г. № 35-РП «Об утверждении перечня исполнителей, ответственных за выполнение Плана мероприятий по реализации стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/446112610> (дата обращения: 01.07.2019).

67. Распоряжение Правительства Мурманской области от 17 июля 2017 г. № 202-РП «Управление развитием регионального рынка труда: перечень

государственных программ Мурманской области» [Электронный ресурс]. URL: https://minec.gov-murman.ru/activities/targ_programs/sub05/list/ (дата обращения: 23.07.2019).

68. Приказ Департамента по делам коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа от 21 января 2019 г. «Об утверждении Административного регламента департамента по делам коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа по предоставлению государственной услуги «Рассмотрение обращений об образовании территории традиционного природопользования регионального значения» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/550323071> (дата обращения: 05.08.2019).

69. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 [Электронный ресурс]. URL: <http://legalacts.ru/doc/kontseptsija-obshchestvennoi-bezopasnosti-v-rossiiskoi-federatsii-utv/> (дата обращения: 29.07.2019).

70. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 05 октября 2009 г. // Российская газета. – 2009. – № 198.

71. Морская доктрина Российской Федерации: утв. Президентом РФ 26 июля 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://legalacts.ru/doc/morskaja-doktrina-rossiiskoi-federatsii-utv-prezidentom-rf-26072015/> (дата обращения: 02.08.2018).

72. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года: утв. Президентом 08 февраля 2013 г. № Пр-232 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/499002465> (дата обращения: 11.08.2019).

73. Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года: утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15177> (дата обращения: 28.07.2018).

74. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу: утв. Президентом РФ 18

сентября 2008. № Пр-1969 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.08.2019).

75. План мероприятий по реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года: утв. Председателем Правительства РФ 30 августа 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/24459/> (дата обращения: 21.012.2018).

76. Протокол от 9 марта 2016 г. № 1 заседания президиума Государственной комиссии по вопросам развития Арктики [Электронный ресурс]. URL: <http://arctic.gov.ru/FilePreview/d2e0f452-e1ec-e511-80c8-aeb573f95262?nodeId.=4370391e-a84c-e511-825f-10604b797c23> (дата обращения: 02.03.2017).

77. Протокол от 22 сентября 2017 № 4 заседания президиума Государственной комиссии по вопросам развития Арктики [Электронный ресурс]. URL: <https://arctic.gov.ru/FilePreview/1485f5d1-62ae-e711-80d6-00155d006311?nodeId=7a70427c-ea71-e511-80bf-e14c6e493e30> (дата обращения: 10.11.2018).

III. Международные нормативные правовые акты

78. Декларация об учреждении Арктического Совета от 19 сентября 1996 года [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901880137> (дата обращения: 20.07.2019).

79. Стратегия защиты окружающей среды Арктики от 14 июня 1991 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1902061> (дата обращения: 20.07.2019).

80. Соглашение об осуществлении Части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/8309643> (дата обращения: 11.08.2019).

81. Конвенция о Международных правилах предупреждения столкновения судов в море 1972 года [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1901005> (дата обращения: 12.08.2019).

82. Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года (с изменениями, внесенными Протоколом 1978 года к ней) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12164412/> (дата обращения: 04.08.2019).

83. Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 года (вместе с Правилами предоставления судну освобождения (изъятия) от выполнения требований Международной конвенции о грузовой марке 1966 года) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12164412/> (дата обращения: 24.07.2019).

84. Международный Полярный кодекс: российские предложения [Электронный ресурс]. URL: <http://morvesti.ru/tems/detail.php?ID=29222> (дата обращения: 24.07.2018).

IV. Проекты нормативных актов

85. Проект Федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России) [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 03.08.2017).

86. Проект Федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=178419#017711867127641057> (дата обращения: 03.02.2019).

87. Проект Федерального закона «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» (подготовлен Минвостокразвития России) [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 11.07.2019).

88. Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» (подготовлен Минвостокразвития

России) [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 13.07.2019).

89. Проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 5 первой части и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» (в части стимулирования поисков оценки, разведки и добычи углеводородного сырья на отдельных территориях Арктической зоны Российской Федерации) (подготовлен Минвостокразвития России) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd=C349C83103CDCE8DAD16E6ED9046E4B2&base=PRJ&n=186046&dst=100129&cacheid=44E3EC53C45E736CB81368BCDEAE9ED9&mode=chgreview&req=doc#07086766232240564> (дата обращения: 13.08.2019).

90. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части установления особенностей деятельности лиц, работающих у резидентов Арктической зоны Российской Федерации» (подготовлен Минвостокразвития России) [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 13.07.2019).

V. Монографии, учебники, учебные пособия, статьи

91. Административное право [Текст] / под ред. Ю.М. Козлова. – М.: Юридическая литература, 1968. – 575 с.

92. Административное право [Текст]: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. И доп. – М.: Норма, 2009. – 927 с. – ISBN 978-5-468-00.

93. Административное право [Текст]: учебник / под ред. Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старикова. – М.: Норма, 2008. – 816 с.

94. Административное право [Текст]: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002. – 697 с.

95. Административное право России [Текст] / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киляханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 759 с.
96. Административное право: в 10 т. Т. 1: Философия и общая теория административного права [Текст] / Юсупов В.А. - М.: НП «Евразийская акад. адм. наук», 2012. – 452 с.
97. Агабалаев М.И. Административно–правовой режим в теории и практике обеспечения общественной безопасности Российской Федерации [Текст] / М.И. Агабалаев, А.М. Воронов; под ред. А.М. Воронова. – М.: Экономика, 2012. – 335 с.
98. Административно–правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика [Текст] / Е.С. Болтанова, А.А. Здоровцева, О.А. Золотова, С.М. Зырянов, П.П. Кабытов, Г.И. Калинин, А.В. Калмыкова, А.А. Каширкина, Н.В. Кичигин, В.И. Кузнецов, В.Н. Лисица, И.В. Михеева, А.Ф. Ноздрачев, В.А. Селезнев, Ю.В. Степаненко, Н.В. Субанова, Л.К. Терещенко, О.А. Чернова, К.Ф. Шергина; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М., Юридическая фирма «Контракт», 2017. – 258 с.
99. Алексеев С.С. Теория права [Текст] / С.С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 320 с. – ISBN 5-85639-093-8.
100. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения [Текст] / С.С. Алексеев. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 752 с.
101. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации [Текст]: Учебник. — М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.
102. Андрианов В. Географии быть стратегией! [Текст] / В. Андрианов // Транспорт России. – 2009. – № 18 (566). – С. 17–26.
103. Арктическое право: концепция развития [Текст] / А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеев, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Юриспруденция, 2014. – 152 с.

104. Арктический регион: проблемы международного сотрудничества [Текст]: хрестоматия в 3 томах / под общ. ред. И.С. Иванова. – М.: Аспект Пресс, 2013. – 663 с.
105. Барциц И.Н. О правовом статусе Российского арктического сектора [Текст] / И.Н. Барциц // Право и политика. – 2000. – № 12. – С. 106–114.
106. Батунова Г.В. Инновационные технологии в государственном управлении и пространственном развитии морской деятельности в России [Текст] / Г.В. Батунова, Ю.С. Дерябин и др. – М.: СОПС, 2010. – 258 с.
107. Бахрах Д.Н. Административное право России [Текст]: учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 640 с. – ISBN 5-89123-389-4.
108. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов [Текст] / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2008. – 816 с.
109. Беляева Г.С. Понятие правового режима в теории права: основные подходы [Текст] / Г.С. Беляева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № 5 (87) – С. 26–31.
110. Бейкер Б. Нормативно-правовой режим в отношении морских углеводородных ресурсов в арктическом регионе США [Текст] / Б. Бейкер, Р. Сидорцов // Энергетическое право. – 2014. – № 1. – С. 25–36.
111. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (постатейный) [Текст] / А.Н. Борисов // СПС «КонсультантПлюс», 2015.
112. Братановский С.Н. Административное право [Текст]: учебник. – М.: Директ-Медиа, 2013. – 921 с.
113. Братановский С.Н. Организационно-правовые аспекты деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в области железнодорожных перевозок [Текст] / С.Н. Братановский, О.Г. Остапец, Д.Х. Беккалиев // Транспортное право. – 2014. – № 1. – С. 15–19.

114. Василевская Д.В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах [Текст] / Д.В. Василевская. – М.: ООО «ПравоТЭК», 2010. – 376 с.
115. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски [Текст] / В.Г. Варнавский. – М.: Наука, 2005. – 315 с.
116. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект [Текст] / М.В. Вилисов // Власть. – 2006. – № 7. – С. 14–20.
117. Винокуров А.Ю. Экологическое право России [Текст]: учебник / А.Ю. Винокуров. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2017. – 411 с.
118. Волконский В.А. Экономические основания многополярного мира [Текст] / В.А. Волконский // Драма духовной истории: внеэкономические основания экономического кризиса. – М.: Наука, 2002. – 256 с.
119. Вылегжанин А.Н. Вопросы толкования и исполнения Договора о Шпицбергене 1920 года [Текст] / А.Н. Вылегжанин // Московский журнал международного права. – 2010. – № 1. – С. 4–30.
120. Глушко Е.К. Административные режимы территорий [Текст] / Е.К. Глушко. – М.: ТЕИС, 2017. – 128 с.
121. Глушко О.А. Административно-правовой режим экологической безопасности: понятие и содержание [Текст] / О.А. Глушко // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2014. – № 101. – С. 1545–1574.
122. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика [Текст] // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 61-77.
123. Додин Д.Д. Устойчивое развитие Арктики: проблемы и перспективы [Текст] / Д.Д. Додин. – М.: Наука, 2005. – 288 с.
124. Долгополов А.А. Структура права государственного управления на основе режимного подхода к его построению [Текст] / А.А. Долгополов, А.Н. Жеребцов // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2017. – № 2 (36). – С. 110 – 114.

125. Долгополов А.А. Административно–правовой режим как критерий структурирования отрасли российского административного права [Текст] / А.А. Долгополов, А.Н. Жеребцов // Общество и право. –2016. –№ 2 (56). –С. 303-307.
126. Дрегало А.А. Регион-2001: административно-территориальное устройство Европейского Севера России и возможные тенденции его изменения [Текст]: научный отчет / А.А. Дрегало, Ю.Ф. Лукин, В.И. Ульяновский. – Архангельск: АГТУ, 2001. – 9 с.
127. Дрегало А.А. Социология региональных трансформаций [Текст]: монография: [в 2 т.] / А.А. Дрегало, В.И. Ульяновский. – Архангельск: С(А)ФУ, 2010. – Т. 1: Региональный социум, 1989–1998: от надежды к разочарованию. – 492 с.; Т. 2: Региональный социум, 1999–2008: от разочарования к надежде. – 407 с.
128. Дементьева О.А. Целевые программы как инструмент экономического развития отдельных территорий (на примере Арктической зоны Российской Федерации) [Текст] / О.А. Дементьева // Законодательство и экономика. – 2014. – № 12. – С. 43.
129. Донской С.Е. Научно-технические проблемы освоения Арктики [Текст] / С.Е. Донской. – М.: Наука, 2015. – С. 11.
130. Дудаев А.Б. Паспортно-регистрационный режим в системе административно-правовых режимов [Текст] / А.Б. Дудаев, А.И. Никулин // Ленинградский юридический журнал. – 2016. – № 2. – С. 200–207.
131. Дудин М.Н. Национальные приоритеты в сфере институционально-инновационного недропользования арктических территорий [Текст] / М.Н. Дудин // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2015. – № 8. – С. 13–23.
132. Евдокимов Г.П. Перевозки по Северному морскому пути и развитие арктического флота [Текст] / Г.П. Евдокимов, Н.А. Высоцкая, И.И. Костылев // Стратегия морской деятельности России и экономика природопользования в Арктике: материалы IV Всерос. морской науч.-практ. конф. – Мурманск, 2012. – С. 99–101.

133. Жилина И.С. Правовые аспекты развития Северного морского пути и Северо-Западного прохода как новой Арктической морской транспортной системы [Текст] / И.С. Жилина // Арктика и Север. – 2012. – № 7. – С. 8–21.
134. Зиборов О.В. Административно–правовые режимы как объект научного осмысления [Текст] / О.В. Зиборов // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2018. – № 3. – С. 29–30.
135. Зиборов О.В. Отдельные аспекты соотношения понятий «режим», «правовой режим» и «административно–правовой режим» [Текст] / Зиборов О.В. // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 4 (88). – С. 400–404.
136. Зырянов С.М. Административно-правовая характеристика режима общественной безопасности [Текст] / Зырянов С.М. // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2017. – № 3. – С. 10–14.
137. Ивантер В.В. Арктический мегапроект в системе государственных интересов и государственного управления [Текст] / В.В. Ивантер, В. Н. Лексин, Б.Н. Порфирьев // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование: теория, практика, методология. – 2014. – Т. 7. – № 6 (38). – С. 6–24.
138. Игнатьева И.А. Устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации: проблемы правового обеспечения [Текст] / И.А. Игнатьева // Экологическое право. – 2013. – Т. 3. – С. 20–26.
139. Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство в Российской Федерации [Текст]: науч.-практ. пособие / Н.А. Игнатюк ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ЭКСМО, 2009. – 398 с.
140. Инджиев АА. Битва за Арктику: будет ли Север русским? [Текст] / А.А. Инджиев. – М.: Эксмо, 2010. – 126 с.
141. Иохин В.Я. Экономическая теория [Текст] / В.Я. Иохин. – М.: Экономис, 2006. – 681 с.

142. Исаев А.П. Приоритетные проекты развития зоны Арктики. Восстановление Северного морского пути [Текст] / А.П.Исаев, И.А.Фомина // Управленческое консультирование. – 2018. – № 8 (116). – С. 96–105.
143. Истомин А.В. Северный морской путь: организационно-экономические основы возрождения и развития [Текст]/ А.В. Истомин // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2009. – № 2. – С. 27–32.
144. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст]: постатейный научно-практический комментарий / под ред. Б.В. Россинского. – М.: Библиотечка РГ, 2014. – 800 с.
145. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст] / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт. – 2010. – 1667 с. – ISBN 978-5-9916-0855-8.
146. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст] / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. – 7-е изд. – М.: Проспект, 2011. – ISBN 978-5-392-02513-8.
147. Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть [Текст]: курс лекций / Н.М. Конин. – Саратов: Саратов. гос. акад. Права, 2001. – 352 с.
148. Козьменко С.Ю. Перспективы развития закрытых административно-территориальных образований в Арктике [Текст] / С.Ю. Козьменко, А.Е. Брызгалова // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2015. – Т. 6. – № 4 (24). – С. 198–205.
149. Козьменко С.Ю. Арктика: модернизация региональной газотранспортной системы в условиях евро-российского геоэкономического и политического переупутья [Текст] / С.Ю. Козьменко, А.А. Щеголькова // Вестник Мурманского гос. техн. ун-та. – 2014. – Т. 17. – № 3. – С. 490–496.
150. Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования [Текст] / Н.Н. Колосовский. – М.: Мысль, 1969. – 336 с.
151. Комарова Е. Портовые особые экономические зоны России: перспективы развития [Текст] / Е. Комарова // Альманах современной науки и образования. – 2010. – № 3 (34): в 2 т. – Т. 2. – С. 110–112.

152. Комментарий к Кодексу торгового мореплавания Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г. Г. Иванова. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: Спарк, 2005. – 830 с.
153. Кондраль Д.П. Политическое стратегирование в Арктической зоне России как механизм устойчивого развития [Текст] / Д.П. Кондраль // Вопросы управления. – 2014. – № 1 (26). – С. 27–32.
154. Кондрашев А.А. Правовой режим Арктических территорий РФ и предоставление особых прав коренным (аборигенным) народам [Текст] / А.А. Кондрашев, А.Б. Зенкина, О.В. Роньжина // Научный ежегодник института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2018. – Т. 18. – № 1. – С. 59–78.
155. Кондрашев А.А. Административно–территориальное устройство субъектов Российской Федерации: общее и особенное (на примере Российской Арктики) [Текст] / А.А. Кондрашев, О.В. Роньжина // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 3 (105). – С. 50-61.
156. Коновалов А.М. Арктика: национальные интересы в условиях глобализации [Текст] / А.М. Коновалов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2011. – № 48 (141). – С. 20–28.
157. Коновалов А.М. Система государственного стратегического планирования развития Арктической зоны Российской Федерации [Текст] / А.М. Коновалов // Наука и транспорт: морской и речной транспорт. – 2013. – № 1 (5). – С. 57–63.
158. Коновалов А.М. Стратегия развития Арктической зоны России / А.М. Коновалов // Морской сборник. – 2010. – № 8 (1961). – С. 70–75.
159. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст]: учебник / отв. ред. Б.А. Страшун. – М, 1995. – 653 с.
160. Коньшев В.Н. Международные организации и сотрудничество в Арктике [Текст] / В.Н. Коньшев, А.А. Сергунин // Вестник международных организаций. – 2011. – № 3 (34). – С. 27–30.

161. Костенникова Е.А. Методологические проблемы административно-правового регулирования [Текст] / Е.А. Костенникова // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 20–23.
162. Крассов О.И. Правовое обеспечение сохранения экологических систем на землях сельскохозяйственного назначения [Текст] / О.И. Крассов // Экологическое право. – 2005. – № 1. – С. 35–40.
163. Красулина О.А. Государственно-частное партнерство в Арктическом регионе РФ: выгоды и риски [Текст] / О.А. Красулина // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 3 (94). – С. 47.
164. Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве [Текст] / В.А. Кряжков. – М: Издательство НОРМА, 2010. – 560 с.
165. Кузнецов В.И. Административно-правовой режим Арктической зоны [Текст] / В.И. Кузнецов // Журнал российского права. – 2015. – № 11. – С. 130–141.
166. Кудряшова Е.В. Создание Национального арктического научно-образовательного консорциума для обеспечения устойчивого развития территорий АЗРФ: сущность и содержание [Текст] / Е.В. Кудряшова, С.Л. Тюкина // Сборник трудов Всероссийской научно-практической конференции «Арктика – национальный мегапроект: кадровое обеспечение и научное сопровождение» (5–6 июня 2016) / отв. ред. Е. В. Кудряшова. – Архангельск, 2016. – С. 178–180.
167. Кулешов В.В. В какой системе координат оценивать альтернативы освоения углеводородных ресурсов Российской Арктики? [Текст] / В.В. Кулешов, В.А. Крюков В.Д. Маршак // ЭКО. – 2014. – № 3. – С. 5–26.
168. Куликовская Л.Ю. Государственное регулирование судоходства по трассам Северного морского пути [Текст] / Л.Ю. Куликовская // Юрист. – 2016. – № 19. – С. 37–41.
169. Лаппо Г.М. Концепция опорного каркаса территориальной структуры народного хозяйства: развитие, теоретическое и практическое значение [Текст] / Г. М. Лаппо // Известия АН СССР. Сер. Географическая. – 1983. – № 5. – С. 16–28

170. Лексин В.Н. Новое обустройство Арктики: вызов и социально-экономический ресурс будущего России [Текст] / В.Н. Лексин, Б.Н. Порфирьев // Проблемы теории и практики управления. – 2015. – № 6. – С. 54–60.
171. Лексин В.Н. Российская Арктика сегодня: содержательные новации и правовые коллизии [Текст] / В.Н. Лексин, Б.Н. Порфирьев // Экономика региона. – 2018. – Т. 14. – Вып. 4. – С. 1117–1130.
172. Леонов С.Н. Региональная экономика и управление: экономика Дальнего Востока [Текст] / С.Н. Леонов, Б.Л. Корсунский, Е.С. Барабаш. – Владивосток: Дальнаука, 2007. – 235 с.
173. Липина С.А. Инновационный вектор развития прибрежных территорий Российской Арктики [Текст] / С.А. Липина // Арктика и Север. – 2016. – № 22. – С. 66–74.
174. Логинов В.Г. Срединный арктический регион: ресурсы, социум, экология и экономика [Текст] / В.Г. Логинов, В.В. Балашенко. – Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2014. – 282 с.
175. Лукин Ю.Ф. Российская Арктика или Арктическая зона [Текст]: / Ю.Ф. Лукин // Арктика и Север. – 2016. – № 23. – С. 171–185.
176. Лукин Ю.Ф. Великий передел Арктики [Текст]: монография / Ю.Ф. Лукин. – Архангельск: С(А)ФУ. – 2010. – 400 с.
177. Лукин Ю.Ф. Проблемы управления и развития северных территорий [Текст] / Ю.Ф. Лукин // Русский Север в системе геополитических интересов России. – Архангельск, 2002. – С. 114–125.
178. Лукин Ю.Ф. Современное северное регионоведение [Текст] / Ю.Ф. Лукин // Рожденный временем. – Архангельск, 2003. – С. 56–91.
179. Лунден Л. Двадцать лет освоения, а нефти до сих пор нет: Приразломное – первый мучительный арктический шельфовый проект России [Текст] / Л. Лунден, Д. Фьортофт // ЭКО. – 2013. – № 3. – С. 57–77.
180. Лыткина Т.С. Вахта и возможности профессиональной самореализации работников на Российском Севере [Текст] / Т.С. Лыткина // Проблемы развития

экономики и сферы сервиса в регионе: материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 т. – Сыктывкар, 2014. – Т. 2. – С. 107–110.

181. Маилян С.С. О Классификации административно–правовых режимов. Административное и административно–процессуальное право. Актуальные проблемы. [Текст]: монография /С.С. Маилян // Издательство «Юнити-Дана», 2004. – 128 с.

182. Малов В.Ю. Транспорт арктической зоны России как сфера сопряжения интересов государства и корпораций [Текст] / В.Ю. Малов, О.В. Тарасова // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3. — С. 3–20.

183. Мартынов А.В. Рецензия на монографию «Административно–правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика» (отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2017. 528 с.) [Текст] / А.В. Мартынов, М.В. Никифоров, И.Ф. Ляпин // Журнал российского права. – 2017. – № 11 (251). – С. 158–162.

184. Матузов Н.И. Политико–правовые режимы: актуальные аспекты [Текст] / Н. И. Матузов, А.В. Малько // Общественные науки и современность. – 1997. – № 1. – С. 63–71.

185. Меламед И.И. Арктическая зона России в социально-экономическом развитии страны [Текст] / И.И. Меламед, М.А. Авдеев, В.И. Павленко, С.Ю. Куценко // Власть. – 2015. – №1. – С. 5–11.

186. Михеева И.В. «Болевые точки» правового регулирования закрытых территорий в современной России [Текст] / И.В. Михеева, К.В. Черкасов // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2016. – №4. –С. 379–390.

187. Назукина М.В. Политическое пространство макрорегиона: границы и идентичности [Текст] / М.В. Назукина // Научный ежегодник Уральского отделения РАН. – 2013. – № 4. – С. 20–32.

188. Ноздрачев А.Ф. Административно-правовые режимы: современное содержание и тенденции развития [Текст] / А.Ф. Ноздрачев, О.Е. Стародубова // Журнал российского права. – 2016. – № 9. – С. 146–153.

189. Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» [Текст] / А.Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. – 2017. – № 2 (242). – С. 98–110.
190. Никулкина И.В. Модель управления финансовыми ресурсами арктической зоны Российской Федерации [Текст] / И.В. Никулкина, Р.В. Сагитов // Экономика и предпринимательство. – 2014. – Т. 8. – № 7 (48). – С. 410–414.
191. Паничкин И.В. Правовое обеспечение экологической безопасности при разработке морских нефтегазовых ресурсов Арктики [Текст] / И.В. Паничкин // Московский журнал международного права. – 2011. – № 2 (82). – С. 187–197.
192. Пилясов А.Н. Арктическое право России: каким ему быть? [Текст]: рабочие тетради / А.Н. Пилясов; Институт регионального консалтинга; отв. редакторы Н.Ю. Замятина, А.Н. Пилясов. – М.: Издательские решения, 2018. – Вып. 1. – 390 с.
193. Пилясов А.Н. Арктическая политика в эпоху глобальной нестабильности: опыт и уроки для России [Текст] / В.В. Кулешов, В. Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 4 (80). – С. 61–94.
194. Пилясов А.Н. Города Российской Арктики: сравнение по экономическим индикаторам [Текст] / А.Н. Пилясов // Вестник Московского университета. Сер. 5. География. – 2011. – № 4. – С. 64–69.
195. Пилясов А.Н. Арктическое Средиземноморье: предпосылки формирования нового макрорегиона [Текст] / А.Н. Пилясов // ЭКО. – 2010. – № 12. – С. 54–75.
196. Поздняков А. Политика регионального выравнивания в России [Текст] / А. Поздняков, Б. Лавровский, В. Масаков // Вопросы экономики. – 2000. – № 10. – С. 74–91.
197. Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение [Текст] / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2011. – 319 с.
198. Пругеров Ф.А. Проблемы и перспективы развития арктических территорий [Текст] / Ф.А. Пругеров, В.В. Парамонов // Вестник Российского ун-та дружбы народов. Сер. Государственное и муниципальное управление. – 2015. – Вып. № 2. – С. 29–38.

199. Проблемы теории государства и права [Текст]: учебное пособие / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Юристъ, 2001. – 656 с.
200. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура [Текст] / И.С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 26–91.
201. Рукша В. Рентабельность «Атомфлота» – это обеспечение круглогодичной навигации в Карском море [Текст] / В. Рукша // Порт-Ньюс. – 2014. – С. 15–17.
202. Русанов И.П. О ходе реализации транспортной стратегии России в Арктической зоне РФ и возникающих проблемах [Текст] / И.П. Русанов, Е.И. Кригер // Вестник Мурманского гос. техн. ун-та. – 2015. – Т. 18. – № 3. – С. 512–516.
203. Российская Арктика – территория права [Текст]: альманах / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцев и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа. – М.; Салехард: Юриспруденция, 2014. – 280 с.
204. Российская Арктика – территория права [Текст]: альманах. Вып. 2. Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин и др.; отв. ред. В.П. Емельянцев, Е.А. Галиновская; Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.; Салехард: Юриспруденция, 2015. – 392 с.
205. Российская Арктика – территория права [Текст]: альманах. Вып. 3. 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; Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.; Салехард: Юриспруденция, 2016. – 216 с.
206. Российская Арктика – территория права [Текст]: альманах. Вып. 4. 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. Емельянец; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа. – М.; Салехард 2017. – 324 с.

207. Россинский Б.В. Формы и методы государственного управления в современных условиях развития [Текст]: монография / [Б.В. Россинский и др.; под общ. ред. С.В. Запольского]; Ин-т государства и права РАН. – М.: Прометей, 2017. – 394 с.

208. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы [Текст]: монография / В.Б. Рушайло. – М.: Щит-М, 2000. – 264 с.

209. Саранча М.А. Уровень жизни населения: методика оценки [Текст] / М.А. Саранча // Социальная география регионов России и сопредельных территорий: фундаментальные и прикладные исследования: науч. тр. II Всерос. науч. конф. – Иркутск, 2008. – С. 39–42.

210. Северное регионоведение в современной регионологии = Northern region research in modern science about regions [Текст]: монография / отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск: Высшая школа делового администрирования МГУ им. М. В. Ломоносова, 2005. – 449 с.

211. Селин И.В. Оценка возможностей и факторов инновационного развития региональной экономики [Текст] / И.В. Селин // Экономические и социальные перемены: факторы, тенденции, прогноз. – 2013. – № 4 (28). – С. 82–91.

212. Слипенчук М.В. Стратегия устойчивого развития Арктики [Текст] / М.В. Слипенчук // Современные производительные силы: спецвыпуск «Арктика: стратегия и приоритеты развития». – 2015. – № 3. – С. 32–33.

213. Смирнова О.О. особые режимы хозяйственной деятельности: перспективы применения в Арктической зоне Российской Федерации [Текст] / О.О. Смирнова, С.А. Липина, Л.К. Бочарова // МИР (Модернизация, инновации, развитие) – 2017 – № 31. – Т.8. – С. 357–367.

214. Стариков Ю.Н. Правовое государство, публичные интересы и административное право [Текст] / Ю.Н. Стариков // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. Вып. 15. Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития. – Воронеж, 2003. – С. 281–318.
215. Старостин С.А., Государственно-частное партнерство как перспективная административно-правовая форма реализации исполнительной власти [Текст] / С.А. Старостин // Юрист. – 2018. – № 10. – С. 14–21.
216. Солонин Ю.Г. Медико-физиологические аспекты жизнедеятельности в Арктике [Текст] / Ю.Г. Солонин, Е.Р. Бойко // Арктика: экология и экономика. – 2015. – № 1 (17). – С. 70–75.
217. Солонин Ю.Г. Медико-физиологические проблемы адаптации человека на Севере [Текст]: (обзор) / Ю.Г. Солонин // Экстремальные районы: вопросы хозяйственного освоения и структурных сдвигов. – М.; Сыктывкар. – 1992. – С. 85–95.
218. Татаркин А.И. Методологическая оценка состояния и перспектив институционально-инновационного недропользования в арктической зоне [Текст] / А.И. Татаркин И.Г. Полянская // Экономика региона. – 2014. – № 3. – С. 146–158.
219. Татаркин А.И. Современная парадигма освоения и развития Арктической зоны Российской Федерации [Текст] / А.И. Татаркин, Е.А. Захарчук, В.Г. Логинов // Арктика: экология и экономика. – 2015. – № 2 (18). – С. 4–13.
220. Теория государства и права [Текст]: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
221. Теория государства и права [Текст]: учебник / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ. – 2004. – 245 с.
222. Тихонов Д.Г. Арктическая медицина [Текст] / Д.Г. Тихонов // Изд-во ЯНЦ СО РАН. – 2010. – 317 с.
223. Уманская В.П. Регуляторные механизмы государственного стимулирования экономики (на примере развития предпринимательской деятельности в Арктике) [Текст] / В.П. Уманская // Законодательство – 2019. – № 9 – С. 79–84.

224. Уманская В.П. Будущее административного права в контексте конституционных трансформаций современной России [Текст] / В.П. Уманская // Актуальные проблемы административного права и процесса. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. – № 3. – С. 66–68.
225. Уманская В.П. Современные тенденции развития административного законодательства [Текст] / В.П. Уманская // Актуальные проблемы административного и административно–процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной Всерос. научно-практ. конф. в 3 т. [редкол.: Ю. Е. Аврутин и др.]. – СПб: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2016. – С. 103–109.
226. Ухов В.Ю. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права [Текст] / В.Ю. Ухов, А.И. Каплунов // Государство и право. – 2012. – № 10. – С. 96.
227. Фаузер В.В. Демографический потенциал северных регионов России как фактор экономического освоения Арктики [Текст] / В.В. Фаузер // Арктика и Север. – 2013. – № 10. – С. 19–47.
228. Фаузер В.В. Государственное управление миграцией населения: от принуждения к поощрению [Текст] / В.В. Фаузер Т.С. Лыткина, Г.Н. Фаузер // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского гос. ун-та. – 2015. – № 3. – С. 151–168.
229. Филиппенкова М.О. Договорно–правовые основы сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды в Арктике [Текст] / М.О. Филиппенкова // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 9 (52). – С. 14–17.
230. Харитонова В.Н. Организационно-экономические механизмы реализации арктической стратегии России [Текст] / В.Н. Харитонова // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3. – С. 39–58.
231. Харитонова В.Н. Сценарий модернизации экономики Восточной Якутии в стратегии развития Российской Арктики [Текст] / В.Н. Харитонова, И.А. Вижина

- // Актуальные проблемы, направления и механизмы развития производительных сил Севера – 2014: Четвертый Всерос. науч. семинар, 24-26 сентября 2014 г., Сыктывкар. – Сыктывкар, 2014. – Ч.2. – С.281–290.
232. Хлуденева Н.И. Перспективы развития правовой охраны арктических экосистем [Текст] / Н.И. Хлуднева // Журнал российского права. – 2015. – № 11. – С.114–122.
233. Цибульский А.В. Роль кадрового обеспечения в контексте проектного подхода к социально–экономическому развитию Арктической зоны России [Текст] / А.В.Цибульский, Д.О. Фишкин, // Арктика – национальный мегапроект: кадровое обеспечение и научное сопровождение / отв. ред. Е. В. Кудряшова. Архангельск, 2016. – С. 42–43.
234. Черкасов К.В. Министерство Российской Федерации по делам (развитию) территорий: вопросы административно-правового статуса [Текст] / К.В. Черкасов // Административное право и процесс. – 2015. – № 1. – С. 53.
235. Чернов С.Н. Особенности правового регулирования социально-экономических отношений в Арктической зоне Российской Федерации [Текст] / С.Н. Чернов, Л.Ю. Куликовская // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 9–12.
236. Чернов С.Н. Проблемы народосохранения в Арктической зоне Российской Федерации [Текст] / С.Н. Чернов, Л.Ю. Куликовская // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 1. – С. 15–20.
237. Чернов Ю.И. Демографический кризис – основная проблема России [Текст] / Ю.И. Чернов // Научно–аналитический журнал Обозреватель – OBSERVER. – 2014 – № 8 (295). – С 25-36.
238. Чуряев А.В. Административное право с точки зрения инструментального правопонимания [Текст] / А.В. Чуряев // Административное право и процесс. – 2016. – № 9. – С. 12–20.
239. Шергин А.П. К концепции механизма административно–правового регулирования [Текст] /А.П. Шергин // Административное и административно-процессуальное право. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 102–123.

240. Янович М.В. Правовая охрана культурного наследия Арктики [Текст] / М.В. Янович // Вестник Северного (Арктического) федер. ун-та. Сер. Гуманитарные и социальные науки. – 2014. – Вып. № 4. – С. 120–126.
241. Innovations in health service organization and delivery in northern rural and remote regions: a review of the literature / C. Mitton, F. Dionne, L. Masucci, S. Wong, S. Law // Int J Circumpolar Health. – 2011. – Vol. 70 (5). – P. 468.
242. Nysten-Haarala, S. Law and self-regulation—Substitutes or complements in gaining social acceptance? / S. Nysten-Haarala, E. Klyuchnikova, H. Helenius // Resources Policy. – 2015. Vol. 45. – P. 52–64.

VI. Электронные ресурсы

243. Аналитика ТЭК [Электронный ресурс]. URL: <http://www.arctic-info.ru/analytics/energy-analytics/> (дата обращения: 21.01. 2019).
244. Аквапарк «Тропикана» в Норильске [Электронный ресурс]. URL: http://akva-gid.ru/akvapark_tropikana_v_norilske.php (дата обращения: 11.09. 2018).
245. Арктика-Инфо [Электронный ресурс]. URL: <http://www.arctic-info.ru/news/31-01-2017/pravitelstvo-rassmotrit-arkticheskuyugospro-gramu/> (дата обращения: 23.12. 2018).
246. Арктическая медицина ждет перемен [Электронный ресурс]. URL: <http://северноеиздательство.рф/news/2422.html> (дата обращения: 02.05.2017).
247. Арктическая медицина [Электронный ресурс]. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1732555> (дата обращения: 02.08.2016).
248. Бизнес поворачивается лицом к Арктике // Транспорт России – 2017 – № 5 (968) [Электронный ресурс]. URL: <http://transportrussia.ru/item/3446-biznes-povorachivaetsya-litsom-k-arktike.html> (дата обращения: 15.02.2017).
249. «Белкомур» нашел инвестора: строительство железнодорожной магистрали начнется в 2018 году [Электронный ресурс]. URL: <https://www.newsko.ru/news/nk-3548505.html> (дата обращения: 19.02.2018).

250. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.02.2019).
251. Борисов Е.А. При освоении Арктики в центр мы ставим человека, а не прибыль [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20170403/1491346737.html> (дата обращения: 13.04.2017).
252. В России разработают подводных роботов для освоения Арктики [Электронный ресурс]. URL: <http://rusvesna.su/news/1481044965> (дата обращения: 23.01.2019).
253. Евдокимов Ю. Горячая Арктика // Мурманский вестник. – 2008. – № 4 (57). [Электронный ресурс]. URL: <http://old.mvestnik.ru/shwpgn.asp?pid=200807311597> (дата обращения: 15.10.2016).
254. Галузин А.Ф. Правовая безопасность как самостоятельный вид безопасности // Право и политика. – 2007. – № 12 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.center-bereg.ru/m2964.html> (дата обращения: 25.12.2016).
255. Генеральная уборка Арктики уже началась [Электронный ресурс]. URL: <http://isui.narfu.ru/life/news/university/20119/> (дата обращения: 27.10.2018).
256. Городецкий А.Е. Иванов В.В. Научное обеспечение развития арктических регионов России // Российский Север: модернизация и развитие. – 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://rosnord.ru/strategy/standpoint/75-nauchnoe-obespechenie-razvitiya-arkticheskikh-regionov-rossii> (дата обращения: 20.07.2019).
257. Государственная комиссия по вопросам развития Арктики [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/department/308/events/> (дата обращения: 05.04.2018).
258. Государственная программа Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Социально–экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2016–2020 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.adhmao.ru/dokumenty/gosudarstvennye-programmy/sotsialno-ekonomicheskoe-razvitie-korennykh-malochislennykh-narodov-severa-khanty-mansiyskogo-avtono/gosudarstvennaya-prog>

- ramma-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugry-sotsialno-ekonomicheskoe-razv/ (дата обращения: 08.04.2017).
259. Границы федеральных округов могут изменить под макрорегионы // Известия. – 2017. – 16 янв. [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/657930> (дата обращения: 25.01.2017).
260. Доклад об итогах социально-экономического развития Мурманской области январь – июнь 2018 года. [Электронный ресурс]. URL: https://mines.gov-murman.ru/dokladser_6-mes_18.pdf. (дата обращения: 30.01.2019).
261. Жеребцов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (постатейный): подготовлен для системы «КонсультантПлюс» / А.Н. Жеребцов // СПС «КонсультантПлюс», 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18239#0> (дата обращения: 10.03.2017).
262. Журавель В.П. Россия в Арктике: будет ли Госкомиссия ее рулевым? // Арктика и Север. 2016 № 23 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiya-v-arktike-budet-li-goskomissiya-eyo-rulevym> (дата обращения: 8.07.2018).
263. Законом по-белому [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2015/01/21/arktika.html> (дата обращения: 21.03.2017).
264. Законопроект о преференциях для инвестпроектов в Арктике внесут в Правительство РФ до 10 июня [Электронный ресурс]. URL: <https://minvr.ru/press-center/news/22282/> (дата обращения: 11.07.2019).
265. Зоны опережающего экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strategy-center.ru> (дата обращения: 23.06.2019).
266. Заславская О.В банк за «длинным» рублем [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2011/07/05/finansy-modernizaciya.html> (дата обращения: 10.12.2018).

267. Изменения нормативной базы затронут работу судов обеспечения в арктических водах [Электронный ресурс]. URL: <http://pro-arctic.ru/01/04/2016/legislation/20905#read> (дата обращения: 24.02.2017).
268. К 2025 г. загрузка Северного широтного хода составит 24 млн тонн [Электронный ресурс]. URL: <http://www.morvesti.ru/detail.php?ID=60776> (дата обращения: 11.05.2017).
269. Карелия предлагает увеличить штрафы за нарушения требований природоохраны в Арктике [Электронный ресурс]. URL: <http://www.interfax-russia.ru/NorthWest/main.asp?id=906883&p=12> (дата обращения: 19.02.2019).
270. Котляр В. Использование ледоколов в акватории Северного морского пути для обеспечения безопасности мореплавания судов под иностранным флагом: правовые основы и сложившаяся практика [Электронный ресурс] // <http://pro-arctic.ru/23/10/2015/legislation/18692#read>. (дата обращения: 08.11.2017).
271. Кудинов Н.Н. Береговая охрана Федеральной службы безопасности России и защита хозяйственной морской деятельности в Арктике // Вестник Мурманского государственного технического университета. –2015. – № 3. – Т. 18 [Электронный ресурс]. URL: http://vestnik.mstu.edu.ru/v18_3_n62/11_kudinov_434_440.pdf (дата обращения: 16.02.2019).
272. Ликвидация разливов нефти в Арктике: необходим новый закон. [Электронный ресурс]. URL: http://www.morvesti.ru/tems/detail.php?ID=53302&sphrase_id=233013 (дата обращения: 21.10.2018).
273. Малый А.Ф., Савинский А. Взаимоотношения органов государственной власти сложносоставных субъектов (на примере Архангельской области и Ненецкого автономного округа) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kazanfed.ru/actions/konfer6/doklad15> (дата обращения: 20.12.2018).
274. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике (обзор материалов «круглого стола») [Электронный ресурс]. URL: <http://vestnik.igps.ru/wp-content/uploads/V74/19.pdf> (дата обращения: 11.05.2017).

275. Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права // «Черные дыры» в Российском законодательстве: Юридический журнал. – 2002. – № 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://kpress.ru/bh/2002/4/mailyan/mailyan.asp> (дата обращения: 10.03.2018).
276. Макаревич К.А. Частная инициатива в концессионных проектах: новый инструмент привлечения инвестиций в инфраструктуру // Legal Insight. – 2015. – № 2 (38) [Электронный ресурс]. URL: <http://legalinsight.ru/issue-archive/legal-insight-2-2015/> (дата обращения 21.07.2018).
277. Международный Полярный кодекс: российские предложения [Электронный ресурс]. URL: <http://morvesti.ru/tems/detail.php?ID=29222> (дата обращения: 24.07.2018).
278. Минприроды РФ: Сохранение экосистемы Арктики невозможно без сохранения уникальных природных территорий и биологического разнообразия региона [Электронный ресурс]. URL: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=342237&spphrase_id=3485322 (дата обращения: 07.01.2019).
279. Министр транспорта: ждем большой рост грузоперевозок по Севморпути [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/673804> (дата обращения: 03.04.2017).
280. Минэкономразвития: объем финансирования госпрограммы по Арктике пока не определен [Электронный ресурс]. URL: <http://pro-arctic.ru/15/05/2017/news/26603> (дата обращения: 14.03.2017).
281. Мусина А. Путин предлагает политику «народосбережения» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gosrf.ru/news/2453/> (дата обращения: 11.11.2016).
282. Нифонтова М. Что тормозит развитие Арктики и Дальнего Востока? [Электронный ресурс]. URL: <http://uhhan.ru/news/2015-10-24-12480> (дата обращения: 20.01.2019).
283. Нужен ли закон об Арктике и зачем? [Электронный ресурс]. URL: <http://rareearth.ru/ru/pub/20170406/03082.html> (дата обращения: 11.04.2018).

284. Новые налогово-правовые условия развития нефтегазовой отрасли России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lawtek.ru/news/92690> (дата обращения: 03.12.2018).
285. Овсянникова Р.В., Шаркевич Е.А. Макрорегионы в системе стратегического планирования: идентификация объекта и современная практика целеполагания // Региональное развитие: электронный научно-практический журнал. –2015 – № 5 (9) [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/makroregiony-v-sisteme-strategicheskogo-planirovaniya-identifikatsiya-obekta-i-sovremennaya-praktika-tselepolaganiya> (дата обращения: 20.03.2017).
286. О новой редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/29164/> (дата обращения: 19.07.2019).
287. Освоение Арктики требует единой госпрограммы и денег [Электронный ресурс]. URL: <http://actualcomment.ru/osvoenie-arktiki-trebuets-edinoj-gosprogrammy-i-deneg.html> (дата обращения: 15.02.2019).
288. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc> (дата обращения: 13.04.2018).
289. Основные проблемы в области разработки и реализации федеральных целевых программ [Электронный ресурс]. URL: http://studbooks.net/1676018/finansy/osnovnye_problemy_oblasti_razrabotki_realizatsii_federalnyh_tselevyh_programm (дата обращения: 25.10.2018).
290. О перечне приоритетных проектов, реализуемых на территории Арктической зоны Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://www.arctic.gov.ru/FilePreview/9053275b-7821-e611-80cc-e672fe4e8e4e?NodeId=4370391e-a84c-e511-825f-10604b797c23> (дата обращения: 21.01.2017).
291. О проекте «Северный широтный ход» [Электронный ресурс]. URL: <http://rareearth.ru/ru/pub/20170127/02936.html> (дата обращения: 12.05.2017).

292. Партнерство в Арктике: опыт Поморья представили участникам международного форума [Электронный ресурс]. URL: <http://dvina29.ru/all-materials/item/12700-partnerstvo-v-arktike> (дата обращения: 17.05.2018).
293. Перечень поручений по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53412> (дата обращения: 10.08.2019).
294. План мероприятий по реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/24459/> (дата обращения: 03.03.2017).
295. Подкомиссия ООН подтвердила принадлежность территорий по заявке России на шельф в Арктике [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/6290153> (дата обращения: 13.07.2019).
296. Полякова И. Возможно ли развитие ГЧП в стратегическом мегарегионе? // Транспорт России. – 2017. – № 5. [Электронный ресурс]. URL: <http://transportrussia.ru/item/3446-biznes-povorachivaetsya-litsom-k-arktike.html> (дата обращения: 16.11.2018).
297. Попова Н.Ф. О классификации специальных административно-правовых режимов // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2008. – № 5 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/o-klassifikatsii-spetsialnyh-administrativno-pravovyh-rezhimov-1> (дата обращения: 12.03.2018).
298. Правительство рассмотрит арктическую госпрограмму [Электронный ресурс]. URL: <http://www.arctic-info.ru/news/31-01-2017/pravitelstvo-rassmotrit-arkticheskuyu-gosprogrammu/> (дата обращения: 03.03.2017).
299. Приразломное месторождение [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gazprom.ru/about/production/projects/deposits/pnm///> (дата обращения: 11.03.2017).
300. Притягательная Арктика // Красный тундровик: общественно-полит. газета. – 2016. – № 60 [Электронный ресурс] URL: <http://nvinder.ru/node/13438> (дата обращения: 18.06.2016).

301. Проблемы развития малого и среднего бизнеса в Арктической зоне Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://krayniy-sever.ru/?page_id=2015 (дата обращения: 12.03.2017).
302. Проблемы освоения российского арктического шельфа [Электронный ресурс]. URL: <http://pro-arctic.ru/23/11/2015/resources/19076> (дата обращения: 21.07.2016).
303. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 24.12.2018).
304. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (разработан Минэкономразвития России) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169269/ (дата обращения: 10.05.2017).
305. Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015–2016 годах: рейтинг по уровню развития ГЧП [Электронный ресурс]. URL: <http://invest-murman.ru/download/gchp/issledovanie.pdf> (дата обращения: 12.01.2017).
306. Рейтинг регионов России по уровню развития ГЧП [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pppi.ru/regions> (дата обращения: 20.02.2019).
307. Рогозин, Д.О. Основой развития Арктической зоны России станет формирование «опорных зон» [Электронный ресурс]. URL: <http://portnews.ru/news/215862> (дата обращения: 26.04.2016).
308. Рогозин Д.О. Как нам обустроить Арктику [Электронный ресурс]. URL: <https://cont.ws/@kgb/539801> (дата обращения: 10.03.2017).
309. Рогозин Д.О. Освоение северного региона выходит на новый уровень [Электронный ресурс]. URL: <http://arctic.gov.ru/News/98dbe2a8-a0fd-e611-80c6-00155d006312?nodeId=0778abc6-cd4b-e511-825f-10604b797c23&page=1&pageSize=10> (дата обращения: 04.03.2017).

310. Русаков М.И. Юридическое понятие экологической безопасности современной России [Электронный ресурс]. URL: https://superinf.ru/view_helpstud.php?id=1722 (дата обращения: 24.02.2019).
311. Российская Арктика: коренные народы и промышленное освоение [Электронный ресурс]. URL: <https://goarctic.ru/live/rossiyskaya-arktika-korennyye-narody-i-promyshlennoe-osvoenie/> (дата обращения: 20.02.2019).
312. Россия в Арктике: будет ли Госкомиссия ее рулевым? [Электронный ресурс]. URL: https://narfu.ru/aan/news.php?ELEMENT_ID=234081 (дата обращения: 18.07.2018).
313. Северный широтный ход будут строить на основе концессии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rzd-partner.ru/zhd-transport/news/severnyu-shirotnyy-khod-budut-stroit-na-osnove-kontsessii/> (дата обращения: 15.02.2018).
314. Селин В. Современное геоэкономическое позиционирование в российской Арктике // Вопросы экономики. – 2011. – № 12 [Электронный ресурс]. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2011-12-102-117> (дата обращения: 21.07.2016).
315. Сивоброва И.А. О привлекательности для проживания в Арктической зоне России [Электронный ресурс]. URL: <https://riss.ru/analytics/26901/> (дата обращения: 17.04.2018).
316. Скворцова В. Арктика – территория здоровья [Электронный ресурс] URL: <http://forumarctica.ru/news-from/arktika-territoriya-zdorovya> (дата обращения: 17.08.2018).
317. Сколько ледоколов нужно России? [Электронный ресурс]. URL: <https://topwar.ru/31813-skolko-ledokolov-nuzhno-rossii.html> (дата обращения: 10.03.2017).
318. Совет Федерации поможет Северному широтному ходу [Электронный ресурс]. URL: <http://va-shtyrov.ru/pub/soviet-federatsii-pomozhet-severnomu-shirotnomu-hodu> (дата обращения: 19.11.2018).
319. Создание системы Береговой охраны в Арктике – миф или реальность? [Электронный ресурс]. URL: <https://alex-lw-65.livejournal.com/14623.html> (дата обращения: 16.02.2019).

320. Соколова Ф.Х. Миграционные процессы в Российской Арктике // Арктика и Север – 2016 – № 25 [Электронный ресурс]. URL: <https://narfu.ru/university/library/books/3025.pdf> (дата обращения: 12.08.2018).
321. Стратегия изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа до 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/list.php?part=1571> (дата обращения: 29.01.2017).
322. Стратегическая программа действий по охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации (одобрена Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации, протокол совещания от 19.06.2009 № 2) [Электронный ресурс]. URL: <https://docplayer.ru/37698590-Strategicheskaya-programma-deystviy-po-ohrane-okruzhayushchey-sredy-arkticheskoy-zony-rossiyskoy-federacii.html> (дата обращения: 25.01.2017).
323. Улумбекова, Г. Арктический Форум 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vshouz.ru/smi/mezhdunarodnyy-arkticheskij-forum-guzel-ulumbekova/> (дата обращения: 22.07.2019).
324. Фаузер, Г.Н. Сельское население северного региона: демографические структуры и характеристики расселения // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: вестник НИЦ КПУВИ СыктГУ. – 2012. – № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://vestnik-ku.ru/articles/2012/1/13.pdf> (дата обращения: 11.03.2017).
325. Филиппов В.В., Жуков М.А. Экономическое развитие арктических регионов России [Электронный ресурс]. URL: <http://arcticregion.ru/index.php/strategiya-arktiki/36-ekonomicheskoe-razvitie-arkticheskikh-regionov-rossii> (дата обращения: 20.12.2018).
326. Финансирование госпрограммы развития Арктики оценивается в 210 млрд. руб. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.finmarket.ru/main/article/4476418>. (дата обращения: 12.05.2018).
327. Цветков В.А., Зоидов К.Х., Медков А.А. Реализация транспортно-транзитных проектов на основе государственно-частного партнерства в России // Экономика региона. – 2016. – № 4. – Т. 12 [Электронный ресурс]. URL:

- <https://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-transportno-tranzitnyh-proektov-na-osnove-gosudarstvenno-chastnogopartnerstva-v-rossii> (дата обращения: 21.04. 2018).
328. Чего бизнес ждет от государства в Арктике [Электронный ресурс]. URL: <http://pro-arctic.ru/05/04/2017/expert/26113#read> (дата обращения: 03.05.2017).
329. Численность и миграция населения Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140096034906 (дата обращения: 11.03.2019).
330. Щур Д.Л. Кто оказался «крайним» на Крайнем Севере? [Электронный ресурс]. URL: <http://1piar.ru/other/lav/index-62360.php> (дата обращения: 20.05.2017).
331. Юдахин Ф.Н., Боголицын К.Г., Щеголева Л.С. Экологические проблемы арктических и приарктических территорий России [Электронный ресурс]. URL: <https://studylib.ru/doc/2032114/yudahin-f.n.--bogolicyn-k.g.--shhyogoleva-l.s.-e-kologicheskie> (дата обращения: 13.03.2017).
332. Юферов С. Сколько ледоколов нужно России? // Военное обозрение. – 2013. – № 24 [Электронный ресурс]. URL: <https://topwar.ru/31813-skolko-ledokolov-nuzhno-rossii.html> (дата обращения: 10.03.2017).
333. Язев В. Текущее состояние и перспективы развития шельфовых проектов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tek-russia.com/news/article/2879/> (дата обращения: 29.07.2018).
334. Якутия станет пилотной территорией по созданию опорной зоны в Арктике [Электронный ресурс]. URL: http://vestiyamal.ru/ru/vesti_arktiki/yakutiya_stanet_pilotnoy_territoriey_po_sozdaniyu_opornoy_zonyi_v_arktike155180 (дата обращения: 20.12.2018).
335. International Code for Ships Operating in Polar Waters [Электронный ресурс]. URL: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx> (дата обращения: 24.02.2018).

VII. Диссертации, авторефераты диссертаций

336. Василевская Д.В. Административно–правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Василевская Дарья Владимировна. – Москва: Рос. академия гос. службы, 2009. – 547 с.
337. Губанов А.И. Правовые вопросы делимитации континентального шельфа в Арктике: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Губанов Артем Игоревич. – Москва: Моск. гос. юрид. акад. им. О.Е. Кутафина, 2013. – 350 с.
338. Джунусова Д.Н. Международно–правовые особенности использования континентального шельфа Арктики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Джунусова Джамиля Нурашевна. – Санкт-Петербург: С.-Петерб. гос. ун-т, 2007. – 22 с.
339. Здоровцева А.А. Административно–правовой режим водных объектов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Здоровцева Анна Аркадьевна. – Хабаровск: Хабаровск. гос. тех. ун-т, 2002. – 119 с.
340. Исаков В.Б. Проблемы теории юридических фактов: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Исаков Владимир Борисович. – Свердловск: Свердловский юрид. ин-т им. Р. А. Руденко, 1985. – 289 с.
341. Липинский А.В. Административно–правовое и финансово-правовое регулирование предпринимательской деятельности в нефтегазовой промышленности России: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14 / Липинский Александр Викторович. – Москва: Моск. гос. ин-т междунар. отношений, 2012. – 220 с.
342. Лукина А.Н. Административно–правовое регулирование государственно-частного партнерства в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Лукина Анна Николаевна. – Москва: Моск. гос. юрид. акад. им. О. Е. Кутафина, 2016. – 26 с.
343. Ляпин И.Ф. Правовое регулирование социально–экономического развития края, области в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ляпин Игорь Федорович. – Москва: Рос. акад. управления, 1993. – 24 с.

344. Макаревич К.А. Финансово-правовое регулирование государственно-частного партнерства в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Макаревич Константин Александрович. – Москва: Моск. гос. юрид. акад. им. О. Е. Кутафина, 2013. – 28 с.
345. Маилян С.С. Административно–правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Маилян Самвел Суренович. – Москва: Мос. ун-т МВД России, 2002. – 284 с.
346. Минченко Н.В. Правовое регулирование традиционного природопользования коренных малочисленных народов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Минченко Наталья Васильевна. – Москва: Мос. гос. юрид. академия, 2007. – 416 с.
347. Михина И.Н. Международно–правовой режим морских пространств Арктики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Михина Ирина Николаевна. – Москва: Ин-т государства и права РАН, 2003. – 252 с.
348. Попова Н.Н. Административно–правовые режимы особых территорий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Попова Надежда Николаевна. – Москва: Всерос. науч.-иссл. ин-т МВД РФ, 2004. – 169 с.
349. Ростунова О.С. Правовой режим Арктической зоны Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Ростунова Ольга Сергеевна. – Москва: Мос. гос. ин-т междунар. отношений, 2012. – 186 с.
350. Рушайло В.Б. Специальные административно–правовые режимы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Рушайло Владимир Борисович. – Москва: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 2004. – 347 с.
351. Свинцова К.С. Административно–правовой режим особых экономических зон: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Свинцова Кира Сергеевна. – Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 2010. – 23 с.
352. Старкова Н.В. Социально–демографическое развитие муниципальных районов Ленинградской области: автореф. дис. ... канд. геогр. наук: 25.00.24 /

- Старкова Наталья Владимировна. Санкт-Петербург: Санкт-Петерб. гос. ун-т, 2010. – 16 с.
353. Ухов В.Ю. Институт чрезвычайного положения в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Ухов Владимир Юрьевич. – Москва: Всерос. науч.-иссл. ин-т МВД РФ, 2008. – 416 с.
354. Ходырев А.А. Административно–правовое регулирование государственно–частного партнерства на современном этапе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ходырев Алексей Алексеевич. – Москва: Мос. гуманитар. ун-т, 2013. – 24 с.
355. Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы: теоретический аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Шамсумова Эмма Файсаловна. – Екатеринбург: Южно-Уральский гос. уни-т, 2001. – 213 с.