

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В АРКТИКЕ (ОБЗОР МАТЕРИАЛОВ “КРУГЛОГО СТОЛА”)

*В работе раскрывается правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике.
The work discloses the legal politics in the sphere of safeguarding security in the Arctic.*

Ключевые слова: правовая политика, обеспечение безопасности в Арктике.

Key words: legal politics, safeguarding security in the Arctic.

26 ноября 2014 г. в Мурманском филиале Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям (МЧС России) состоялся “круглый стол” журналов “Государство и право”, “Правовая политика и правовая жизнь”, “Право и современные государства” на тему “Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике”. В адрес организаторов и участников “круглого стола” поступило приветственное письмо от первого заместителя Председателя Совета Федерации РФ А.П. Торшина. От руководства МЧС Мурманской области с приветственным словом к участникам обратились первый заместитель начальника Главного управления МЧС России по Мурманской области А.В. Фролов и начальник ФГКУ “Специальное управление ФПС № 48 МЧС России” В.П. Туник.

Открывая работу “круглого стола”, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, главный редактор журнала “Правовая политика и правовая жизнь”, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ А.В. Малько подчеркнул, что тема научной встречи сверхактуальна в свете особой стратегической важности арктического региона как для Российской Федерации, так и для всего мира. Приветствуя всех участников, А.В. Малько отметил, что особая ценность встречи заключается в том, что в ней участвуют не только ученые, сотрудники ведущих вузов страны, но и практические работники региона: служащие государственных органов власти, сотрудники МЧС, морского пароходства и представители общественных организаций.

А.В. Малько обозначил общий перечень проблем, с которыми сталкивается государство, реализуя правовую политику в сфере обеспечения безопасности в Арктике. Первое место должно принадлежать вопросу о правовом статусе Арктической зоны, который на сегодняшний день до конца не определен. Необходимо принятие единого нормативно-правового акта в сфере обеспечения комплексной безопасности региона.

А.В. Малько предложил участникам “круглого стола” разработать проект рекомендаций по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности в Арктике. Докладчик также анонсировал начало подготовки к изданию специального юридического словаря “Правовая политика в сфере Арктической зоны Российской Федерации”.

Главный редактор журнала “Государство и право”, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф. А.С. Автономов

обратил внимание на то, что при обсуждении вопросов безопасности в Арктике г. Мурманск может и должен стать центральной площадкой ввиду своего особого стратегического положения в регионе. При обсуждении вопросов безопасности в Арктике необходимо понимать широко само понятие “безопасность”, включая в него и социальную, и историко-культурную сферы. Особое географическое расположение региона делает актуальными вопросы энергетической, техногенной, продовольственной и природной безопасности. Арктику не случайно называют “фабрикой погоды”, поэтому сегодня, как никогда, актуализованы и вопросы климатической безопасности.

Правовая политика Российского государства в сфере обеспечения безопасности в Арктике требует системного, комплексного подхода с опорой на продуманную систему законодательства, отвечающего современным требованиям. Однако такого систематизированного законодательства в данной области пока нет. В этой связи необходимо ускорить процесс обсуждения проекта федерального закона “Об Арктической зоне Российской Федерации”.

Профессор кафедры государственного управления МИГСУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доктор юрид. наук, проф. Н.В. Мамитова в своем выступлении рассмотрела вопросы законодательного регулирования регионального развития Арктической зоны, провела анализ проекта федерального закона “Об Арктической зоне Российской Федерации”. В настоящее время понятие Арктической зоны России, определенное Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, не позволяет составить исчерпывающий перечень входящих в Арктическую зону России административных или муниципальных образований. Это препятствует разработке и осуществлению необходимых мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие Арктики как особого объекта государственного регулирования, затрудняет ведение единой государственной региональной политики.

По мнению Н.В. Мамитовой, кроме Основ и Стратегии должна быть принята отдельная Государственная программа “Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации на 2011–2020 годы”. Программа позволит реализовать полную организационную схему, в соответствии с которой органы государственной власти смогут производить властно-распорядительные действия, включая принятие решений о выделении средств из федерального бюджета на целевое финансирование мероприятий, направ-

ленных в том числе на оздоровление экологической обстановки в Арктической зоне Российской Федерации.

Установление единых правовых основ правовой политики, государственного регулирования регионального развития в Арктике будет способствовать активизации международного сотрудничества в глобальном Арктическом регионе, увеличению объема инвестиций в экономику Арктики при одновременном улучшении показателей качества жизни населения (в том числе коренных малочисленных народов), а также снижению риска возникновения кризисов социально-го и экономического воспроизводства.

Директор Мурманского филиала Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. пед. наук Э.Б. Сусленкова посвятила выступление проблеме подготовки кадров для обеспечения комплексной безопасности на Севере. Постановлением правительства Мурманской области утвержден перечень потенциально опасных объектов и объектов жизнеобеспечения Мурманской области: ядерно- и радиационно-опасных, пожаро- и взрывоопасных, химически опасных, гидродинамически опасных, экологически опасных. На территории Мурманской области спроектировано и планируется строительство двух нефтеперегрузочных комплексов, реконструкция транспортного узла (морской порт, РЖД), строительство второй очереди Кольской АЭС, предприятий энергетики, строятся горно-обогатительные комбинаты. Мурманск растет и развивается, получив официальное название “ворота в Арктику”.

В Мурманской области с 2005 г. остро встала проблема кадров, дефицит особенно ошутим в пожарных частях в отдаленных населенных пунктах: пос. Ревда, с. Ловозеро, пос. Ениский, пос. Лесозаводский, пос. Зеленоборский, пос. Никель.

Учитывая актуальность вопросов подготовки специалистов по комплексной безопасности, губернатор Мурманской области обратился к министру МЧС России об открытии на базе представительства филиала вуза. В 2008 г. было создано представительство университета в Мурманске, в 2011 г. создан Мурманский филиал Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России.

В рамках выполнения президентской программы о малых поселениях создание филиала университета в Мурманской области предоставляет возможность готовить квалифицированные кадры без отрыва от производства. В настоящее время по специальности “Пожарная безопасность”, по направлению “Техносферная безопасность” (профиль “Безопасность технологических процессов и производств”) заочно обучаются студенты – сотрудники и работники Главного управления МЧС России по Мурманской области, ФГКУ Специальное управление ФПС 348 МЧС России, ГОКУ Управление по делам гражданской обороны, защиты населения от ЧС и пожарной безопасности Мурманской области, Мурманского отделения Всероссийского добровольного пожарного общества (и его отделения по области), аварийно-спасательного отряда г. Мурманска, аварийно-спасательной (поисковой) службы области, пожарного поезда станции “Мурманск”, стрелковой пожарной команды станции “Мурманск”, ФГУП “Ведомственная охрана Минпромэнерго России”, пожарных частей УФСИН по Мурманской области, пожарных команд Министерства обороны, УВД Мурманской области, ЗАО “Промышленная безопасность”, Кольского филиала Печенгского военизированного горноспасательного отряда, охранных служб, Управления Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, ОАО НК “Роснефть”, горно-обогатительного комбината, Морского рыбного порта, ФГУП “Атомфлот”, Газфлота, Сбербанка.

С 2013 г. в Мурманском филиале открыто отделение очной формы подготовки студентов по направлению “Техносферная безопасность” и по специальностям: “Судебная

экспертиза” и “Пожарная безопасность”. Подготовка квалифицированных кадров является важным элементом эффективной правовой политики в сфере обеспечения безопасности в Арктике.

Начальник кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. юрид. наук, доц. С.Б. Немченко в своем выступлении остановился на реализации в Арктике функции государства по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, которую предложил рассматривать как расширение российского присутствия в Арктической зоне. Указанная функция – это новая основная постоянная функция государства. Её реализация в Арктике убедительно показывает значение данной функции государства для общества, так как чрезвычайные ситуации в Арктике в сложных климатических условиях ликвидировать непросто. В Арктике ежегодно происходят около 100 чрезвычайных ситуаций¹. Для МЧС России безопасность в Арктическом регионе является одним из приоритетных направлений деятельности и развития.

Нужны ясная правовая политика обеспечения безопасности в Арктике, осознание роли и значения новой функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций применительно к Арктическому региону. Для реализации указанной функции в Арктике требуется соответствующее законодательное обеспечение. Сейчас уже принят ряд концепций и программ. Одна из важнейших программ – Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. предусматривает создание и развитие системы комплексной безопасности для защиты от чрезвычайных ситуаций. Государственная программа Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года” является одним из стратегических приоритетов государственной политики России в Арктике. Программа декларирует наращивание усилий приарктических государств в создании единой региональной системы поиска и спасения, а также предотвращения техногенных катастроф и ликвидации их последствий, включая координацию деятельности спасательных сил.

В важнейшем программном документе для формирования правовой политики – докладе министра МЧС России В.А. Пучкова “О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС-2030)” (30 октября 2012 г.) определяется вектор развития МЧС России до 2030 г. и уделяется внимание безопасности в Арктическом регионе.

Разработанные ранее концепции МЧС России вопросы Арктики затрагивают не в полной мере, а происходящие в Арктическом регионе процессы необходимо учитывать и отразить в стратегических документах.

Необходима “инвентаризация” многочисленных нормативных актов разного уровня, посвященных Арктике. В разрабатываемом законе “Об Арктической зоне” целесообразно подчеркнуть значение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций как одной из важнейших функций государства в Арктике. В Федеральном законе “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” от 21 декабря 1994 г. нужно обозначить и закрепить особенности реализации в Арктике указанной новой функции государства.

Актуален вопрос и о едином подходе приарктических государств в предупреждении и ликвидации последствий чрез-

¹ См.: Международная науч.-практ. конф. “Проблемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и создание комплексных аварийно-спасательных центров в Арктике”. Материалы конф. М., 2012. С. 15.

вычайных ситуаций, а также в сближении законодательства государств в указанной сфере. Необходимы ориентиры в правовом регулировании ликвидации трансграничных чрезвычайных ситуаций в Арктике – традиционно оставаться на уровне двусторонних договоров, заключать многосторонние либо имплементировать указанные положения в национальное законодательство. Многостороннее международное соглашение о предупреждении и ликвидации бедствий, аварий и катастроф в Арктике, на взгляд докладчика, – лучший способ законодательного обеспечения функции государства по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в Арктике. Можно ориентироваться на традиции, сложившиеся в этой сфере в государствах – участниках СНГ².

Требуется прогнозирование правовых ситуаций в сфере реализации в Арктике функции государства по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на 20–30 лет. Нужны ориентиры создания и развития всей системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктике: создание региональной системы комплексной безопасности, центра управления в кризисных ситуациях в Арктике, размещение поисково-спасательных баз (их комплектование, снабжение, обеспечение), разработка специальной спасательной техники, способной работать в Арктике и в экстремальных средах. Нужно эффективно использовать и интегрировать в систему комплексной безопасности в Арктике волонтеров и общественные организации (например, Россоюзспас), рассмотреть возможность использования атомных ледоколов в поисково-спасательных операциях и т.д. В перспективе стоит задуматься о создании объединенного корпуса сил приарктических государств, предназначенного для быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации в Арктике. Требуется разработка стратегических документов по вопросам комплексной безопасности, а также развития системы сил и средств по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне Российской Федерации.

Все указанные вопросы должны занять свое достойное место в едином программном документе, объединяющем весь массив имеющихся концепций (их сейчас более 10), правовых актов и направления деятельности МЧС России, закрепляющем цели, задачи и принципы указанной политики. В основу такого документа может быть положен Доклад МЧС-2030.

Научная общественность призвана предложить законодательно ряд конкретных ориентиров, научно обоснованных идей, программных документов, а также конкретных механизмов реализации функции предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций для формирования четкой и понятной правовой политики в сфере обеспечения безопасности в Арктике. Необходимо четко определить роль, место и содержание этой новой функции государства, её законодательное обеспечение в системе формирующегося арктического права.

Заместитель руководителя Секретариата первого заместителя Председателя Совета Федерации РФ, канд. юрид. наук А.Н. Тулаев остановился на правовом регулировании развития Арктической зоны Российской Федерации и роли Совета Федерации ФС РФ в его обеспечении. Стратегическая значимость Арктической зоны с ее огромной ресурсной базой неуклонно растет. Россия должна стремиться к максимально эффективному использованию её потенциала, что неоднократно подчеркивалось руководством страны. Особое значение придается совершенствованию существующей и созданию новой правовой основы развития и обеспечения безопасности Арктической зоны Российской Федерации.

Важнейшим нормативным документом, обеспечивающим реализацию Стратегии развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., мог бы стать закон “О государственном регулировании социально-экономического развития российской Арктики” (далее – Закон об Арктике). Закон направлен на создание финансовой основы развития этого региона, в том числе путем формирования траст-фондов, аналогичных действующим в арктических регионах Канады, в штате Аляска и т.п. В качестве источника могут выступать разовые платежи от участия в конкурсах и аукционах на пользование недрами, расположенными в этой зоне, отчисления от прибыли компании. Основным источником должна выступать часть НДС, поскольку он формируется в арктических регионах в повышенном размере и полностью зачисляется в федеральный бюджет. Повышенные отчисления определяются тем, что основной составляющей частью добавленной стоимости выступает заработная плата, которая в арктических регионах в 1.5-2 раза выше средней по стране.

Скорейшего решения требует проблема изменения принципов и критериев отнесения территорий к Арктической зоне РФ. В Указе Президента Российской Федерации “О сухопутных границах Арктической зоны Российской Федерации” от 2 мая 2014 г. обозначена востребованность совершенствования системы государственно-правового регулирования Северного морского пути как главной судоходной магистрали на российском Севере и др.

Значительная роль в процессе совершенствования законодательства в указанной сфере принадлежит Совету Федерации как высшему законодательному органу государственной власти, формируемому представителями российских регионов. Государственная политика в Арктике относится к предметам ведения Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. Ввиду многоплановости данного направления государственной политики законодательное регулирование развития Арктики является важной сферой деятельности Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству, Комитета по обороне и безопасности, Комитета по международным делам.

В целях совершенствования законодательства по реализации государственной политики и обеспечения национальных интересов России в Арктике и Антарктике распоряжением Председателя Совета Федерации создан Экспертный совет по Арктике и Антарктике.

Актуальные вопросы с участием делегации Совета Федерации обсуждаются в рамках постоянно действующей конференции парламентариев Арктического региона (КПАР).

Совет Федерации РФ является органом формирования правовой стратегии в сфере обеспечения безопасности в Арктике. Его деятельность является фундаментальной основой для осуществления правовой политики в указанной сфе-

² См., например: Соглашение о взаимодействии в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (Минск, 22 января 1993 г.) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 7; Соглашение по профилактике и тушению природных пожаров на приграничных территориях государств – участников СНГ (Минск, 31 мая. 2013 г.) // Там же. 2014. № 12. С. 3–6; Соглашение о взаимопомощи в случаях аварий и других чрезвычайных ситуаций на электро-энергетических объектах государств – участников СНГ (Москва, 30 мая 2002 г.) // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 2002. № 1(40). С. 23–30.

ре безопасности и развития отношений между остальными субъектами правовой политики³.

И.о. ректора ФГБОУ ВПО «Государственная полярная академия», канд. юрид. наук, доц., почетный работник морского флота В.Л. Михеев в своем выступлении осветил проблемы международно-правового регулирования промышленной разработки ресурсов арктического шельфа. Между государствами Арктической зоны отсутствуют международные соглашения, четко определяющие делимитацию арктических пространств и разработку шельфовых ресурсов. Исключением является российско-норвежское Соглашение о делимитации морских пространств 2010 г.

В порядке обеспечения целей Устава ООН по поддержанию международного мира и безопасности (п. 1 ст. 1) обозначает себя востребованность упорядочения в международно-правовой доктрине правового режима Арктики.

Главной целью государственной политики России в Арктике в сфере международного сотрудничества является обеспечение режима взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами Арктической зоны на основе международных договоров и соглашений, в частности в области эффективного освоения природных ресурсов и сохранения окружающей природной среды в Арктике, практического использования транзитных и кроссполарных воздушных маршрутов, а также Северного морского пути для международного судоходства в рамках юрисдикции Российской Федерации в соответствии с действующими международными договорами.

Освоение Арктики является одним из приоритетных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, в связи с чем были приняты несколько федеральных программ, нацеленных на развитие Арктики. Однако в нормативном массиве отсутствует единый акт, регулирующий вопросы, связанные с деятельностью в российском Арктическом регионе.

Россия выступает за выработку международного юридически обязывающего документа, который охватывал бы все аспекты глобального энергетического сотрудничества. Безопасная реализация российских национальных интересов в Арктике включает текущие задачи по добыче углеводородов с континентального шельфа, строительству инфраструктуры, возрождению Северного морского пути (СМП). Речь также идет о востребованности строительства судов ледового класса, новых атомных и дизельных ледоколов, созданию на Ямале производства по переработке сжиженного природного газа, усилению военной группировки и проч. Данная программа должна быть основана на создании адекватного международно-правового режима.

Исследования в указанной сфере представляют особый интерес и актуальность в свете того, что арктический шельф сегодня – район активного промышленного освоения, и это требует проведения комплексных научных исследований по идентификации основных рисков и путей их предотвращения. Создание действенного международно-правового режима в Арктике призвано отвечать в полной мере интересам приарктических государств.

Совершенствование действующих норм международного права на пути эффективной регламентации делимитации морских пространств и осуществления ресурсодобывающей деятельности в арктических районах должно осуществляться с учетом естественных природных условий Арктики (геофизических, геоморфологических). Все это делает востребованным принятие норм, учитывающих физические

свойства береговой линии (например, наличие ледового припая), возможности установления особых правовых условий для обеспечения районов промышленной деятельности и безопасности судоходства, для международно-правового регулирования, внутригосударственных норм, принимаемых приарктическими государствами, направленным на защиту общих интересов с учетом будущей совместной ответственности за индустриальную эксплуатацию арктических ресурсов. Установление эффективного международно-правового регулирования разработки арктических ресурсов позитивно отразится на всех странах, в первую очередь прилегающих к Арктике.

Уполномоченный по правам человека в Мурманской области А.В. Патрикеев отметил, что будущее развитие Арктической зоны России непременно должно включать вопросы защиты прав и законных интересов граждан. На модель развития Арктики, её будущую инфраструктуру должна быть трансформирована своего рода «Правозащитная карта», которая предусматривала бы снятие предпосылок к нарушению прав человека в различных сферах жизни и деятельности в Арктике. Это право на труд, право на отдых, гарантия на социальное обеспечение по возрасту, на медицинское обеспечение, на благоприятную окружающую среду и др. Все регламенты работы и несения службы должны учитывать арктические особенности: климатические, транспортные, жилищные и т.п. К этому можно отнести и вопрос о социальных гарантиях граждан, работающих в условиях Арктической зоны России. С учетом арктических условий должна быть выстроена эффективная модель оказания медицинской помощи гражданам. Нельзя не выделить и вопросы обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду и в этой связи сохранения мест традиционного промысла коренных малочисленных народов Севера.

Председатель Мурманского областного совета профсоюзов А.Л. Первухин затронул аспект правовой политики в сфере реализации социально-трудовых прав граждан, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера. Развитие арктических территорий России необходимо рассматривать шире, не упуская из виду указанной проблемы. Всесторонний учет человеческого фактора в развитии Севера в полной мере вписывается в формат общегосударственных задач Российской Федерации.

Начальник ГОКУ «Управление по делам гражданской обороны, защиты населения от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности Мурманской области» А.Р. Захаров обратил внимание на некоторые аспекты правовой политики в сфере обеспечения безопасности в Арктике. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 в перечень сухопутных территорий Арктической зоны РФ включена Мурманская область. На континентальном шельфе прилегающего к Мурманской области Баренцева моря разведаны нефтегазовые ресурсы. Среди них – уникальное Штокманское газоконденсатное месторождение, имеющее стратегическое значение в региональном и национальном масштабах. В этих условиях Мурманская область приобретает стратегическое значение как один из основных центров добычи и транспортировки углеводородного сырья. Однако большая доступность для судоходства, геологоразведки и интенсификации хозяйственной деятельности неизбежно влечет за собой увеличение чрезвычайных ситуаций, и нужно быть готовым к этим проблемам.

Сегодня на региональном уровне в области защиты населения и территорий Мурманской области от чрезвычайных ситуаций приняты все основные нормативно-правовые акты. Однако имеется ряд нерешенных проблем. На прошедшей 18–19 ноября 2014 г. международной конференции «Освоение Арктического шельфа: шаг за шагом» были подняты

³ См.: Давыдов П.А. Субъекты правовой политики в Российской Федерации: общетеоретический аспект / Под ред. А.В. Малько. М., 2014. С. 86.

правовые проблемы обеспечения ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов в Арктике.

Позитив развития современного международного права ставит задачу принятия комплекса мер по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов на акваториях с выходом на береговую территорию. В развитие обозначенной проблемы установлена необходимость выработки специальных юридических актов по линии нормативного регулирования применения диспергентов при очистке территории в случае необходимости.

Экологическая система Арктики носит целостный международно-правовой характер. Последовательная юридическая политика в формате корпуса правовых актов в сфере экологической безопасности в Арктике содействует поддержанию универсальной экологической безопасности.

Заместитель руководителя Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Санкт-Петербургу С.В. Никитин затронул вопросы правовой политики в сфере недвижимого имущества, находящегося в Арктическом регионе: земель обороны и безопасности, арктических аэродромов, объектов гражданской обороны, подлежащих государственной регистрации воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания. Восстановление армейской и флотской инфраструктуры, а также строительство новых военных и спасательных баз в Арктике являются приоритетными направлениями деятельности Министерства обороны РФ и МЧС России. В этой связи вопросы выделения земельных участков, их оформление и государственная регистрация вещных прав на них, на здания и сооружения и иное недвижимое имущество приобретают особую актуальность. Докладчик провел сравнительный анализ правового режима капитальных и временных зданий, строений и сооружений, возводимых и приспособляемых для выполнения публичных функций в Арктическом регионе.

Сложность региона требует нестандартных подходов, позволяющих, с одной стороны, учитывать и защитить при необходимости имущественные права всех участников, и прежде всего государства, а с другой – обеспечивать без задержек эффективное выполнение в Арктике всех публичных функций. В этой сфере нужна не только государственная воля, но также четкая и ясная правовая политика. Требуется обеспечить специальную процедуру постановки на кадастровый учет и регистрацию прав в целях фиксации факта наличия недвижимого имущества на определенной территории. С учетом перевода регистрационного процесса в электронный вид целесообразно в Арктической зоне Российской Федерации максимально воспользоваться нововведениями.

В Арктике постановку на кадастровый учет и регистрацию прав разумно осуществлять централизованно через подшефные структуры Министерства обороны РФ и МЧС России, заключив соглашение о взаимодействии между всеми заинтересованными государственными органами и учреждениями.

Начальник кафедры, канд. юрид. наук, доц. В.А. Зокоев и заместитель начальника кафедры защиты населения и территорий Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. юрид. наук, доц. К.М. Иванов затронули некоторые особенности взаимодействия норм международного права и российских национальных норм при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне.

Экстремальность природных условий, ограниченность транспортной доступности, неразвитость энергетической инфраструктуры являются определяющими факторами жизнеобеспечения населения и развития деятельности в Арктике. В среднем на территории Арктической зоны России соз-

даются в год до 100 чрезвычайных ситуаций техногенного и природно-техногенного характера.

Есть необходимость обеспечения безопасности в Арктическом регионе России, в том числе силами МЧС, которое развивает на двусторонней и многосторонней основах международное сотрудничество в области поиска и спасания населения, предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, усиливает работу в Арктическом совете. Однако международного договора, определяющего правовой статус Арктики, в настоящее время не существует. Правовой статус Арктики регулируется нормами международного права, национальным законодательством арктических государств и двусторонними соглашениями. Поэтому сложность и в некотором роде неопределенное положение Арктики в плане разграничения пространств вызывают трудности, которые связаны с взаимодействием международных норм и норм России при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Кроме того, поисково-спасательные работы, проводимые в пограничной зоне морской части Арктики, осложняются необходимостью проведения дополнительных процедур согласования по реагированию в различных ведомствах и организациях.

С учетом международно-правового статуса Арктической зоны, интересов государств, взаимопомощи при чрезвычайных ситуациях существует необходимость приведения в единообразие международных договоров в области осуществления поиска и спасания на море и национального законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность МЧС России. Считаем целесообразным продолжение работы по совершенствованию правового режима Арктической зоны. В целях осуществления эффективного взаимодействия спасательных служб приарктических государств целесообразно принятие единого международного соглашения по ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктике.

Заведующая кафедрой международного морского права Астраханского государственного технического университета, канд. юрид. наук, доц. Д.Н. Джунусова осветила некоторые проблемы обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации. Арктика – место, где пересекаются интересы различных государств. Активизация экономической деятельности в регионе, связанная с перспективами освоения месторождений углеводородов и повышением интенсивности судоходства, требует в качестве первоочередной задачи обеспечения экологической безопасности Арктики.

Арктический регион отличается суровыми природно-климатическими условиями, наличием ледяного покрова на акватории арктических морей, низкой плотностью населения, неразвитой инфраструктурой. Для приарктических государств все более актуальными становятся формирование эффективной системы экологической безопасности и совершенствование нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды при освоении своих северных территорий.

Для решения этой задачи в Российской Федерации предлагается комплекс мер. Так, в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г. обеспечение экологической безопасности отнесено к числу приоритетных направлений развития. Баланс между антропогенным воздействием и сохранением окружающей среды должен удерживаться с помощью развития и расширения сети особо охраняемых природных территорий и акваторий федерального и регионального значения, ликвидации экологического ущерба, причиненного в результате хозяйственной, военной и иной деятельности, разработки и внедрения экономических механизмов, стимулирующих воспроизводство и рациональное использование минерально-сырьевых и

биологических ресурсов, энерго- и ресурсосбережения, утилизации попутного нефтяного газа в районах нефтедобычи.

Возрастание объема морских перевозок в акватории арктических морей, повышение опасности загрязнения окружающей среды в результате возможных разливов нефти и интенсивного движения крупнотоннажных судов потребовали внесения изменений в законодательство в части государственного регулирования мореплавания в акватории Северного морского пути. Приказом Министерства транспорта РФ от 17 января 2013 г. № 7 были утверждены новые Правила плавания в акватории Северного морского пути. Создана Администрация Северного морского пути, которая с мая 2013 г. выполняет функции организации плавания судов и обеспечения безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения с судов в акватории Северного морского пути.

Обеспечение экологической безопасности в Арктике требует все более тесного сотрудничества в первую очередь приарктических государств в решении задач, связанных с экологическим здоровьем региона.

Заведующая кафедрой общетехнических и специальных дисциплин Мурманского филиала Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. пед. наук, доц. И.П. Курляндская и заместитель директора Мурманского филиала Р.И. Яцык рассмотрели безопасность в Арктике как сферу национальных интересов.

Почти треть территории России составляют районы Крайнего Севера. В Арктике сконцентрированы такие аспекты национальной безопасности, как военно-политический, экономический, технологический, ресурсный и экологический. Вся территория Мурманской области входит в Арктическую зону.

Вопросы комплексной безопасности Арктики детально прорабатываются в процессе межведомственного взаимодействия и отрабатываются в рамках регулярных учений и тренировок подразделений Минобороны, МЧС России и других заинтересованных служб. В Арктической зоне уже функционируют поисково-спасательные отряды и пожарно-спасательные подразделения Федеральной противопожарной службы общей численностью около 3 тыс. человек. Для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций МЧС России в настоящее время создает систему безопасности населения и территорий в Арктике на базе комплексных аварийно-спасательных центров (КАСЦ).

В 2015 г. таковой планируется построить в Мурманской области. Главная задача такого центра – проведение аварийно-спасательных, поисковых и других неотложных работ. КАСЦ в Мурманске будет оснащен техникой, предназначенной для работы в суровых климатических условиях, и укомплектован лучшими кадрами.

В Мурманской области достаточно подготовленных и сертифицированных специалистов благодаря тому, что кадровая политика осуществляется с учетом анализа потребностей региона и специфики работы в условиях Крайнего Севера. Большой опыт качественной подготовки специалистов имеет Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России.

Более трех лет готовит инженеров пожарной безопасности и бакалавров техносферной безопасности Мурманский филиал Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России. С 2013 г. в нем начата подготовка специалистов – судебных экспертов. Современные знания и творческий потенциал выпускников найдут применение в практической работе аварийно-спасательной и пожарно-спасательных служб МЧС Мурманской области. Комплексная безопасность – важнейшая функция государства и выпускники Мурманского филиала станут достойными исполнителями этих функций.

И.о. заведующего кафедрой морского и международного права Мурманского государственного технического

университета, капитан дальнего плавания Д.В. Карпачев обратил внимание на необходимость создания эффективного механизма правового регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности Арктики и предотвращения загрязнения окружающей среды при проходе судов по Северному морскому пути. Арктические районы требуют повышенного внимания в области экологии.

В докладе особое внимание уделено трудностям, связанным с предупреждением разливов сырой нефти в условиях Арктики, возникающих при сборе нефти с поверхности воды при сплоченности льда более 30% вблизи труднодоступных скалистых берегов.

Необходимо разработать и внедрить такие правовые механизмы, которые позволят сократить количество происшествий либо уменьшить их последствия.

Для создания механизма правового регулирования, позволяющего ускорить ликвидацию последствий происшествия, необходимо на законодательном уровне разработать список оборудования, годного для использования в арктических условиях. Данное оборудование может храниться на борту одного из судов каравана, следующего по Северному морскому пути, либо должно быть доставлено к месту аварии в кратчайшие сроки. Подобный список должен быть создан в тесном сотрудничестве со спасателями, морскими страховщиками, различными научно-исследовательскими организациями, иными лицами, имеющими практический опыт работ по ликвидации последствий, связанных с морскими происшествиями.

Указанный список оборудования позволит избежать: 1) субъективности судовладельца, который зачастую ищет наиболее дешевый вариант в целях экономии средств либо ошибочно заказывает ненадлежащее оборудование; 2) возможности выбора средств спасателями, которым впоследствии придется решать финансовые проблемы с судовладельцем, вопросы необходимости предоставления того или иного оборудования, расценок на него.

Правовая регламентация обязанностей членов экипажа и судовладельца в случае аварийной ситуации однозначно будет способствовать повышению безопасности мореплавания.

Профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного университета, доктор юрид. наук, доц. П.А. Гук, говоря о безопасности правоприменения в Арктической зоне Российской Федерации, отметил, что в современных условиях развитие государства невозможно без интеграционных процессов, происходящих в мире. Подвержены этим процессам не только экономические, национальные, экологические, политические отношения, но и правовая система государства. Имеются в виду правотворчество и правоприменение в Арктической зоне Российской Федерации. Здесь за многие годы накопилось немало проблем в экологической, промышленно-экономической, социальной сферах, требующих их разрешения со стороны государства.

Для преодоления возникших проблем Президентом Российской Федерации утверждена Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. Целями Стратегии являются реализация национальных интересов, обеспечение национальной безопасности и устойчивое социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации.

Каждая сфера деятельности по реализации приоритетных направлений, в свою очередь, требует принятия нормативных регуляторов (принятия, изменения и отмены нормативных актов) и безопасного применения созданных правовых предписаний в практической деятельности во всех сферах общественных отношений Арктической зоны.

Механизмом реализации Стратегии должны стать государственные программы развития Арктической зоны, сформированные законодательными органами на федеральном и региональном уровнях, с учетом особенностей муниципальных образований районов этой зоны и их населения (Севера, Сибири, Дальнего Востока). При этом в принятии нормативных правовых актов всех уровней безопасность законотворчества должна быть обеспечена всеми субъектами.

Безопасность правоприменения обеспечивается высоким профессиональным уровнем субъектов реализации норм права, их образованием, специальной подготовкой, умением работать и применять нормативные акты в сложных арктических условиях.

Профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ Н.И. Уткин акцентировал внимание на совершенствовании правового регулирования развития Арктической зоны РФ. Отдельным аспектам этой тематики, в том числе особенностям предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в последнее время посвящается немало трудов ученых-правоведов, научных конференций и семинаров⁴.

Профессором был затронут секторальный подход в определении особых преимущественных прав приарктических государств и другие дискуссионные вопросы правового регулирования Арктической зоны. Необходимо принять закон "Об Арктической зоне", требуется законодательное урегулирование статуса Арктической зоны Российской Федерации, определение целей и направлений ее развития. Целесообразно задуматься над разработкой специальных правовых стимулов для привлечения квалифицированных трудовых кадров.

Далее выступающий отметил важную роль субъектов Федерации в совершенствовании правового регулирования развития Арктической зоны Российской Федерации, потенциал правотворческой деятельности которых по вопросам Арктики используется недостаточно. В этой сфере требуется соответствующая правовая политика, государственная поддержка, научное обеспечение, помощь высших законодательных органов.

Нужен правовой механизм, который позволит добиться единообразия в подходах и приемах определения компетенции органов исполнительной власти в законодательстве субъектов Федерации. Необходимы взвешенный подход, детальная проработка и научное обеспечение изменений федерального и регионального законодательства, связанного с различными сферами деятельности в Арктике. Указанные вопросы целесообразно обсудить в рамках работы профильных комитетов Совета Федерации РФ.

Следует также использовать потенциал органов местного самоуправления в Арктической зоне Российской Федерации, эффективно интегрировать местные органы власти в правовой механизм развития и освоения Арктики. Потребуется разграничить предметы ведения и полномочия между органами власти всех уровней по вопросам Арктики, передать

осуществление полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Федерации.

Профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Российского университета дружбы народов, доктор юрид. наук Б.А. Молчанов и доцент кафедры гражданского права и процесса Коми республиканской Академии государственной службы и управления, канд. юрид. наук Ж.Б. Иванова в совместном выступлении осветили вопросы правового обеспечения экономической безопасности России XIX – начала XX в. по охране водных биологических ресурсов Арктики.

Интересы России в значительной степени страдали от разграбления иностранцами животных ресурсов прибрежных вод Арктики и Дальнего Востока.

С целью обеспечения государственных интересов России в 1821 г. был принят ряд законодательных актов в этом направлении: "О господстве России на северной части Тихого океана"; Правила "О пределах плавания и порядке сношения вдоль берегов Восточной Сибири и Северо-Западной Америки"; акты, запрещающие добычу самок котиков и полный запрет на пелагический промысел этих животных.

5 (17) апреля 1824 г. между Россией и США была заключена Конвенция о регулировании рационального использования морских живых ресурсов Мирового океана как общечеловеческого достояния. По инициативе России и США Вашингтонской конвенцией 1911 г. был запрещен лов котиков в море.

Россия принимала активное участие в VIII Международном зоологическом конгрессе в Гроце (1910 г.) и I Международной конференции по охране природы, проходившей в Берне в 1913 г. Требуя "распространить охрану природы на всю Землю", "установить международное соглашение по поводу охраны природы во всех странах Земного шара", представители мировой общественности приняли решение о "создании большого интернационального парка и заповедника арктической флоры и фауны".

Докладчики затронули также Олзунгскую конвенцию об использовании и сбережении водных биологических ресурсов Северной России. Экономическая безопасность СССР была связана с сохранением водных биологических ресурсов в морях Арктической зоны. В 1918 г. Декретом об учреждении Пограничной охраны Совнарком РСФСР возложил на эту службу обязанности по защите от расхищения водных богатств в территориальных водах. Промысел морского зверя с Норвегией и Финляндией превышал российский почти в восемь раз. Было установлено исключительное право на эксплуатацию рыбных и звериных угодий в Белом море и Северном ледовитом океане в 12-мильной зоне.

Принятие СССР комплекса мер по обеспечению своей экономической безопасности обозначает себя как важный фактор поступательного развития страны.

Заместитель заведующего кафедрой земельного и экологического права Российского государственного университета правосудия, канд. юрид. наук В.Н. Власенко обратил внимание на правовую природу арктического права, которое пока преждевременно рассматривать как отрасль (подотрасль) или комплексную отрасль права (либо даже законодательства). На сегодня арктическое право обоснованно можно характеризовать только как правовой комплекс, включающий в себя относительно обособленные правовые массивы. Структуру арктического права как сложного правового комплекса образуют международный и национальный правовой массивы. В пределах национального российского правового массива многие вопросы регулирования арктического пространства решаются в рамках традиционных отраслей права, в том числе конституционного, административного, гражданского, трудового, экологического, природоресурсно-

⁴ См.: Международная научно-практическая конференция "Проблемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и создание комплексных аварийно-спасательных центров в Арктике". Материалы конф.; Сервис безопасности в России: опыт, проблемы, перспективы. Вопросы обеспечения комплексной безопасности деятельности в Арктическом регионе. Материалы Междунар. науч.-практ. конф. Санкт-Петербург, 10 декабря 2014 года / Сост. Н.В. Бирюлева, О.Е. Евсеева. СПб., 2014; Чуприян А.П., Веселов И.А., Сорокина И.В., Наумова Т.Е. Мероприятия, проводимые МЧС России по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктике // Арктика: экология и экономика. 2013. № 1 (9). С. 70–78.

го и др. В рамках правовых норм, учитывающих специфику отношений в Арктической зоне Российской Федерации и направленных на взаимосвязанное решение проблем комплексного развития, обозначена задача выработки целостной системы права. На современном этапе арктическое право как сложный правовой комплекс имеет признаки формирующегося системного образования. В будущем при условии развития конституирующих подсистем арктического права (международного и национального компонента) последнее может перерасти в явление более высокого уровня организации – систему, состоящую из совокупности взаимосвязанных элементов, находящихся в определенных отношениях как друг с другом, так и с внешней средой. Подсистему арктического права составит высокоразвитое международное арктическое право, фундаментом которого должны стать основополагающий международный договор (декларация), жизнеобеспечивающий арктическое пространство, и национальное право приарктических государств, гармонирующее (гармонизированное) с международным правом. Следует отметить, что взаимодействие подсистем международного и национального права в рамках арктического права как развией правовой системы должно происходить не только по линии иерархической связи (международное арктическое – национальное арктическое право), но должно осуществляться и по линии координационной связи (влияние международных принципов и норм международного арктического права на развитие национального права; влияние национального законодательства на формирование международного регулирования в Арктике).

Заместитель начальника кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. юрид. наук, доц. В.П. Григонис отметил, что территории Арктики и Крайнего Севера статуса субъекта Федерации не имеют. Конституционно-правовой статус территорий Крайнего Севера определен Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 г. № 402. К территориям Крайнего Севера относятся все острова Северного Ледовитого океана и его морей, острова Берингова и Охотского морей, а также районы, села, поселки таких субъектов, как республики Алтай, Бурятия, Карелия, Коми, Тыва, Саха (Якутия), Красноярский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Архангельская, Иркутская области и другие субъекты Федерации. Территории Крайнего Севера входят в состав субъектов Российской Федерации, перечисленных в ст. 65 Конституции РФ: республики, края, области, автономные округа, автономная область, т.е. практически у всех видов субъектов Федерации имеются такие территории кроме городов федерального значения.

К территориям Крайнего Севера относятся также территории, входящие в континентальный шельф Российской Федерации, на которые согласно ч. 2 ст. 67 Конституции РФ Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет свою юрисдикцию.

Конституционно-правовой статус Арктики регулируется в основном международным законодательством, но определен не в достаточной степени. Каждая из стран доказывает свои права на освоение месторождений. ВНИИ “Океангеология” уже несколько лет занимается подготовкой материалов по обоснованию внешней границы континентального шельфа России в арктическом бассейне. В 2001 г. Россия направила в ООН представление по внешней границе российского континентального шельфа. Для того чтобы расширить континентальный шельф и включить эти территории в состав Российской Федерации, необходимо согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.⁵ предоставить соответствующие

документальные доказательства на возможное расширение своего шельфа, предварительно согласовав этот вопрос со всеми приарктическими государствами.

Профессор кафедры теории и истории государства и права Юридического института Красноярского государственного аграрного университета, канд. юрид. наук, доц. С.В. Навальный осветил международно-правовой аспект правовой политики в сфере обеспечения безопасности в Арктике и отметил, что, во-первых, Арктика как регион сегодня считается средоточием политических, правовых, экономических, экологических, военно-стратегических интересов Европы, Азии и Америки. Во-вторых, с открытием и освоением крупных месторождений полезных ископаемых в Арктике реальностью станет рост инвестиций в развитие данной территории. В-третьих, значение Арктики в последние годы возросло в связи с возможностью реализации оборонных интересов России как арктического государства.

Учитывая, что Россия является арктическим государством, ведущие направления ее государственно-правовой политики определяются: а) возрастающим значением Северного морского пути для устойчивого экономического развития Российской Федерации; б) богатствами исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, составляющими стратегический резерв мировой энергетической системы и основу национальной безопасности России; в) особой ролью Северного флота для обороны государства с морских и океанских направлений.

Россия осуществляет суверенные права над континентальным шельфом, который примыкает к внешним границам ее территориальных вод, где могут осуществляться разведка и разработка нефти, газа и других естественных богатств. Правовой режим континентального шельфа Российской Федерации определяется международными конвенциями 1958 и 1982 гг. и Федеральным законом “О континентальном шельфе Российской Федерации” от 30 ноября 1995 г. (в ред. от 3 февраля 2014 г.).

За последние 14 лет Россия провела значительную работу в плане научного обоснования заявки (представления) в Комиссию ООН по установлению внешней границы Российской Федерации за пределами 200-мильной экономической зоны в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. (п. 8 ст. 76). Решение Комиссии ООН подтвердит, что границы, установленные прибрежным государством (Россией) на основе рекомендаций указанной Комиссии, являются окончательными и для всех обязательными.

Одобрение заявки: а) закрепит за Россией суверенные права на дополнительную территорию площадью около 1,2 млн кв. км в Северном Ледовитом океане; б) позволит прирастить прогнозные оценки на углеводородные ресурсы более чем на 5 млрд т условного топлива; в) расширит плацдарм России по обеспечению геополитических интересов в Арктике за счёт установления юрисдикции и контроля над деятельностью на морском дне и покрывающих водах.

Профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. юрид. наук, доц. П.А. Чебоксаров подчеркнул важность международного сотрудничества в Арктическом регионе. В этом направлении в 1996 г. была создана международная организация – Арктический совет. Деятельность Арктического совета призвана содействовать сотрудничеству в области охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития приполярных районов. В состав Арктического совета входят восемь арктических государств: Канада, Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Россия, Швеция и США. На заседании Арктического совета в Нууке (Гренландия) было подписано Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении населения. Сотрудники Департамента международной дея-

⁵ См.: Бюллетень международных договоров. 1998. № 1.

тельности МЧС России представляют интересы Российской Федерации в Арктическом совете и осуществляют постоянное взаимодействие с представителями спасательных служб государств, входящих в Арктический совет. Проводятся совместные учения по реагированию на чрезвычайные ситуации. Международные учения “Баренц рескью” (Спасание в Баренцевом море) показали положительные результаты и необходимость дальнейшей отработки совместных действий при спасании или ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в условиях Арктической зоны.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России имеет значительный опыт участия в работе международных организаций, специализирующихся на вопросах обеспечения безопасности. В частности, университет является партнером международной организации “Совет государств Балтийского моря”. Сотрудники университета выполнили научную работу в области исследования макрорегиональных рисков Балтийского региона.

Результаты работы Арктического совета, Совета государств Балтийского моря позволяют сделать вывод о том, что необходимо развивать подобные средства международного сотрудничества в области обеспечения безопасности с безусловным привлечением образовательных и научных организаций.

Выступление доцента кафедры теории государства и права Сибирского федерального университета, канд. юрид. наук В.Ю. Панченко было посвящено особенностям российского правового регулирования арктического пространства. Сегодня оно осуществляется в рамках различных отраслей российского права на федеральном и региональном уровнях. С учетом специфики отношений в Арктической зоне Российской Федерации и обозначена востребованность выработки комплекса правовых норм по регулированию развития северных территорий. Соответственно, создание единой системы, непосредственно направленной на достижение целей, предусмотренных Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., представляется юридически и практически необходимым.

Вопросы привлечения инвестиций, охраны окружающей среды, защиты прав коренных малочисленных народов и другие специфические для региона проблемы решались и продолжают решаться на уровне законодательства субъектов Российской Федерации. Совершенствование федерального регулирования через внедрение энергоэффективных технологий, стимулирование рационального природопользования и охраны окружающей среды, развитие обороноспособности России в данном регионе, ее военной безопасности, а также обеспечение безопасности в целом. Все это в той или иной мере обуславливает необходимость принятия общего системобразующего закона “О развитии Арктики”.

Доцент кафедры государства и права Астраханского филиала Саратовской государственной юридической академии, адвокат, канд. юрид. наук П.А. Давыдов отметил, что долгие годы люди пытаются осмыслить, что такое Арктика. Рассуждая сегодня о правовом статусе и о безопасности данного региона, нужно учитывать, что Арктика – это северная полярная область Земли, в которую входит глубоководный арктический бассейн с мелководными окраинными морями, острова и прилегающие части материковой суши Северной Америки, Европы и Азии⁶.

Территория Арктики занимает примерно шестую часть Земли. В свою очередь, более половины этой богатой и очень важной для всего человечества территории находится

под юрисдикцией Российской Федерации. Следовательно, именно Россия должна иметь не только преимущественное право на определение правового статуса и дальнейшее обеспечение безопасности при освоении данного региона и при решении вопроса о добыче различного рода полезных ископаемых, которыми богата данная область, но и предельно внимательно относиться к активности иных государств на этой территории.

Сегодня очевидно, что иные страны пытаются оспорить преимущественное право нашей страны на освоение этого региона. Однако только Российская Федерация располагает ресурсами и теоретическими разработками, которые способны обеспечить стабильное, планомерное освоение Арктики в целом. Безусловно, современное освоение Арктики невозможно без разработки специальной концепции правовой политики в отношении нее, а также без определения четкого круга тех субъектов, которые могут и должны формировать и осуществлять правовую политику Российской Федерации и иных стран в Арктике. Особое место при формировании данной концепции должен занять принцип “непричинения вреда” при добыче полезных ископаемых, а также принцип обязательного проведения экспертных исследований при любых вмешательствах в экосистему данного региона. Введение данных принципов в Концепцию правовой политики освоения Арктики позволит минимизировать отрицательные последствия от воздействия человека на Арктику.

Итак, именно Российской Федерации как государству, наиболее активно осваивающему Арктику и охраняющему ее, предстоит решать вопросы обеспечения правовой безопасности и правового регулирования отношений на данной территории. Однако эти действия должны проводиться с учетом мнения стран, обладающих территорией, входящей в состав этого региона, и современных достижений всего человечества в области техники и в области регулирования международных отношений. Таким образом, ставится задача создания специальной новой международной организации по осуществлению контроля в отношении этой области, сохранения этого региона, его экосистемы.

Доцент кафедры уголовного права Астраханского государственного университета, член квалификационной коллегии судей Астраханского областного суда, канд. соц. наук О.Н. Коржилов обратил внимание на особенности правоохранительной политики в сфере обеспечения безопасности в Арктике. В правоохранительной политике России в первую очередь необходимо учитывать специфику и аспекты, которые позволяют создать общее видение всего комплекса проблем Арктики. Предварительно необходимо обозначить проблемы и связанные с ними риски, которые способны негативно влиять на политико-экономические процессы в мировом сообществе из-за претензий на арктическом шельфе. Для этого нужно провести комплексный анализ всего круга проблем.

На правоохранительную политику государств, имеющих выход к Арктике, и на формирование её концепции оказывают влияние такие ключевые факторы, как геополитический, его параметры: выход к морю, наличие портов, площадь и границы государств, их стратегическое расположение у арктического шельфа; сырьевой (углеводородный), основной параметр которого – наличие или отсутствие запасов нефти и газа в предполагаемом секторе Арктики одного из пяти государств; экологический, включающий уникальные биоресурсы, флору и фауну Арктики, проблему их сохранения и использования; юридический, включающий создание универсального международного правоохранительного механизма, регулирующего споры.

В числе других важных факторов – военно-политический и культурно-психологический. Кроме того, особую роль играют внешнеполитический, идеологический, этнонациональ-

⁶ См.: <http://www.arctic-info.ru/Encyclopedia/Rubric/istoria-arktiki> (Дата обращения: 25.11.2014 г.).

ный и конфессиональный факторы. Именно они объясняют подверженность государств Арктического региона диверсифицированным рискам и проблемам, существующим или способным проявиться в видимой перспективе. Эти факторы можно рассматривать как потенциально возможную проекцию, которая в сложившихся условиях правового статуса Арктики в перспективе позволит обеспечить собственные национальные интересы государств.

Фактор комплексной безопасности (региональная правоохранительная и оборонная политика) и другие проблемы во всех сложных аспектах остаются фундаментальной доминантой современного регионального состояния приарктических государств. Очевидно, что в условиях глобализации любой кризис может интернационализироваться и быстро экспортироваться из страны в страну.

Россия, усиливая роль региональной правоохранительной политики в Арктике, укрепляет свой международный авторитет. Это можно рассматривать как позитивный фактор развития российской правовой системы, которая интегрируется с другими правовыми системами в Арктическом регионе.

Доцент кафедры гражданского и корпоративного права Мурманского государственного технического университета, канд. юрид. наук М.Е. Панкратова высказала ряд конкретных предложений по совершенствованию правовой политики в сфере обеспечения безопасности в Арктике. По проекту федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации» и по принятым и применяющимся правовым актам, отдельным правовым положениям в отношении Арктической зоны в документах программного характера можно судить о тех направлениях, которые закладываются сейчас в основу правового регулирования в Арктике. Эти правовые основы ориентированы на реализацию одного из базовых современных подходов международного права окружающей среды – идеи устойчивого развития.

В современных условиях сложились обстоятельства для усиления правового регулирования обеспечения безопасности в Арктике с учетом особенностей природопользования в Арктической зоне. Докладчик выделила в данной правовой задаче несколько приоритетных направлений.

Целесообразно разработать и принять единый федеральный закон, обеспечивающий концептуальный подход к вопросам, охватывающим деятельность в Арктическом регионе. В нем следует предусмотреть строгие экологические требования к недропользованию, деятельности торгового и рыбопромыслового флотов, а также Вооруженных Сил России.

Требуется совершенствование международно-правового режима Арктики с учетом ее экономического, экологического и научного значения. Современная международная обстановка создает необходимые предпосылки для заключения рамочной конвенции в отношении Арктики. В дополнительных протоколах к конвенции можно было бы решить конкретные проблемы этого важного региона – проблемы коренных народов, экологической безопасности, морского судоходства, поэтапной демилитаризации и нейтрализации и др.

В будущей арктической конвенции рамочного типа целесообразно использовать концепцию государственной территории общего пользования применительно к арктическим территориям северных государств. Поскольку непростые политические, социально-экономические, экологические и другие проблемы Арктики не могут быть решены в индивидуальном порядке, они требуют объединения усилий заинтересованных государств.

Необходима тесная работа по принятию решений по Арктике со специалистами, учеными и практиками, работающими в Арктическом регионе и изучающими ее природу. Внимание международного сообщества к проблемам Арктики в рамках масштабных и представительных конференций, за-

крепление соответствующих принципов охраны и использования арктических территорий в международных документах в контексте всесторонне понимаемой и утверждаемой идеи устойчивого развития Арктики могут позитивно отразиться на применяемых в российском законодательстве подходах к управленческим задачам и планам.

Доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. ист. наук, доц., почетный работник высшего профессионального образования РФ В.С. Павлов свое выступление посвятил борьбе Русского государства за безопасность своих территорий на арктическом побережье (X – XIX вв.).

Древние люди на арктической территории нашей страны появились в эпоху палеолита (30–10 тыс. лет до н.э.), а период мезолита (10–5 тыс. лет до н.э.) и неолита (5–2 тыс. лет до н.э.) характеризуется многочисленными стоянками по побережью Северного Ледовитого океана⁷. В силу ряда причин бронзовый и железный века заметно не повлияли на материальную и духовную культуру коренных народов этого региона, кочевой образ жизни и первобытнообщинные отношения у которых продолжали иметь место до XX в. включительно.

Арктическое побережье стало осваиваться восточными славянами с момента образования Древнерусского государства, о чем имеются многочисленные археологические данные, а также свидетельства в русских летописях и скандинавских сагах. Уже с X в. новгородцы устремились на Северную Двину, Мезень, Печеру и за Северный Урал, т.е. к Студеному морю (Северному Ледовитому океану). Активное участие в колонизации принимала и церковь, монастырям которой вместе с крепостями-погостами приходилось постоянно отстаивать от набегов викингов устье Северной Двины и другие территории.

После присоединения Новгородской республики к Москве (1478 г.) Заонежье, Мурман, Печора Пермская и другие земли вошли в состав Русского централизованного государства, которому пришлось отражать попытки Швеции, Дании и других государств овладеть Русским Севером и морскими торговыми путями на Восток. В ходе Русско-шведской войны 1590–1593 гг. был подписан Тявзинский мир, по которому Швеция обязалась не нападать на Кольский острог, Сум-Посад, Каргополь и Соловецкий монастырь⁸. Позже, в период Смутного времени, Швеция вела необъявленную войну против России и почти завладела Русским Севером, однако по Столбовскому мирному договору 1617 г. она вынуждена была подтвердить свои обязательства о ненападении, добавив в этот список Колмогоры и всю Двинскую землю⁹.

Более острая ситуация для безопасности Русской Арктики сложилась в XIX в., когда в ходе Крымской войны в 1855 г. англо-французская военная эскадра из 10 кораблей совершила многочисленные попытки овладеть Русским Севером, однако везде получила отпор и вынуждена была ретироваться. Эта героическая страница в истории России ждет своих исследователей.

Таким образом, Россия начиная с XVI в. и до конца XIX в. сумела отстоять безопасность своих арктических территорий.

Доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России,

⁷ См.: Археология СССР. Палеолит СССР. М., 1984; Археология СССР. Мезолит СССР. М., 1989; Археология СССР. Неолит Северной Евразии. М., 1989.

⁸ См.: Похлебкин В.В. Внешняя политика Руси, России и СССР за 1000 лет в именах, датах и фактах. Вып. II. Кн. I. Войны и мирные договоры. М., 1995. С. 179.

⁹ См.: там же. С. 201.

канд. ист. наук А.А. Смирнова обратила внимание на тот факт, что, характеризуя правовую политику Российского государства в сфере борьбы с пожарами на Крайнем Севере, в стратегическом значении которого для России сложно усомниться, необходимо отметить, что отличительной чертой данной политики исстари являлось “сочетание неразрывности и взаимосвязи комплексного, многоцелевого регулирования природопользования и охраны природы с регулированием использования и охраны отдельных природных ресурсов и объектов”¹⁰. Кроме того, процесс становления и развития противопожарного законодательства России для данного региона был обусловлен особенностями и спецификой географического и социально-экономического положения. Суровый климат, сложный рельеф местности, удаленность населенных пунктов, плохое состояние, а зачастую и отсутствие средств связи и передвижения существенно мешали организации эффективной системы борьбы с пожарами. Вплоть до конца XVIII в. в Российском государстве не было ясной правовой политики в области борьбы с пожарами.

Реформы, осуществленные в России на рубеже XVII–XVIII вв. и направленные на развитие экономики, создание флота, расширение участия Российского государства в международной торговле, ознаменовали качественно новый этап в арктической политике России, связанный с началом освоения Северного морского пути. Организация судостроительства в Архангельске, лесозаготовительная работа в Северной Карелии, прокладка новых дорог требовали от государства в том числе и усиления внимания к вопросам противопожарной безопасности.

Характеризуя правовую политику Российского государства в сфере борьбы с пожарами в указанную эпоху на Крайнем Севере, можно выделить несколько региональных особенностей: во-первых, относительно позднее по сравнению с другими регионами создание регулярных государственных пожарных команд; во-вторых, распространение на данный регион общероссийского противопожарного законодательства без учета климатогеографических характеристик; в-третьих, доминирование в массиве узаконений норм пожарной безопасности на судах, верфях и производстве по добыче смолы; наконец, в-четвертых, привлечение к тушению пожаров служащих гарнизонов и населения даже после создания специальных пожарных команд.

Доцент кафедры конституционного и административного права Псковского государственного университета, канд. юрид. наук В.А. Попов затронул вопрос повышения эффективности экологического мониторинга и экологического контроля в Арктической зоне Российской Федерации.

Своевременное обнаружение и прогнозирование чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также снижение рисков их возникновения и минимизации последствий в Арктической зоне невозможны без совершенствования системы государственного экологического мониторинга и эффективного федерального государственного экологического контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности. В этой связи докладчик предложил функции по экологическому мониторингу и федеральному государственному экологическому контролю в Арктической зоне Российской Федерации возложить на органы МЧС России, за исключением отдельных сухопутных территорий, на которых осуществляется функционирование органов Росприроднадзора.

Предложение обусловлено в том числе и тем, что в соответствии с государственной программой “Социально-эко-

номическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года” предполагается размещение на всей территории Арктической зоны Российской Федерации опорных баз МЧС России.

Преподаватель кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Е.Ю. Одинокова обратила внимание на проблемы модернизации “арктического” права. Интерес к Арктической зоне связан с определенными стратегическими выгодами, которые предопределены географическим положением северных вод, значительными природными ресурсами. Государство, развиваясь на основе сформированного единого информационно-правового пространства, должно обеспечивать достоверность правовой информации, доступность правовых актов для всех заинтересованных лиц. В современных условиях единое информационно-правовое пространство необходимо для обеспечения согласованности, непротиворечивости издаваемых правовых актов и достигнутых международных соглашений. Особенно важно поддерживать процессы правового регулирования в развивающихся районах Севера.

Проблемы реализации государственной политики в Арктике требуют внимания и новых правовых решений, в частности грамотного законодательного обеспечения. В основополагающих законах и кодексах в области налоговой, таможенной и бюджетной политики призваны найти свое отражение специфические особенности районов Севера и Арктики. В создании оптимальной правовой среды, позволяющей качественно решать стоящие перед государством задачи, одну из основных ролей должно играть полное по охвату соответствующих общественных отношений, упорядоченное по структуре, удобное в применении законодательство.

Для реализации планомерной нормотворческой работы и наполнения указанных компонентов следует провести мониторинг действующего “арктического” законодательства. Проведение анализа действующего национального законодательства в различных сферах регулирования Арктики позволит упростить его применение и регламентировать важнейшие неурегулированные вопросы в сфере государственной политики в Арктической зоне.

Преподаватель кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Мурманского филиала Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Е.В. Фролова в своем выступлении на примере Мурманской области, вошедшей в состав территорий Арктической зоны Российской Федерации, остановилась на вопросе практической реализации публичного интереса Российской Федерации в Арктике, касающегося сферы защиты территорий и населения от чрезвычайных ситуаций, обусловленных аварийными разливами нефти и нефтепродуктов.

Важнейшим объединяющим признаком всех регионов Арктической зоны Российской Федерации выступает их выход к Северному Ледовитому океану. Именно в этой связи развитие портовой инфраструктуры и обеспечение надежности поставок грузов по трассе Северного морского пути становятся определяющим фактором конкурентоспособности экономики Арктической зоны на глобальных товарных рынках. Значение трассы Северного морского пути для транзитных перевозок грузов будет постоянно возрастать по мере усиления конкурентных позиций в глобальной экономике стран Азиатско-Тихоокеанского региона и повышения интенсивности их торговых связей со странами Европейского Союза. Перечисленные факторы, безусловно, несут в себе и повышение рисков, связанных с угрозой безопасности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обусловленных аварийными разливами нефти и нефтепродуктов.

¹⁰ Молчанов Б.А. Законодательство об охране природы Европейского Севера России XVIII – начала XX вв. [Электронный ресурс]. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2003. С. 14.

Анализ действующего законодательства в указанной сфере при комплексном рассмотрении с вопросаами стратегии и тактики действий сил и средств по локализации и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов как на суше, так и на акваториях морских портов в пределах территории Мурманской области, осуществляемых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, соединениями и частями Министерства обороны РФ и МВД России, органами местного самоуправления Мурманской области, предприятиями и организациями указывает на необходимость обеспечить унификацию и приведение к единой системе всей совокупности нормативно-правовых актов. Следует создать единую базу данных мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, что послужило бы цели обеспечения полноценной и безопасной реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике.

Советник департамента правовой и корпоративной работы госкорпорации «Росатом», аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ С.В. Редких поднял проблему оспаривания нормативных правовых актов, устанавливающих специфику правового регулирования в Арктике. Государственная политика в Арктике включает в себя совершенствование с учетом национальных интересов России и специфики региона законодательства в сферах социально-экономического развития, охраны окружающей среды, военной безопасности, защиты и охраны государственной границы, осуществления научных исследований и международного сотрудничества в Арктике на базе норм международного права и международных обязательств Российской Федерации. При реализации указанного направления неизбежно возникает проблема эффективности существующих процедур обеспечения защиты прав граждан, в том числе процедуры судебного оспаривания нормативных правовых актов, устанавливающих специфику правового регулирования правоотношений в Арктике.

Совершенствование законодательства в этой сфере призвано обеспечить целостность процессуального законодательства. На концептуальном уровне докладчик подчеркнул необходимость совершенствования процессуального законодательства и урегулирования вопросов подведомственности указанных споров, что будет полностью соответствовать ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

Реализация государственной политики в Арктике в сфере социально-экономических отношений затрагивает сферу трудовых правоотношений и их отраслевого регулирования. Необходимо провести различия между нормативными правовыми актами и локальными нормативными правовыми актами, в том числе отраслевыми, в целях выбора судебной процедуры их оспаривания, выработки единого подхода к разграничению указанных актов.

Особенности Арктической зоны Российской Федерации требуют ревизии процессуального законодательства в сфере оспаривания нормативных правовых актов на предмет эффективности обеспечения судебной защиты прав граждан, проживающих и работающих на данной территории. Необходимо установить особые условия для обращения в суд указанной категории лиц и обеспечить их непосредственное участие в судебном заседании.

Выступление **мирового судьи судебного участка № 66 Санкт-Петербурга, соискателя кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского Университета ГПС МЧС России Т.А. Цыгановой** было посвящено правовой политике в сфере ответственности за нарушение требований пожарной безопасности. Правовая политика в указанной сфере обусловлена усилением управленческой функции права, повышением роли и значимости правосознания общества, связанных с развитием государственного

строения, расширением договорных начал правового регулирования. Следует усилить правовую регламентацию отношений с участием органов местного самоуправления, акцентировав внимание на их обязанности по предупреждению нарушений в сфере пожарной безопасности.

Приоритетом в Арктике должны стать профилактика и предупреждение нарушений требований пожарной безопасности, повышенное внимание к эксплуатации судов и иных плавучих объектов. Затронув правовое регулирование указанной сферы, докладчик остановился на Приказе Министерства транспорта РФ от 30 апреля 2013 г. № 154, которым утвержден Административный регламент Ространснадзора и закреплен порядок осуществления федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации морских судов, судов внутреннего водного и смешанного (река-море) плавания, иных плавучих объектов.

Остаются вопросы по привлечению к ответственности в судебном порядке лиц, виновных в нарушениях требований пожарной безопасности. По мнению докладчика, многие вопросы по факту выявленных нарушений на территории Крайнего Севера должны решаться уполномоченными органами без передачи дел для рассмотрения по существу в суд.

В свете принятия нового Кодекса об административном судопроизводстве автор акцентировал внимание на практических проблемах рассмотрения указанной категории дел в части обжалований действий должностных лиц.

Сотрудник учебной пожарной части Ивановского института ГПС МЧС России О.И. Цепеневская затронула проблемы правового механизма предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне Российской Федерации, повышения его эффективности. Отечественные ученые занимаются вопросами нормативно-правового регулирования, в основном международного, в области использования континентального шельфа и морских пространств Арктической зоны только с 90-х годов XX в. При этом установлена необходимость нормативно-правового регулирования в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктике.

Была освещена деятельность России в основных международных организациях – Арктическом совете и Совете Баренцева Евро-Арктического региона (СБЕР), проанализирован опыт успешного международного взаимодействия по выработке единых подходов в обеспечении безопасности в Арктической зоне на примере Российско-норвежского проекта «Баренц-2020», целью которого являлась разработка рекомендаций по изменению международной и национальной нормативной базы для обеспечения приемлемого уровня безопасности при ведении работ в Баренцевом море, а также межправительственного соглашения о сотрудничестве в области авиационного и морского поиска и спасания в Арктике¹¹.

Выработка единых международных подходов к вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктическом регионе может стать основой для формирования необходимой нормативно-правовой базы в виде международных стандартов. Нормативная база должна создаваться, исходя из опыта осуществления спасательных операций (тушения пожаров, проведения аварийно-спасательных работ, эвакуации населения и пр.), который совершенствуется

¹¹ См.: *Фролова Е.В.* Организация российско-норвежского сотрудничества в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории Баренцева / Евроарктического региона: организационно-правовые основы и проблемные вопросы // Чрезвычайное законодательство и образование в условиях глобализации. Сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф., 28–29 мая 2014 г. СПб., 2014. С. 112–116.

путем проведения комплексных учений, тренировок, в том числе с привлечением специалистов других министерств и ведомств (Росгидромета, Пограничной службы ФСБ России, Министерства транспорта РФ, Росморречфлота).

Соискатель Российского университета дружбы народов А.А. Гартфельд осветил роль организационно-правовых мер формирования научных учреждений в обеспечении экономической безопасности и охране морских водных ресурсов Арктики в истории России.

Необходимость научного изучения мурманских промыслов на Русском Севере осознавалась столичными ведомствами и губернскими властями. Этой идее 20 лет своей жизни отдал великий М.В. Ломоносов. В 1889 г. руководитель санитарного отряда Красного Креста В.Р. Гулевич устроил в становище Териберка “метеорологическую станцию с необходимыми для наблюдений инструментами”.

Уже в начале 90-х годов XIX в. была создана Мурманская научно-промысловая экспедиция, оснащенная по последнему слову техники. Проводились гидрологические, метеорологические, зоологические и другие научные исследования, имевшие главной целью расширение района (зоны) рыбных и морских звериных промыслов, продолжительности промыслового сезона, улучшение орудий лова, способов “заготовления продуктов впрок” в Арктике.

Освоение северного пространства, морских живых ресурсов накануне XX в. связано со строительством телеграфного и железнодорожного сообщения по мурманскому побережью, что было направлено на развитие природоресурсной и природоохранной деятельности Российского государства на Арктическом побережье.

Аспирант Мурманского государственного технического университета М.Е. Савельев затронул правовые основы обеспечения устойчивого развития российской Арктической зоны. Стремительное сокращение природных ресурсов заставляет человечество искать новые источники полезных ископаемых и энергии. Арктика становится все более привлекательным регионом для всего мирового сообщества.

Российская Федерация имеет глубокие исторические и социально-экономические связи с Арктикой, что находит свое отражение в современной российской политике. Рассматривая основные концептуальные направления развития русского Севера, нужно обратить внимание на понятие “устойчивое развитие”. Концепция “устойчивого развития” была интегрирована в российскую правовую систему Указом Президента Российской Федерации “О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития” от 4 февраля 1994 г. и с тех пор учитывается при развитии национального законодательства. Положения концепции включены в понятие “национальная безопасность”, учтены в Климатической и Экологической доктринах Российской Федерации.

В ходе эволюции российской правовой системы положения теории “устойчивого развития” напрямую коснулись политики страны в Арктическом регионе, что нашло отражение в основных стратегических документах, направленных на развитие российской Арктической зоны (Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации).

Основным приоритетом государства в развитии северных областей остается обеспечение своих потребностей в углеводородных ресурсах, водных биологических ресурсах и других видах стратегического сырья. На всех направлениях реализации государственных функций в Арктическом регионе необходимы создание и поддержание системы деятельности органов власти, основанной на принципах последовательности и устойчивого развития.

Таким образом, концепция “устойчивого развития” используется государственными органами Российской Федерации уже в течение нескольких десятилетий. Ее положения были включены в содержание ряда ключевых нормативных правовых актов, касающихся развития российской Арктической зоны.

Аспирант кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Д.Ю. Воротников представил экскурс в историю России, когда, по его мнению, государство в сфере обеспечения пожарной безопасности начинает проводить качественно новый курс, направленный на создание государственной системы органов пожарной безопасности.

Адъюнкт кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС П.С. Топилкин отметил, что в Арктическом регионе пожары могут повлечь крупномасштабные чрезвычайные ситуации, что существуют риски возникновения пожаров на нефтедобывающих платформах, технологическом оборудовании, в жилых и административных зданиях и на иных потенциально опасных объектах.

Правовое регулирование в области пожарной безопасности в условиях Крайнего Севера должно отражать особенности региона: так как ликвидация и локализация последствий пожара в суровых климатических условиях носят затруднительный характер, требуется соответствующее правовое обеспечение.

Исторический опыт показывает, что правовых норм в области обеспечения пожарной безопасности в условиях Крайнего Севера не было. Уровень развития промышленности в XVIII – XIX вв. не ставил перед законодателем задачи особого правового регулирования пожарной безопасности в Арктике. На современном этапе развития правовую политику государства следует ориентировать на отражение в нормативно-правовых актах вопроса обеспечения пожарной безопасности с учетом природно-климатических особенностей Северного региона (Арктической зоны).

Направлениями правовой политики в области обеспечения пожарной безопасности являются, во-первых, эффективная профилактика и прогнозирование пожаров в Арктической зоне; во-вторых, создание концепции правовой политики и стратегии развития, которая отражает перспективные направления в Арктической зоне; в-третьих, необходима соответствующая подготовка пожарных и спасателей, экипировка и оснащение. Сейчас спасатели и пожарные для работы в арктических условиях уже обучаются по специальным программам с учетом действий в условиях Крайнего Севера. Подготовка осуществляется на базе Санкт-Петербургского университета ГПС и Учебно-спасательного центра “Вытегра” в Вологодской области.

МЧС России активно развивает систему управления по обеспечению пожарной безопасности населения и территорий в Арктической зоне. Благодаря единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Северо-Западном федеральном округе уже открыты два арктических аварийно-спасательных центра: в Нарьян-Маре, где работают 40 спасателей, и в Архангельске, где службу несут 87 человек, аварийно-спасательный центр в Мурманске.

Активное освоение Арктики, а также наличие критически важных объектов в регионе, развитие Северного морского пути ориентируют государственную политику и законодателя на реализацию соответствующих подходов к обеспечению пожарной безопасности.

Адъюнкт кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Е.А. Титова отметила, что проблемы обеспечения пожарной безопасности в Арктической зоне Российской

Империи сводимы в основном к трем факторам: во-первых, к природно-географическому; во-вторых, к архитектурно-планировочному; в-третьих, к религиозному.

Все они явились и факторами, к концу XIX в. приведшими к образованию профессиональных пожарных команд в Арктической зоне России.

В связи с тем что территории Арктической зоны покрывали лесные массивы, в Пожарном уставе России (1832 г.)¹² правила пожарной безопасности были прописаны в комплексе.

Таким образом, Пожарный устав, явившийся первым актом систематизации законодательства о пожарной безопасности, решил проблемы обеспечения пожарной безопасности в Арктической зоне России.

Адыонкт кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России А.Ю. Александрова осветила некоторые вопросы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне Российской Федерации. С учетом национальных интересов Российской Федерации в Арктике она обозначила вклад МЧС России в развитие инфраструктуры Арктического региона, а также в совершенствование вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Выступающая сделала обзор основополагающих нормативных актов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Арктике, международных, межведомственных и иных соглашений, касающихся сотрудничества в данной области.

Курсант факультета экономики и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Ф.В. Тихонова отметила, что в условиях актуализации вопросов обеспечения пожарной, комплексной, техногенной и экологической безопасности в Арктическом регионе возникла естественная необходимость в едином нормативно-правовом акте, отвечающем потребностям обеспечения безопасности в регионе. Перед государством стоит задача по выработке гибкого, специфического законодательства, призванного успешно адаптировать арктическую экономику к вызовам природной и социальной среды. Выработка такой нормативной базы должна производиться с учетом традиций, сложившихся в процессе освоения арктических территорий, и интересов коренных малочисленных народов Арктики.

Курсант факультета экономики и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Н.А. Астахина проанализировала направления развития профилактических мер по обеспечению безопасности в Арктике, отметив, что активная совместная работа органов исполнительной власти и общественных организаций будет способствовать развитию законодательной базы в области обеспечения безопасности территорий, населения и критически важных объектов Арктической зоны.

Курсант факультета экономики и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России А.В. Панькова проанализировала нормативно-правовую базу в области социальных гарантий сотрудников ГПС МЧС России, проходящих службу в Арктическом регионе. В целях повышения эффективности труда, стимулирования службы в Арктике государство призвано создать условия, отвечающие потребностям сотрудников и соответствующие рискам, угрожающим их жизни и здоровью. Комплексное решение всего круга проблем призвано стать эффективным стимулом дальнейшей деятельности государственных учреждений Российской Федерации.

Курсант факультета экономики и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России А.Ф. Воробьева подняла вопрос о правовом статусе спасателей, выполняющих трудовую функцию в Арктике, и его совершенствовании. Активная и согласованная деятельность государства в области социально-экономического развития и обеспечения безопасности населения северных регионов является необходимым условием обеспечения устойчивого развития Севера.

Курсант факультета экономики и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России Н.И. Глинская подготовила обзор Федеральной целевой программы “Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года” по вопросам Арктического региона.

Александр Васильевич Малько, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ;

Станислав Борисович Немченко, начальник кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. юрид. наук, доц.;

Анна Александровна Смирнова, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, канд. ист. наук;

Alexander Mal'ko, director of the Saratov branch of the Institute of state and law of Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor, honored scientist of the Russian Federation;

Stanislav Nemchenko, head of the Department of theory and history of state and law of Saint-Petersburg University of State fire service of EMERCOM of Russia, PhD in Law, associate Professor;

Anna Smirnova, associate Professor in the Department of theory and history of state and law of Saint-Petersburg University of State fire service of EMERCOM of Russia, PhD in History

¹² См.: Пожарный устав Российской империи. Хрестоматия / Под общ. ред. В.С. Артамонова; сост.: О.М. Латышев, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова, Т.И. Опарина, Н.И. Уткин, Е.А. Титова. СПб., 2014.