

Д.В. Гудков,

управляющий партнер юридической компании «Гудков, Корельский, Смолярж»,
директор Ассоциации «Арктический правовой центр»

ВОЗВРАЩЕНИЕ РОССИИ В АРКТИКУ ТРЕБУЕТ ОСОБОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Denis Gudkov,

director of the “Arctic legal center” Association, managing partner of the the “Gudkov,
Korelskiy, Smolyarzh” law firm

RUSSIA’S RETURN TO THE ARCTIC REGION REQUIRES A SPECIAL LEGAL REGULATION



XXI в. знаменуется возвращением России в Арктику, и это подтверждается не только громкими политическими заявлениями об ускоренном развитии региона со стороны высшего руководства страны. Свидетельством этого является реализация в Арктике крупных инвестиционных проектов. Важный индикатор — и рекордный рост грузооборота Северного морского пути. В 2016 г. он достиг 7,48 млн тонн, а за девять месяцев 2017 г. — 7,58 млн тонн. Объем перевозок грузов по главной морской северной артерии давно превысил показатели советского периода. Арктика дает российской экономике 10% ВВП и обеспечивает более четверти экспорта. Эти достижения впечатляют и свидетельствуют о правильности выбора вектора экономической политики.

Но ключевые проблемы Арктического региона никуда не исчезли, как и не появились эффективные инструменты для их решения. Условия для жизни и ведения бизнеса на этой территории по-прежнему куда менее привлекательны, чем в других субъектах страны. Суровый климат, высокая энергоемкость экономики, неразвитая транспортная инфраструктура, сезонность доставки грузов в совокупности влекут удорожание всех процес-

The 21 century marks Russia’s return to the Arctic Region. It is not only the impressive political statements coming from the top country leadership that serve as the confirmation. The return is evidenced by implementation of major investment projects in the Arctic Region. The key indicator is the record growth of cargo turnover via the Northern sea route. Reaching 7.48 million tons in 2016, it grew to 7.58 million tons in 9 months of the year 2017. The cargo transportation load via the key North Sea artery has long exceeded the performance of the Soviet period. The Arctic Region is responsible for 10 per cent of GDP in Russian economy and provides for over a quarter of exports. The figures are impressive: they show that the economic policy vector has been well chosen.

However the key challenges in the Arctic region have not ceased to be, as there were no effective tools to deal with them. Conditions for living and doing business in this territory are still far less attractive than in other entities of the country. Harsh climate, high energy intensity for the economic activity, poor transportation infrastructure, seasonality of cargo delivery all lead to rising costs in all the processes of vital doings. So, it turns out that life in Russian Arctic Re-



gion is based on income just the way it is with other regions, but the costs are much higher.

Given the resulting imbalance, the government has shaped its course aimed at aligning the relevant conditions. On August 31 2017, the Government has approved a restated version of «Socio-economic development of the Arctic Region of the Russian Federation» Government program. The above document specifies that Russian Arctic Region will evolve with the help of the supporting zones to be developed.

What will the above supporting zones be like? What will be the socio-economic development tools for such territories? The program does not provide the answers to these questions. But by the end of 2020, it is expected that legislative consolidation of status for the Russian Federation Arctic zone should take place turning it into a special entity of public administration based on the designated supporting zones.

Thus, the further development of Russian Arctic Region is impossible without a whole set of laws and regulations to be adopted. In the meantime, the process of Arctic legislation development is in suspension. The Ministry of Economic Development and Trade of the Russian Federation has refused to go on with the draft federal law: «On the Development of the Arctic zone of the Russian Federation» insisting that the branch legislation in existence is sufficient and does not require a separate law to be adopted¹. Now we are talking about minimum two new draft laws to be developed. One of them will be solely dedicated to supporting zones, while the other one will focus improving the regulation for branch legislation.

So, on November 8 2017, the site regulation.gov.ru saw the publication of a draft law, announced earlier and dedicated to the procedure to regulate the creation and functioning of the supporting zones. Compared to the previous draft law, in this document The Ministry of Economic Development and Trade of the Russian Federation gave up the legislative regulation of a wide spectrum of issues, specific of the Arctic zone development including state administration, environmental management, environmental and environment-related activity, transportation system development, social services and Safety of Living.

This decision not to draft one unified law is controversial for several reasons.

First of all, we have lost a year, discussing a bill, even of a too general and framework nature, according to critics, could still serve as a basis for developing an effective version of the Arctic law. Moreover, the draft law got through the public debate procedure and was

¹ The Ministry of Economic Development and Trade of the Russian Federation so far thinks it inadvisable to adopt a separate law on the Arctic zone of the Russian Federation. URL: <http://tass.ru/ekonomika/4135542> (reference date: November 08, 2017).



сов жизнедеятельности. Вот и получается, что российская Арктика живет по доходам, как другие регионы, но расходы здесь значительно выше.

Учитывая возникший дисбаланс, государство взяло курс на выравнивание соответствующих условий. 31 августа 2017 г. Правительство РФ утвердило новую редакцию Государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации». Документ определяет, что российская Арктика будет развиваться через создание опорных зон.

Что будут представлять собой эти опорные зоны? Какими будут социально-экономические инструменты развития таких территорий? Ответов на эти вопросы в программе нет, но предполагается, что до конца 2020 г. должно произойти законодательное закрепление статуса Арктической зоны Российской Федерации как особого объекта государственного управления на основе обозначенных опорных зон.

Таким образом, дальнейшее развитие российской Арктики невозможно без принятия комплекса нормативно-правовых актов. Пока же процесс формирования арктического законодательства находится в подвешенном состоянии. Минэкономразвития отказалось от дальнейшей работы над проектом Федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации», сославшись на то, что существующее отраслевое законодательство является достаточным и не требует принятия отдельного закона¹. Теперь речь идет о разработке как минимум двух новых законопроектов. Один будет посвящен исключительно опорным зонам, второй будет направлен на частичное «доурегулирование» отраслевого законодательства.

Отметим, что 8 ноября 2017 года на федеральном портале проектов нормативных правовых актов был опубликован анонсированный ранее законопроект, посвященный порядку создания и функционирования опорных зон. По сравнению с предыдущим проектом общего закона Минэкономразвития отказалось от законодательного регулирования широкого спектра вопросов развития Арктической зоны, в том числе, государственного

¹ URL: <http://regulation.gov.ru>

Денис Гудков, директор Ассоциации «Арктический правовой центр», управляющий партнер юридической компании «Гудков, Корельский, Смолярж»

Татьяна Минеева, вице-президент общероссийской общественной организации «Деловая Россия»

Дмитрий Пурим, член президиума генерального совета общероссийской общественной организации «Деловая Россия», генеральный директор ПАО «Совфрахт»

DENIS GUDKOV, director of the «Arctic legal center» Association, managing partner of the the “Gudkov, Korelskiy, Smolyarzh” law firm

TATIANA MINEEVA, vice president of all Russia public organization “Business Russia”

DMITRY PURIM, chairman of the Board PJSC “SOVFRACHT”, member of the presidium of the general council of all Russia public organization “Business Russia”



управления, природопользования, природоохранной и экологической деятельности, развития транспортной системы, социальной сферы и безопасности жизнедеятельности.

Это решение не принимать один общий закон является спорным по нескольким причинам.

Прежде всего мы потеряли год, обсуждая законопроект, который, хоть и носил, по словам критиков, слишком общий и рамочный характер, но вполне мог послужить основой для разработки эффективной версии Закона об Арктической зоне РФ. Более того, данный законопроект прошел процедуру общественного обсуждения и был готов к внесению в Государственную думу РФ. Также недостаточно убедительным кажется аргумент о том, что все вопросы арктического развития урегулированы отраслевым законодательством. В Концепции развития арктического права², разработанной в 2014 г. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, было отражено, что «в настоящее время в области регламентирования отношений в Арктике продолжает действовать сложная, малоэффективная, несогласованная и не отвечающая современным реалиям система нормативных актов, в том числе многочисленные акты СССР, нормативные правовые акты, принятые до вступления в силу положений Конституции России и современных российских кодексов, региональные и локальные акты. Существует и другая проблема: в общем массиве законодательства России, ее субъектов, муниципальных структур содержится большой объем так называемых лоскутных актов, от которых действующими остались лишь некоторые нормы».

Концепцией в качестве одного из приоритетных направлений упорядочения законодательства, регулирующего вопросы развития Арктики, называется объединение действующих актов.

Итогом, по мнению авторов Концепции, «станет создание определенного свода законов, облегчающего применение правового массива, отличающегося качественной новизной нормативно-правовых положений, взаимосвязанных в рамках общего предмета регулирования, — установление особого правового режима

ready to be introduced to the State Duma of the Russian Federation.

The argument that all the issues of Arctic development have been reconciled by branch legislation does not seem valid. Developed in 2014², by the Institute of Legislation and Comparative Law under the auspices of the Russian Federation Government, The Concept of the Arctic Law Development reflected that currently, in the field of regulating relations in the Arctic Region there continues to operate a complex, inefficient, inconsistent system of legislative instruments which does not meet modern realities, including numerous USSR legislative instruments, laws and regulations, adopted before Russia Constitution provisions, modern Russian codes, regional and local legislative instruments entered into force. There is another problem as well: in the total array of Russia legislation, its entities, municipal structures there exist a large amount of the so-called patchwork legislative instruments, of which only some provisions remain in force.

As one of the priority areas for streamlining the legislation governing the Arctic development is the concept aimed at unification of existing documents.

According to the authors of the Concept the result, “will be the establishment of a specific set of laws aimed at facilitating the application of the legal array and offering a qualitative novelty in regulatory provisions interconnected within the overall regulation subject matter which is the establishment of a special legal status for the Arctic Region. At the head of this legal array there will be the proposed federal law on the development of the Russian Federation Arctic zone, which will be the backbone for the entire legislation system”.

² Арктическое право: концепция развития / Под ред. Т.Я. Хабриевой; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: ИД «Юриспруденция», 2014. — 152 с.

² The Arctic Law: development concept / under the editorship of T. Y. Khabriyeva; Institute of Legislation and Comparative Law under the auspices of the Russian Federation Government. — Moscow: “Jurisprudentsiya” Publishing house, 2014. — 152 pages.

Currently, there are over 500 laws and regulations on Arctic issues, and the task to sort this volume out may take over a year. But this should not serve as the reason to call into question the decision to adopt the backbone law.

Lawmaking in the field of the Arctic law is impossible without active participation in the process of science and business communities, representatives of nonprofit organizations. A lot of useful initiatives in the field of Arctic development, will unfortunately, not be taken into account without such interaction.

May 2017 saw the establishment of "Arctic Legal Centre" Association. The founders of the Association were: Northern (Arctic) Federal University named after M.V.Lomonosov, "Sozvezdye" Association of Suppliers for Oil and Gas industry and "Gudkov, Korelskiy, Smolyarzh" Legal Company. The Arctic Legal Centre brings together practicing lawyers, scientists in the field of legal scholarship and other experts.

It is the founders' intention that the Centre should become the main venue for the effective interaction of business, education and science institutions, non-profit organizations, agencies of State power and municipal authorities in the interest of developing Arctic law.

In 2018, it is planned to create a specialized department in the format of a structural unit of the University to consolidate the entire practical and scientific expertise of the Arctic Legal Center.

There was also scientific research for legal aspects of the Arctic Region arranged jointly with the University in the framework of "Arctic Law" NArFU master's program.

The Centre actively cooperates with the business community, which helps to identify the key challenges to improving the investment climate in the Russian Federation Arctic zone.

The Centre signed a cooperation agreement with the Committee on transportation and logistics of "Business Russia" a Russia wide public organization, "Sovfracht" Open Joint-Stock company.

The joint work shall result in preparing specific proposals on improving the legislation, including those related to reduction in the number of licensing and control procedures for doing business in the Russian Federation Arctic zone.

We hope that all the necessary measures for developing the Arctic law will be undertaken in the nearest future, and already in the year 2019 during the V International Arctic Forum it will be possible to hold a separate session dedicated to the law-enforcement practice arising out of the adopted Arctic laws.

Арктического региона. Во главе этого массива будет находиться предлагаемый Федеральный закон о развитии Арктической зоны Российской Федерации, который послужит системообразующим началом всей системы данного законодательства».

На сегодняшний день существует более 500 нормативно-правовых актов, посвященных арктической тематике, и работа по систематизации данного объема может занять не один год. Но это не является причиной для того, чтобы ставить под сомнение решение о принятии системообразующего закона.

Законотворчество в сфере арктического права невозможно без активного включения в процесс научного и предпринимательских сообществ, представителей некоммерческих организаций. Без такого взаимодействия многие полезные инициативы в сфере развития Арктики, к сожалению, просто не будут учтены.

В мае 2017 г. была создана Ассоциация «Арктический правовой центр». Ее учредителями выступили Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, Ассоциация поставщиков нефтегазовой промышленности «Союззвездие» и юридическая компания «Гудков, Корельский, Смоллярж». Центр объединяет на своей площадке практикующих юристов, ученых-правоведов и других экспертов.

По замыслу учредителей, Центр может стать основной площадкой для организации эффективного взаимодействия бизнеса, учреждений образования и науки, некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления в интересах развития арктического права.

В 2018 г. Центр совместно с Северным (Арктическим) федеральным университетом имени М.В. Ломоносова планирует создать кафедру «Арктический правовой центр» в формате прикладной учебно-научной структурной единицы Университета, которая объединит весь практический и научный опыт экспертов центра.

Также совместно с Университетом организована научная деятельность по исследованию правовых аспектов в рамках магистерской программы «Право Арктики» САФУ.

Центр активно взаимодействует с предпринимательским сообществом, что позволяет выявить ключевые проблемы, мешающие улучшению инвестиционного климата в Арктической зоне Российской Федерации.

Подписаны соглашения о сотрудничестве с Комитетом Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» по транспорту и логистике, Публичным акционерным обществом «Совфрахт».

Итогом совместной работы станет подготовка конкретных предложений по совершенствованию законодательства, в том числе связанных с сокращением числа разрешительных и контрольных процедур для бизнеса в Арктической зоне Российской Федерации.

Надеемся, что все необходимые меры для развития арктического права будут предприняты в ближайшее время, и уже в 2019 г. в рамках V Международного арктического форума станет возможным проведение отдельной сессии, посвященной правоприменительной практике принятых арктических законов.