

ющем решении проблемы без ограничения их прав и без терзания собаки, а также разгрузили бы суды от разрешения таких мелких бытовых ситуаций.

Допустим, что судья предложил бы сторонам провести процедуру медиации, однако в данном городе медиатор отсутствует, ближайший находится в Екатеринбурге. Вследствие этого маловероятно, что стороны будут ездить к медиатору в другой город для получения взаимовыгодного решения по делу, когда «под боком» есть суд.

По нашему мнению, проблему нехватки медиаторов можно решить путём организации дежурств выездных профессиональных медиаторов из крупных городов в комнатах примирения, расположенных в местных судах.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что медиация является относительно новой для России процедурой примирения, вследствие чего существует множество проблем на пути к её популяризации и применению. Процедура медиации известна нашей стране с 2011 года. Практически за 10 лет её существования она показала себя как перспективный способ альтернативного разрешения конфликтов. Поэтому мы считаем, что необходимо устранить выявленные на сегодняшний день проблемы для дальнейшей успешной реализации данной процедуры.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Повесть временных лет // Повесть временных лет. Под ред. В.П. Адриановой-Перетц. Изд. 2-е, испр. и доп. СПб., 1996.
2. Институт медиации в России [Электронный ресурс]. // Режим доступа: URL: <http://www.profmediator.ru/ru/stranitsi/institut-mediatsii-v-rossii>.
3. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010. - № 31. - Ст. 4162.
4. Решение № 2-2450/2014 2-260/2015 2-260/2015(2-2450/2014;)-М-2062/2014 М-2062/2014 от 22 апреля 2015 г. по делу № 2-2450/2014 [Электронный ресурс]. // URL: https://sudact.ru/regular/snippet_pos=1202#snippet

ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕЖИМА АРКТИЧЕСКОЙ ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. А. Яшков,
студент ИГиП ТюмГУ
направление «Юриспруденция»
artyom.a.yashkov@gmail.com
Научный руководитель:
И. П. Бакулина,
доцент кафедры административного и
финансового права ИГиП ТюмГУ,
кандидат юридических наук, доцент

Арктика – наиболее северная область Земли, характеризующаяся самым суровым климатом на планете. Общеизвестно, что внушительная часть территории Арктики относится к территории Российской Федерации и что Россия заинтересована в создании на этой территории особой научной и ресурсной базы. Арктическая зона Российской Федерации (далее – АЗРФ) является уникальным по своим свойствам регионом, в силу чего возникают вопросы выработки, оформления, реализации и применения в ней особого правового режима.

Данная тематика актуальна постольку, поскольку в 2020 году завершится третий и последний этап реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике, установленной Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшей перспективы, утвержденной 18 сентября 2008 года (далее – Основы). В свете этого, необходимо осветить результаты подходящей к завершению политики, рассмотреть возникшие в эти годы проблемы и возможные пути решения к ним.

Среди прочих, важно рассмотреть следующие, необходимые для раскрытия темы, вопросы: во-первых, это проблема определения территории Арктики, АЗРФ, во-вторых, следует разобрать международную и российскую правовые системы как составляющие арктического правового режима и, наконец, вопрос пробелов в арктическом законодательстве России.

Что такое Арктика в общем понятно любому – это очень холодные места далеко на севере, близкорасположенные к Северному полюсу. С позиции определения территории распространения арктического права такое определение использоваться не может, границы АЗРФ должны быть четко определены, иначе невозможно будет реализовать общеправовые принципы, связанные с равноправием граждан.

В современной науке существуют работы учёных, которые имеют целью, в том числе, обозначить принципы и методику определения арктической территории.

Так, например, Жуков М.А. считает, что *Арктика — не объективно существующая природная сущность, а территории, свойства которых в той или иной мере приближаются к неким формализованным представлениям... Из этого следует, что Арктику нужно не искать, а вычленять в соответствии со стоящими задачами. Там, где нет объективных природных границ, нужно использовать удобные для организации человеческой деятельности границы административные. Во-вторых, вопрос должен ставиться не о границах Арктики вообще и не о южной границе Арктики в частности, а о составе АЗРФ, определяемом через поименование включаемых в нее административных и муниципальных образований* [5]. Такой подход также должен включать в себя все необходимые географические критерии выделения АЗРФ: климата, ландшафта и прочих.

В российском законодательстве Арктика определяется следующим образом:

1. Базовые и принципиальные для арктического права Основы определяют АЗРФ следующим образом: *часть Арктики, в которую входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов ... а также земли и острова, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 г. ... и прилегающие к этим территориям, землям и островам внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации* [2].

2. Принятый в целях реализации Основ Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» определяет перечень субъектов РФ и муниципальных образований, составляющих сухопутную территорию АЗРФ, в том числе Мурманская область, Ненецкий автономный округ, городской округ «Воркута» и другие [4].

Исходя из этого, можно сделать следующий вывод: несмотря на то, что в течение шести лет после издания Основ территория АЗРФ определялась недостаточно конкретно, включая в себя ссылки на акты СССР, из которых часть сохранилась и в названном Указе Президента РФ, в настоящее время споры вокруг определения территории АЗРФ не возникают, поскольку она определена исчерпывающим списком поименованных субъектов РФ и муниципальных образований, что полностью соответствует части взглядов, оформленных в научной правовой доктрине.

Вопрос о том, какая правовая система действует на вышеобозначенной территории, в современности разрешается непривычным для стратегических территорий образом. Стоит начать с того, что государств, границы которых выходят за пределы северного полярного круга, всего восемь: Россия, Канада, США (Аляска), Норвегия, Дания (о. Гренландия), Финляндия, Исландия и Швеция. Все они, а также шесть организаций, представляющих коренные народы Арктики, являются членами (организации – постоянными участниками) Арктического Совета. Арктический совет — это межправительственный форум, объединяющий усилия его членов в разрешении вопросов, связанных с развитием и защитой окружающей среды в Арктике. Эти государства формируют правовую систему в арктическом регионе. Большая часть из них, а именно Россия, США, Канада, Норвегия и Дания от имени Гренландии, с момента выступления с Илулиссатской декларацией провозгласили отсутствие необходимости в создании особого международного правового режима для Арктики. Как пишет Гладун Е.Ф., Де-

кларация на международном уровне регулирует управление северными морскими пространствами и подтверждает: нет никакой необходимости в разработке нового международно-правового режима для использования Северного Ледовитого океана; арктические воды признаны такими же, как и в других регионах Земли и используются по тем же нормам и правилам, что и все остальные океаны планеты [6].

Более того, приоритетную значимость национального права на арктических территориях подтверждает тот факт, что Российской Федерацией установлен особый режим Северного морского пути. Международные акты, такие как Конвенция ООН по морскому праву, не содержат в себе подробных норм, которые регулировали бы этот особенно важный, значимый для России маршрут. В ранее названной Конвенции Северного морского пути касается только статья 234, не содержащая подробных норм.

Несмотря на то, что в настоящее время завершается последний этап реализации государственной политики, закреплённой Основами, и что в принятой в её исполнение "Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года" (утв. Президентом РФ) (далее – Стратегия) совершенствование нормативно-правовой базы и повышение эффективности государственного управления должны были быть осуществлены до 2015 года [3], невозможно говорить о наличии требуемого объема специализированной правовой базы России об арктических территориях, которая бы могла обеспечить безопасность экологической системы Арктики и объектов культурного наследия, там расположенных. АЗРФ является перспективной стратегической зоной добычи углеводородов, таких как нефть, газ, а также эта зона богата животными ресурсами, Северный ледовитый океан полон рыбы. Добыча энергоресурсов и рыбный промысел являются теми причинами, из-за которых существует опасность возникновения массы экологических катастроф, которые намного проще предупредить, чем ликвидировать их последствия. Продолжающееся развитие АЗРФ неуклонно приводит к росту числа возможных проблем в сфере природопользования.

Одним из возможных путей решения задачи по охране арктической среды могло бы быть принятие соответствующего федерального закона, который включал бы в себя как регулирующие, так и охранительные нормы в этой сфере, в том числе и административно-правового характера. По мнению Яновича М.В., *Одним из наиболее действенных и реализуемых в настоящее время на территории Архангельской области является административно-правовой способ охраны объектов культурного наследия... Привлечение виновных лиц к административной ответственности за нарушения в области сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия является одним из наиболее оперативных, эффективных и распространенных способов регулирования общественных отношений в этой сфере, поскольку административное наказание является не столько карательной, сколько превентивной мерой по отношению к правонарушителям* [7].

В проектной стадии уже на протяжении длительного времени находится федеральный закон «О развитии Арктической зоны Российской Федерации». В 2018 году проект рассматривался в пятый раз, но надежды на его принятие до сих пор не оправданы. К тому же, существующий вариант проекта в основном сосредоточен на экономическом развитии АЗРФ, уделяя меньшее значение её охране от возможных экологических катастроф. При анализе этого проекта становятся видны следующие проблемы:

1. Природопользованию, природоохранной и экологической деятельности в Арктической зоне РФ посвящена только одна 28 статья, которая не содержит в себе правовых мер, устанавливающих порядок безопасной деятельности предприятий, основанных на «преференции» арктических инвестиций. Законопроект оговаривает меры привлечения экономических субъектов на арктическую территорию, не регулируя их деятельность в достаточной мере, что может привести к ситуации, когда создание соответствующих норм станет последствием негативного опыта, который возможно будет сопровождаться невосполнимыми экологическими, финансовыми или людскими потерями.

2. Установленное правовое положение участников опорной зоны, ведущих деятельность в АЗРФ, не возлагает на них никаких дополнительных обязательств по контролю за возможными проблемами, обусловленными их деятельностью. Вне пределов этого законопроекта эти субъекты не упоминаются, следовательно для

них не созданы специализированные нормы, дифференцирующие подход к контролю и ответственность участников опорной зоны.

3. Законопроект содержит лишь только одно требование к хозяйствующим на арктической территории субъектам – о возмещении вреда. Во-первых, это ретроспективный подход к разрешению проблемы охраны природы Арктики, не предусматривающий механизмов для предотвращения вреда. Во-вторых, сам процесс возмещения вреда не отрегулирован. Отсутствуют подходящие для его исполнения обязательства, а это значит, что и сам механизм реализовываться не будет.

Всё это означает недостаточную разработанность специализированного законодательства об Арктике. Запланированное развитие и совершенствование нормативной базы об АЗРФ, провозглашенные ключевыми документами арктического законодательства, Основами и Стратегией, реализованы на 0%. Из этого можно сделать вывод, что сейчас природу, правопорядок и культуру на этих территориях охраняют обычные нормы «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ. За столькие годы никакого развития не произошло в отношении одной из перспективнейших в экономическом плане зон, входящих в территорию России. Более того, существующие законопроекты, подобные ранее названному федеральному закону «О развитии Арктической зоны Российской Федерации», объективно не могут создать и впечатления о том, что в разработке соответствующего законодательства идёт активный процесс. При этом нельзя забывать, что, согласно данным, о которых говорил Пиясов А.Н., доктор географических наук, профессор, *на территории Арктики создаётся 12-15% ВВП страны, обеспечивается около четверти экспорта России. Здесь проживает около 1,5 млн человек, что составляет 1% населения страны* [8]. Но даже внушительный экономический доход от АЗРФ, по каким-то причинам, не стал достаточным основанием для вдумчивой, последовательной и качественной разработки законодательства об Арктике.

С другой стороны, можно отметить и тот факт, что есть небольшие позитивные изменения в вопросе организации административной ответственности за экологические правонарушения, которые происходят. Они являются наиболее опасными на северных территориях России, поскольку существующие методики и средства устранения последствий чрезвычайных происшествий менее эффективны в климатических условиях Арктики. Это является тем основанием, которое требует ещё большей внимательности и осмотрительности лиц, осуществляющих деятельность на территории АЗРФ. Речь идёт о подписанном Президентом РФ Федеральном законе «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 15.04.2019 г. № 57-ФЗ [1]. Он усиливает административную ответственность за нарушение правил охраны водных объектов, нарушение правил водопользования при добыче полезных ископаемых, торфа, сапропеля на водных объектах, а равно при возведении и эксплуатации подводных и надводных сооружений, при осуществлении рыболовства, судоходства, прокладке и эксплуатации нефтепроводов и других продуктопроводов, проведении дноуглубительных, взрывных и иных работ либо при строительстве или эксплуатации дамб, портовых и иных сооружений, а также за нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водоохраных сооружений и устройств. В этом изменении законодательства наиболее важно то, что увеличение санкции должно, в этом случае, являться превентивной мерой. Никакое разумное увеличение штрафов не сможет покрыть ущерб такого правонарушения, но если строгость поможет снизить число правонарушений, то это стоящая мера.

Ощутимые пробелы, как ключевую проблему арктического законодательства, возможно было бы заполнить принятием соответствующих законов. Как говорят, нужно «заняться российским законодательством» в Арктике. По мнению Курбанова Р.А., *выдвигались предложения по разработке и принятию законов, которые позволят обеспечить защиту арктических интересов России. По приводимым данным в Российской Федерации в общей сложности действуют более 500 нормативных правовых актов, около 10% которых приняты в период существования СССР. Вместе с тем возможность формирования такого законодательства прямо предусмотрена Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов», который содержит рубрику 200.040.070 «Правовой режим Арктики»* [9].

В заключение можно сказать, что создание законодательства для арктической территории России требует активности от парламентариев. Указом Президента РФ определены сухопутные территории АЗРФ, что даёт возможность урегулирования пробелов арктического законодательства. Россия не испытывает давления со стороны международно-правовых субъектов в отношении своей сферы интересов в Арктике – международные акты в малой степени ограничивают или регулируют деятельность России в АЗРФ, уступая приоритет национальному законодательству, в силу чего открывается простор для развития этой перспективной и доходной для государства зоны. Но при всём этом для оформления и реализации правового режима арктических территорий в РФ сделано критически мало. И, как отмечают Лексин В.Н. и Порфирьев Б.Н., *нерешенность вышеуказанных задач менее всего связана с недостаточной активностью отечественных специалистов-правоведов. Напротив, в последние годы было предложено несколько концептуальных вариантов соответствующих правовых новаций и проведено их обсуждение на заседаниях Госкомиссии по вопросам развития Арктики и на нескольких организованных Россией международных правовых арктических форумах* [10]. Таким образом, можно сделать вывод, что проблема правовых пробелов в арктическом законодательстве до сих пор актуальна, что она составляет основную проблему реализации арктического, которую следует решать незамедлительно.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 15.04.2019 г. № 57-ФЗ. "Российская газета", N 84, 17.04.2019;
2. "Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу", (утв. Президентом РФ 18.09.2008 N Пр-1969), документ опубликован не был;
3. "Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года" (утв. Президентом РФ), официально не опубликована, размещена на <http://government.ru/> 20 февраля 2013;
4. Указ Президента РФ от 02.05.2014 N 296 (ред. от 27.06.2017) "О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации". В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в "Собрании законодательства РФ", 05.05.2014, N 18 (часть I), ст. 2136;
5. Жуков М.А., Крайнов В.Н., Телеснина В.М. Основные принципы выделения Арктической зоны Российской Федерации, Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета, 2018, № 1. С. 85-86;
6. Гладун Е.Ф. Арктическое законодательство в России: достижения и пробелы. [электронный ресурс] https://goarctic.ru/live/arkticheskoe-zakonodatelstvo-v-rossii-dostizheniya-i-probely/?sphrase_id=1476 (дата обращения: 29.03.2019);
7. Янович М.В., ПРАВОВАЯ ОХРАНА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ АРКТИКИ, Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки, 2014 г. С 124;
8. Пилясов А.Н. АРКТИКА РОССИИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ. [электронный ресурс] <http://www.rosnord.ru/strategy/standpoint/65-arktika-rossii-sostoyanie-i-perspektivy> (дата обращения - 01.04.2019);
9. Курбанов Р.А. ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО И НАЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В АРКТИКЕ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ). Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения № 2 — 2016. С 85;
10. Лексин В.Н. и Порфирьев Б.Н. СОСТОЯНИЕ И ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ. Вопросы государственного и муниципального управления. 2018 г. С 115;