

Протокол № 3.

Председательствовал: председатель Экспертного совета В.А. ШТЫРОВ

Присутствовали:

- члены Экспертного совета - А.К. Акимов, Г.Ф. Алексеев, В.И. Богоявленский, Н.А. Волгин, А.Н. Вылегжанин, В.М. Грузинов, М.А. Жуков, И.М. Зуга, А.Г. Иванов, Б.П. Ивченко, А.А. Игнатъев, И.И. Колодезников, А.Э. Конторович, В.М. Котляков, Е.В. Кудряшова, Л.И. Лобковский, В.А. Мартыщенко, В.В. Михайличенко, Е.И. Михайлова, В.И. Павленко, И.Я. Петренко, В.Н. Пивненко, А.Н. Пилясов, В.Л. Попов, Е.К. Пудовкин, В.Н. Разбегин, В.Д. Рожков, В.И. Скоропупов, В.Т. Соколов, А.К. Тулохонов, С.Н. Харючи, И.К. Чернышенко, И.Л. Шпектор
- ответственные сотрудники Аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера - В.К. Сладков, А.М. Васильева
- приглашенные - Д.И. Азаров, Р.М. Абрамян, Е.И. Васильева, А.М. Володченко, С.А. Головинский, О.Б. Козлов, Е.Ю. Кочемасова, М.В. Кулинко, О.Г. Курилов, А.П. Наумкин, В.В. Раздобаров, С.Н. Рябухин, А.С. Скаридов, А.Н. Сульженко, Г.И. Сысоева, А.В. Цыбульский

I. О проекте федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации»

1. Принять к сведению доклад заместителя Министра экономического развития Российской Федерации А.В. Цыбульского.
2. Рассмотреть вопрос «О концепции проекта федерального закона «Об особых условиях социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» на совместном заседании президиума Экспертного совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации с главами и председателями законодательных собраний субъектов Российской Федерации, входящих в Арктическую зону Российской Федерации, а также с Парламентской Ассоциацией «Дальний Восток и Забайкалье» 26 июня 2015 года в г. Якутске.
3. Организовать работу по подготовке предложений для разработки концепции проекта федерального закона «Об особых условиях социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» силами Экспертного совета, с

привлечением представителей заинтересованных органов законодательной власти арктических регионов и Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

4. Заместителю Председателя Экспертного Совета А.К. Акимову с участием экспертов Экспертного совета, представителей заинтересованных органов законодательной власти арктических регионов и Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока подготовить и представить в составе предложений к концепции проекта федерального закона «Об особых условиях социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» на следующее заседание президиума Экспертного совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации предложения о подготовке проектов нормативных правовых актов в области природопользования и охраны окружающей среды, призванных обеспечить:

- условия для ведения традиционного природопользования коренными народами Севера и Арктики;

- приоритетный доступ для этих народов к биологическим ресурсам, необходимым для ведения традиционного природопользования.

5. Членам Экспертного совета до 15 июня 2015 года представить развернутые обоснования о необходимости принятия федерального закона «Об особых условиях социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации».

6. Членам Экспертного совета до 15 июня 2015 года представить предложения к разработке концепции проекта федерального закона «Об особых условиях социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации».

II. О внесении изменений в План работы Экспертного совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации

1. Провести совместное заседание президиума Экспертного совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации с главами и председателями законодательных собраний субъектов Российской Федерации, входящих в Арктическую зону Российской Федерации, а также с Парламентской Ассоциацией «Дальний Восток и Забайкалье» 26 июня 2015 года в городе Якутске и рассмотреть вопрос: «О концепции проекта федерального закона «Об особых условиях социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации».

**Стенограмма заседания Экспертного совета по Арктике и Антарктике при Совете
Федерации**

18 мая 2015 года

В.А. ШТЫРОВ

Уважаемые коллеги, сегодня мы будем рассматривать очень важный вопрос – о проекте федерального закона об Арктической зоне Российской Федерации. Это будет специальный закон, для регулирования тех отношений в Российской Арктике, которые отличаются особенностями, которые не соответствуют общим нормам и требуют потому особых норм.

Название закона пока условное, потому что Правительство Российской Федерации пока не определилось окончательно в вопросе о необходимости разработки данного проекта закона.

Но вы знаете о том, что на первом заседании Госкомиссии по вопросам развития Арктики было принято решение о том, что необходимо провести анализ всей нормативной базы, которая действует в Арктике. Очевидно, что такой анализ нужен, чтобы обоснованно принимать решение о целесообразности разработки ФЗ «Об Арктической зоне». В ходе анализа надо будет найти ответ на то, что же является предметом этого закона, какое место он должен найти в правовом пространстве Российской Федерации, как в него должны быть интегрированы идеи из закона о стратегическом планировании, закона о промышленной политике. Все это должно быть увязано с Налоговым, Бюджетным, Земельным, Градостроительным кодексами, целым рядом других отраслевых и иных законодательных актов. Это большая и сложная работа, где должны потрудиться юристы-профессионалы.

Однако одного только юридического анализа мало. Необходимо дать ответ на вопрос о специфике отношений в Арктической зоне на экспертном, то есть на проблемном, содержательном уровне, с учетом всей совокупности геостратегических и внутрироссийских факторов, определяющих текущее состояние и перспективы развития российской Арктики.

То есть перед нами задача, очень серьезная как в юридическом, научно-теоретическом, так и в практическом плане.

Наша работа по концептуальному обсуждению подходов к разработке данного проекта закона будет разбита на два этапа.

Во-первых, мы сегодня на заседании Экспертного совета обсудим этот вопрос.

Затем мы вынесем его на рассмотрение представителей субъектов Федерации, входящих в Арктическую зону. В конце июня в городе Якутске состоится расширенное заседание Президиума нашего Совета с участием Председателя Совета Федерации Валентины Ивановны Матвиенко. На это заседание мы пригласили глав законодательных собраний и руководителей субъектов Федерации, отнесенных указом Президента к Арктической зоне.

Если в итоге будет принято решение о том, что необходимо разрабатывать этот закон, то вместе с исполнительными органами государственной власти Российской Федерации, прежде всего с Министерством экономического развития, мы сможем продуктивно над ним поработать. Это первый вопрос повестки дня нашего заседания.

Второй вопрос носит характер технический. Мы должны внести изменения в план работы Экспертного совета с учетом предстоящих мероприятий, которые пройдут в июне в Якутске.

И третье – это, по традиции, "Разное".

Если вы не возражаете против такой повестки дня, то мы начинаем работать. Нет возражений? Хорошо. Приступаем к первому, главному, вопросу.

Я предоставляю слово для доклада Александру Витальевичу Цыбульскому, заместителю Министра экономического развития Российской Федерации. Пожалуйста.

А.В. ЦЫБУЛЬСКИЙ

Спасибо большое, уважаемый Вячеслав Анатольевич.

Уважаемые коллеги! Я в первую очередь хочу поблагодарить за возможность обсудить этот важный вопрос в столь авторитетной и уважаемой аудитории.

Действительно, на сегодняшний день вопрос всестороннего развития, в первую очередь социально-экономического развития Арктической территории России, выходит на первый план, приобретает стратегическое значение. При этом, как правильно Вячеслав Анатольевич уже в своем вступительном слове сказал, для этого уже предпринят ряд шагов и на уровне Правительства. Была создана даже Государственная комиссия по вопросам развития Арктики от 3 февраля 2015 года, вышел соответствующий указ Президента № 50. И действительно не так давно мы провели первое ее заседание, на котором удалось обсудить вводно, рамочно, основные вопросы развития Арктической территории Российской Федерации. Возглавил эту комиссию вице-премьер Дмитрий Олегович Рогозин.

Мы довольно много в том числе говорили и о возможности и необходимости совершенствования российского арктического законодательства. Были, как правильно вы отметили, даны соответствующие поручения этот вопрос проработать. И я напоминаю, что именно в докладе Минэкономразвития мы поставили вопрос о необходимости разработки этого закона. Мы определены как министерство главное в этой работе, координирующее ведомством, и сейчас хотели бы поделиться с вами своими соображениями, как бы мы видели организацию этой работы. Что на сегодняшний день мы имеем? Первое. Указом Президента от 2 мая 2014 года № 296 определен состав сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации. Распоряжением Правительства № 2437-р от 3 декабря 2014 года утвержден федеральный план статистических работ и дополнен подразделом "Показатели социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации" и "Обеспечение национальной безопасности". Таким образом, российская Арктика выделена в самостоятельный объект государственной политики стратегического планирования и статистического наблюдения как единый макрорегион.

Второе. Принят закон, как правильно Вячеслав Анатольевич сказал, о стратегическом планировании в Российской Федерации № 172. И мы в нашей работе, конечно, должны обязательно учитывать его основные положения.

Третье. Мы все наблюдаем, что наши иностранные партнеры сегодня как традиционные игроки в Арктическом регионе, арктические державы, так и внерегиональные страны наращивают свою активность в арктическом вопросе. Это тоже необходимо учитывать при любой систематизации работы с нормативно-правовой базой. Мы должны быть интегрированы в мировой процесс освоения Арктики и использовать для этого все имеющиеся у нас возможности как в двусторонних, так и в многосторонних форматах.

Четвертое. Я думаю, что в этой аудитории нет необходимости говорить о специфике Арктического региона. Эта специфика влияет на возможности реализации экономических, инфраструктурных проектов, отражается на социальной сфере, экологии и всех остальных сферах деятельности. И все

эти особенности должны учитываться при формировании единой нормативно-правовой базы развития арктических территорий.

У нас действительно дискуссия о необходимости разработки и принятия специализированного закона, касающегося развития арктических территорий идет довольно давно. Позицию нашего министерства вы знаете. И она была озвучена в рамках заседания госкомиссии. Мы считаем, что этот условно называемый закон о развитии Арктической зоны Российской Федерации нам нужен. Его целесообразно рассматривать как некий комплексный документ, объединяющий в себе помимо общих положений и отраслевую специфику, а также региональные и местные особенности нормативно-правового регулирования арктических территорий. Наряду с прочими положениями закон должен определять параметры особых правовых режимов хозяйственной и иной деятельности в Арктической зоне, должен определять эффективные меры государственной поддержки такой деятельности, должен устанавливать механизмы государственно-частного партнерства и закреплять финансовый механизм устойчивого развития Арктики. И это, наверное, очень важный вопрос, чтобы этот закон действительно включал в себя основные механизмы, финансовые механизмы развития Арктической зоны. И необходимо в законе учесть вопросы освоения континентального арктического шельфа, оценку воздействия хозяйственной деятельности, иной деятельности на окружающую среду. Важной частью должны стать положения о реализации государственной социальной политики и регулировании трудовых отношений в Арктической зоне.

Кроме того, в законе, по нашему мнению, должны найти свое отражение положения о формировании единой арктической транспортной системы, а также совершенствовании нормативной базы, оказывающей влияние на совершенствование традиционного образа жизни коренным малочисленных народов Севера.

Помимо прочего, в законе могут быть обозначены основные приоритеты международного сотрудничества и взаимодействия в области устойчивого развития в Арктике.

Взаимоувязка указанных положений в единый федеральный закон позволит сформировать эффективную систему государственного управления, а также создать нормативно-правовую базу для развития хозяйственной деятельности на территории Арктической зоны Российской Федерации и улучшения качества жизни населения этих территорий.

Рассматривая международный опыт, необходимо отметить, что большинство арктических стран в той или иной степени в различной форме отражают арктическую специфику в своем правовом регулировании и в своей нормативно-правовой базе, а также активно трансформируют свое законодательство в соответствии с современными тенденциями и вызовами.

В большей степени в зарубежных странах развиты законы, которыми регулируются вопросы экологии, правового статуса коренных малочисленных народов и освоение полезных ископаемых в Арктике.

Предварительный анализ показывает, что в целом федеральное арктическое законодательство России на сегодняшний день продолжает оставаться фрагментарным, а по отдельным вопросам архаичным и не соответствующим тем вызовам, которые возникают сегодня в связи с задачами модернизации Арктической зоны и обеспечения национальных интересов России. Ряд нормативно-правовых актов, действующих сегодня, создавались еще в период существования плановой модели экономики, что во многом не соответствует современным тенденциям и

специфики ведения хозяйственной деятельности. Необходимо выявить нормы, влияющие на развитие Арктики на международном и национальном уровне, установить и устранить противоречия и пробелы в правовом регулировании.

Что нужно сделать в практическом плане? До сентября нам предстоит, и у нас есть соответствующее поручение, провести анализ действующей нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы, связанные с Арктикой. Эту работу мы осуществляем со своими коллегами из других заинтересованных федеральных министерств и ведомств. Мы на сегодняшний день уже направили все соответствующие запросы и документы и свое видение. Сейчас ждем соответствующую реакцию от наших коллег, которую будем систематизировать и анализировать.

Действительно, нужно детально проанализировать международный опыт в данной сфере, нужно рассмотреть предыдущие попытки разработки законов в современных условиях. На этой основе будет сформирован проект документа и запущена процедура согласования и подготовки его к принятию.

В заключении своего выступления хочу отметить необходимость межотраслевого и межведомственного взаимодействия, без которого осуществить столь масштабную работу будет крайне затруднительно. И, по нашему мнению, эффективной площадкой для проработки вопроса кроме Экспертного совета могла бы стать также созданная в рамках Государственной комиссии подкомиссия по социально-экономическому развитию, в которой можно было бы создать соответствующую рабочую группу, подкомиссия, которую возглавляет на сегодняшний день Министр экономического развития Улюкаев. От Совета Федерации, Вячеслав Анатольевич, в нее входите Вы. Поэтому мы здесь тоже видим, в том числе и возможность взаимодействия с Федеральным Собранием.

Спасибо большое.

В.А. ШТЫРОВ

Спасибо за очень содержательный и интересный доклад, Александр Витальевич. Прошу выступающих использовать идеи, прозвучавшие в докладе.

Какие есть вопросы к Александру Витальевичу?

Пожалуйста, Валентина Николаевна.

В.Н. ПИВНЕНКО

У меня вопрос следующий. Попытка внести данный закон, она уже была. И решение, которое было принято по законопроекту правительственной комиссии, в Правительстве Российской Федерации было принято решение о нецелесообразности внесения законопроекта в Государственную Думу. Это тот вариант, который был разработан Министерством регионального развития. В данный момент какие-то переговоры или работа, они привели к тому, что в Правительстве осознали необходимость в принятии такого закона? Или же мы будем обсуждать тот результат, который будет неизвестен?

А.В. ЦЫБУЛЬСКИЙ

Валентина Николаевна, спасибо. Справедливый вопрос.

Действительно, как я и говорил в своем выступлении, попытки принятия этого закона уже предпринимались. Но на сегодняшний день мы понимаем, что важность социально-экономического развития Арктической зоны становится все более очевидной. И в рамках

последнего заседания Госкомиссии у нас есть поручение Правительства рассмотреть целесообразность разработки и принятия этого закона. Мне сложно говорить в целом за консолидированную позицию Правительства, но позицию министерства я озвучил. Эта позиция заключается в том, что нам такой закон единый, который отражал бы все сферы деятельности и консолидировал всю нормативно-правовую базу, сегодня нужен.

В.А. ШТЫРОВ

Хорошо.

У меня вопрос такого характера. Александр Витальевич, Вы знаете, что сейчас действует закон о Севморпути, ведется речь о необходимости совершенствования этого закона. Как по Вашему мнению, это должен быть отдельный закон или он должен будет интегрирован в новый закон об Арктике?

А.В. ЦЫБУЛЬСКИЙ

Мы предполагали, что он должен быть интегрирован.

В.А. ШТЫРОВ

Хорошо.

Пожалуйста, Сергей Николаевич.

С.Н. РЯБУХИН

Александр Витальевич, у меня вот какого плана вопрос. Вы очень справедливо заметили, что в структуре закона должно быть ключевым – это финансовые инструменты реализации.

Понятно, что это ключевое звено данного закона. И в этой связи, если иметь в виду, что в глобальном плане на земном шаре осталось не так много инвестиционных глобальных площадок, а в России из них – две, это Дальний Восток, Забайкалье и Арктика (Арктическая зона), то как Вы рассматриваете такую идею, которую высказывают крупные эксперты, финансисты о том, что для реализации этого глобального инвестиционного проекта использовать рубль как эмиссионный центр? Не отдавать этот инвестиционный глобальный проект ни долларовой зоне, ни еврозоне, ни юаню, ни йене, а чтобы появились связанные инвестиционные денежные ресурсы на конкретные пообъектные перечни инвестиционной программы? Как Вы к этому относитесь? Или Вы здесь не предусматриваете такого регулирования?

А.В. ЦЫБУЛЬСКИЙ

Вы знаете, эта идея рублевой эмиссии под конкретные инвестиционные крупные проекты, она не нова, она обсуждалась на разных площадках. Честно говорю, мы пока эту проблему применительно к развитию Арктической зоны не рассматривали. Я просто сейчас не могу озвучить официальную позицию. Но я могу сказать свое мнение, личное, персональное, как эксперта. Я бы считал, что это возможно. И не только в отношении арктических проектов, но и в отношении проектов развития Забайкалья и Дальнего Востока. Тем более что у нас есть крупные, большие проекты, связанные со строительством новых городов и развитием агломераций. И возможно, это можно было бы использовать. Но опять же, говорю, это требует серьезной межведомственной проработки, в том числе и с нашими коллегами из Центрального банка, у которых тоже есть свое мнение по этому вопросу.

В.А. ШТЫРОВ

Хорошо.

Коллеги, мы сейчас задали крупные, принципиальные вопросы Александру Витальевичу, и это закономерно, потому что мы не можем сейчас говорить о конкретике, так как на сегодняшний день нет даже окончательного решения, разрабатывать этот закон или нет. Но важно то, что Минэкономразвития, как ключевое министерство структуры Правительства, занимающееся стратегическими вопросами, поддерживает необходимость принятия закона.

Уважаемые коллеги, предоставляю слово Дмитрию Игоревичу Азарову, председателю Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

Д.И. АЗАРОВ

Спасибо, уважаемый Вячеслав Анатольевич. Добрый день! Добрый день, уважаемые коллеги! Уверен, что в ходе сегодняшнего обсуждения мы как раз найдем целый ряд аргументов в поддержку развития законодательства. Я же постараюсь коротко определить позицию комитета по указанному вопросу на сегодняшний момент.

Понятно, что комитет огромное значение уделяет этим вопросам. Не так давно, в марте мы провели парламентские слушания, посвященные проблемам законодательного регулирования в сфере развития Северного морского пути и Арктической зоны Российской Федерации.

Мы, в том числе отметили, что действующие законодательные акты или совсем не учитывают, либо учитывают недостаточно специфические особенности Арктической зоны. Поэтому, на наш взгляд, актуальным остается вопрос о разработке и принятии федерального закона об Арктической зоне Российской Федерации, который бы комплексно регулировал соответствующие правоотношения. И я приветствую позицию Министерства экономического развития, которая, в том числе и на парламентских слушаниях была озвучена, по указанному вопросу.

Однако, учитывая современную динамику решения вопросов, связанных с многоаспектным освоением и развитием Арктической зоны в целях более оперативного, может быть, более последовательного реагирования на существующие, возникающие проблемы, думаю, есть основание говорить также о разработке проекта ряда законодательных актов в этой сфере, ну, в том числе уже тема финансовая, бюджетная поднималась. Понятно, что не все аспекты могут быть прописаны в комплексном законе, понятно, что это целый пакет законодательных инициатив.

Если говорить о проекте федерального закона об Арктической зоне, то в нем, конечно, должны быть установлены принципы и критерии отнесения территории субъектов Российской Федерации, муниципальных образований к Арктической зоне. Как вы знаете, на сегодняшний момент это отдельно не определено. У нас есть огромные субъекты Российской Федерации, которые расположены в разных климатических зонах.

Возможно, природно-климатические факторы не должны быть единственными критериями определения состава Арктической зоны. Требуется также учет ресурсного потенциала, транспортной доступности, уровня развития инфраструктуры соответствующих территорий, влияния Северного морского пути и так далее. Это имеет важное прикладное значение для регионального регулирования в этой уникальной сфере.

Напомню, что именно о необходимости разработки проекта современного конкурентного развития Северного морского пути как условия освоения арктических территорий говорил Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин в Послании Федеральному Собранию 4 декабря 2014 года.

Комитет определил свою позицию по указанным законопроектам возможным. Сегодня есть дискуссия, Вячеслав Анатольевич сказал, что будет, не будет.

В проекте комплексного федерального закона, на наш взгляд, и возможно ряда федеральных законов должны устанавливаться особенности реализации в Арктической зоне экономической, социальной, природоохранной, инвестиционной, что очень важно, демографической и жилищной политики. Также предусмотреть меры по привлечению и закреплению трудовых ресурсов в арктические регионы в том числе за счет системы гарантий и компенсаций для работающих и проживающих там лиц, разработке и внедрению механизмов, стимулирующих воспроизводство и рациональное использование минерально-сырьевых и биологических ресурсов этого уникального макрорегиона, государственной поддержке, осуществляемой в Арктической зоне хозяйственной деятельности через установление, например, особого режима бюджетного, налогового, тарифного регулирования.

Думаю, что можно было бы предусмотреть и прямые меры, такие, как дотации, субсидии и косвенные (налоговые, таможенные, тарифные) меры государственного стимулирования и регулирования социально-экономического развития Арктической зоны. Для этого важно использовать, на наш взгляд, имеющийся опыт законодательного регулирования, приобретенный в рамках деятельности по социально-экономическому развитию отдельных территорий, например, Дальнего Востока и Байкальского региона. Большой потенциал имеет создание особых экономических зон на региональном уровне.

Считаю, что эти, а также иные, уже существующие правовые механизмы, могут с успехом быть применены и для развития Арктической зоны Российской Федерации.

Говоря об Арктической зоне и о будущем законе, особо следует отметить возрастающую интенсивность работ по освоению природных ресурсов этого макрорегиона, возникающие в связи с этим экологические угрозы. В случае непринятия надлежащих мер в том числе и законодательных могут иметь региональный и даже глобальный характер. Поэтому в проекте федерального закона, о котором мы, сегодня ведем речь, на наш взгляд, должны быть положения об особых режимах природопользования и охране окружающей среды в Арктической зоне, включая мониторинг ее загрязнения.

Кстати, уважаемые коллеги, вы знаете, что в конце месяца будет проведен Невский экологический форум, в том числе "круглый стол", который будет вести наш комитет, Акимов Александр Константинович будет модератором. Мы эти аспекты предполагаем рассмотреть.

Наконец, обустройство инфраструктуры Арктической зоны неизбежно затронет жизнь народов, особенно кочевых, которые традиционно проживают на территории российской Арктики. Вопросы соблюдения прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих в Арктической зоне, а также защита их исконной среды обитания и традиционного образа жизни, поддержки общин и традиционной хозяйственной деятельности этих народов должны найти свое место в федеральном законе, о котором мы сегодня ведем речь.

Коллеги, это лишь некоторые моменты, касающиеся темы нашего сегодняшнего заседания. Работа предстоит большая и непростая. И, Вячеслав Анатольевич, я хочу абсолютно присоединиться к Вашему мнению, что нам где-то придется и переламывать ситуацию. Наш комитет здесь, безусловно, является той площадкой, которая всестороннюю помощь готова оказать. Спасибо за внимание, коллеги.

В.А. ШТЫРОВ

Спасибо.

Пожалуйста, Валентина Николаевна Пивненко, первый заместитель председателя Комитета Госдумы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока.

В.Н. ПИВНЕНКО

Спасибо, Вячеслав Анатольевич.

Я должна сказать, что действительно вопрос принятия данного закона перезрел, а учитывая обстоятельства, которые связаны сейчас с огромным вниманием к Арктике со стороны наших зарубежных партнеров, усиление проблем внутренней политики нашего государства это бы имело огромное значение. Поэтому мне кажется, что тот вариант проекта закона, который сегодня представлен нам на Экспертном совете, нам необходимо поддержать за основу и дальше вместе с регионами и совместными усилиями работать по его продвижению.

Мне казалось бы, что его можно было бы назвать рамочным законом, потому что он требует принятия достаточно серьезных изменений и в другие законодательные акты, которые сегодня есть. И учитывая поручение, которое принято государственной комиссией о пересмотре программы социально-экономического развития Арктики до 2020 года, это будет как раз комплекс задач в виде документов, которые должны быть сформированы, возможно, и в арктический кодекс. Извините за такое выражение, но я думаю, что это соответствует тому значению, которое сегодня необходимо принимать.

Мне казалось бы, что нужно посмотреть на вопрос о включении в текст проекта закона все же перечня территорий, которые будут относиться к Арктической зоне. Учитывая то, что на сегодня достаточно много есть предложений, которые представлены здесь, в том числе от Республики Саха (Якутия), о неучтенных муниципальных образованиях – улусах, которые вполне могут претендовать на этот статус.

Я бы хотела напомнить уважаемому Вячеславу Анатольевичу и всем присутствующим, мне кажется, неправильно, что на сегодня, по сути дела, заброшена та большая работа, которая проводилась нашими учеными, специалистами, экспертами, которые разработали критерии отнесения к районам Севера, в том числе к экстремальным. На основе этой методики можно четко определить по показателям природно-климатическим, социально-экономическим, медико-биологическим те границы в разрезе муниципальных образований Арктической зоны, которые имеют место быть. Это важно и для северных регионов, это важно для России, это важно для выполнения тех задач, которые обозначены темой принятия данного закона.

Мне бы хотелось, чтобы экспертное сообщество наше еще раз обратило внимание на этот пакет документов. Я подчеркиваю, более 40 научных организаций, объединений, экспертов не только Москва, Санкт-Петербург, но и все наши северные научные центры, они работали над выполнением этой задачи. Она, может быть, использована при доработке данного закона.

Мне бы хотелось еще обратить внимание на ту цель, которая обозначена в проекте закона. Это благоприятные условия для проживания и работы там людей. Это очень важно. Территория ведь огромная. Она пугает, может быть, по тем границам, которые сегодня вбирают в себя понятие "Север" и понятие "Арктика", но это особенность нашей страны. Это наша специфика. И не каждый человек может в этих условиях там жить и работать. Там всегда, еще во времена освоения

Арктики, во времена освоения Севера, для того чтобы туда приехать, нужно было иметь хорошее здоровье и адаптироваться там. Не все могли, кто желает, даже это выдержать.

А учитывая то, что Север включает в себя и большое количество городов с соответствующей инфраструктурой, которая требует и специальных знаний и профессий, требует ротации рабочих кадров, специалистов, в том числе и в социальной сфере, необходима, извините за такое выражение, конфетка, которая бы эту особенность, по сути дела, определяла. Поэтому еще раз хочу обратить внимание на то, что оттого, что мы дадим определенные преференции средствами из федерального бюджета, с участием регионов, с участием бизнеса, эти средства будут иметь значительный потенциал для увеличения, в том числе и налоговых поступлений в регионы Арктической зоны, которые будут работать.

Я знаю, может быть, не принято говорить это, документ, который, по сути дела, представлен, как один из вариантов оказания поддержки арктическим регионам, но нужно посмотреть и возможности обеспечения занятости того населения, которое никуда не собирается с Севера уезжать, но проблемы с работой там есть.

Я имею в виду два направления, прежде всего, – это поддержка малого бизнеса, потому что для таких регионов, как арктические, это очень важный инструмент для развития регионов. И на сегодня те, кто пытается заняться бизнесом там, те, кто заинтересован в этом, они не могут выполнять тот груз финансовой поддержки для работающих, который существует и в нынешнем законодательстве. Это выплата районных коэффициентов, процентных надбавок, это уровень минимальной заработной платы, на которую по-прежнему не обращают внимания, что на нее должен начисляться районный коэффициент.

И продукция представителей, особенно малого бизнеса, не ресурсодобывающих компаний, а именно малого бизнеса, сосредоточенного на этих территориях, она никогда не будет конкурентоспособной. Мы для того, чтобы поддерживать, давайте посмотрим на возможность использования средств и фонда занятости, хотя бы частично, для того, чтобы оказывать эту поддержку, другие инструменты. Но без специфики, без особенностей, в том числе и налогового законодательства, решить проблемы, которые будут исходить даже из концептуального этого закона, это будет невозможно. Поэтому впереди у нас долгий путь, я считаю. Но мы можем этот путь сократить для того, чтобы вместе уже смотреть комплексно этот вопрос, и проект закона об Арктической зоне, и все составляющие, которые должны сопровождать уже реально работу над вариантом до внесения его и на правительственную комиссию, в Государственную Думу для рассмотрения в первом чтении.

Спасибо.

В.А. ШТЫРОВ

Спасибо, Валентина Николаевна.

Александр Николаевич Пилясов, директор Центра экономики Севера и Арктики Совета по изучению производительных сил при Минэкономразвития.

А.Н. ПИЛЯСОВ

Дорогие коллеги, я очень кратко хочу поделиться своими мыслями о законопроекте. Двадцать лет назад в Госкомсевере, когда я был начальником отдела Арктики, мы обсуждали логику арктического федерального законодательства, российского. И видение было такое, что должен

быть федеральный закон, указ Президента об основах, стратегия, федеральная целевая программа. Это 1996-1997 годы.

Вот как пошла жизнь. Жизнь пошла, что основы есть, стратегия появилась, даже госпрограмма без денег, без показателей, но есть, а вот с законом возникла заминка. Идея была какая? Закон, из него, как из куколки, будут другие нормативно-правовые акты. То есть он обозначит рамочные установки, рамочные нормы и правила для последующего развития нашего законодательства и нашего регулирования. Но, повторю, что жизнь всегда богаче любой логической схемы. И реальность оказалась иной. Но это не означает, что значимость федерального закона в силу того, что мы пошли со второго, третьего, четвертого захода, она исчезла. И поэтому я хотел бы сконцентрироваться на конкретных предложениях к тому законопроекту, который нам предложен сегодня.

У меня есть несколько здесь соображений. Первое. Если мы признаем эту логику, о которой 20 лет назад говорили, то, конечно, в этом федеральном законе должны быть отсылки к основам госполитики. То есть там есть отсылки к стратегии, к программе, должны быть оценки и к основам госполитики. Это позволит сделать этот закон экономнее, избежать дублирования прямого, чем грешат наши законодатели – из разных законов прямо страницами цитируют другие нормы. Это не нужно. Закон должен быть самостоятельным и самобытным без прямого цитирования других федеральных норм, которые уже приняты. То есть связь с основами госполитики обязательна.

Второй момент. Дальше ставится приоритет устойчивого развития. Будучи на многочисленных международных конференциях по Арктике, должен вам доложить, что вообще тема устойчивого развития, она как-то так затухает, потому что в условиях глобальных изменений климата, постоянной турбулентности, бросков климатических, политических, экономических и так далее, как-то тема устойчивого развития звучит очень двусмысленно. Жизнестойкость к изменениям, резистентность к изменениям, а вот устойчивое развитие как-то погасло как идеал.

Дальше, конечно, муниципальный уровень закона. Есть отсылки и есть даже глава, что муниципальное регулирование политики в Арктической зоне, представляется, должно быть значительно мощнее. Почему? А нам товарищи из Вашингтона сейчас подбрасывают проект научный о том, как эффективно управлять береговой Арктической зоной Российской Федерации. То есть мы не прорисовываем это как предмет регулирования. Мы в нашем законопроекте вообще береговую зону никак не обозначаем. А нам люди говорят, что у вас такое богатство, у вас такая протяженная арктическая береговая зона, давайте мы займемся ею, нам интересно. Значит, надо прописывать. Надо прописывать береговые муниципальные образования.

Надо прописывать этот феномен *coastal zone management*, переводимый на русский язык как управление береговым землепользованием, береговыми зонами.

Дальше, конечно, в этом законе очень много рассуждений, уже жизнью снятых, о том, как нам нарезать Арктическую зону. И как нам в одном законе единственным образом на все случаи жизни ее нарезать. Задача, нерешаемая в принципе, потому что для климатологов одна Арктика, для управленцев – другая Арктика, для социологов-экономистов – третья Арктика. И мешать все это и пытаться одни границы в одном законе прописать неправильно. То есть эта задача нерешаемая, и не нужно за нее браться. Нужно признать, что в управленческих целях используем это, и это та граница, которую климатологи и физгеографы необязательно должны исследовать. Тогда мы не будем вязнуть.

Я согласен, что надо прописывать критерии для управленческих целей определения арктической зоны. Но тут одна незадача – если мы будем использовать критерии законопроекта (там два: оборонный и приморский), то бедная Воркута не попадет. Я это говорю Игорю Леонидовичу принародно. То есть получается, что она опять выпадет, потому что она и не приморская и не оборонная. То есть нужно критерии как-то размягчить, наверное, чтобы Воркуту опять впустить в арктические. Потому что по сегодняшним критериям этого законопроекта она не попадает.

Конечно, должна быть корпоративная смычка интеграции с корпоративным правом. Но как? У нас ресурсные компании работают в Арктике, а в законопроекте вообще ничего нет про этих игроков. Там как-то сказано туманно "юридические лица". Так нет, ресурсные компании, корпорации, работающие, и как их корпоративное право учитывается и интегрируется с федеральным законодательством – ну, важная тема, нельзя же игнорировать "Роснефть", нельзя игнорировать "Газпром", "Газпром нефть". Но они же и реально присутствуют, а в законе нет таких вообще, нет крупных недропользователей. Конечно, государственно-частное партнерство, понятно.

Еще несколько важных моментов. Закон сегодня местечковый. Почему? Мы есть одна Россия, там немножко про международное сотрудничество два слова. Но если реалии глобализации мы признаем, Арктический совет признаем, АМАП и прочее признаем, значит, надо четко вводить эту тему не строчкой, а мощно поднимая вопросы участия России, ее лидерства в этом международном сотрудничестве и так далее. Тогда закон перестает быть местечковым. Сегодня он является однозначно таковым.

Конечно, отдельный блок тут есть – основные направления реализации политики в экологической сфере, то есть по птичкам, рыбкам. Конечно, я приветствую, что есть целая глава закона, как регулировать и как выработать госполитику по охране птичек и рыбок в Арктике. Но у меня возникает недоумение, а почему нет такой главы, как регулировать экономическую политику, чтобы там были прописаны территории опережающего развития, особые экономические зоны, особый налоговый режим, и чтобы это было компенсировано отдельной главой. А то получается сейчас по птичкам, рыбкам глава есть, а отдельной главы по тому, как экономическую деятельность стимулировать в Арктике, такой главы нет.

Конечно, тема арктических островов важна, и она всегда обособливается, и, вероятно, в законе тоже полезно, чтобы этот феномен арктических островов (он очень специфичный) был отражен.

И в заключение скажу, что, конечно, я считаю, что мы должны поддерживать идею законопроекта. И здесь вопрос: мы хотим прорывной закон? У нас сегодня из стрех наших нормативно-правовых актов: основы госполитики, стратегия и госпрограмма, на мой взгляд, прорывным является только один документ – это стратегия. Это новаторский документ. Госпрограмма без денег, показателей и так далее такова, что уже предлагают в решении госкомиссии новую версию. Мы только в 2014 году приняли, а в 2015 году у госкомиссии ирония, что мы уже говорим о новой версии госпрограммы. Основы госполитики, говорю вам ответственно, повторили тот документ, который мы в Госкомсевере имели в 1996–1997 годах. То есть у нас был этот документ, он не был Президентом подписан, и нам было очень приятно увидеть в 2008 году, когда тот же документ почти с тем же текстом был уже подписан как указ Президента. То есть в указе прорыва большого нет, в стратегии явный прорыв – это новшество. В госпрограмме прорыва нет.

Так вот, представляется мое пожелание, чтобы федеральный закон по своему новаторству, по своему не местечковому характеру был на уровне стратегии утвержденный. Спасибо.

В.А. ШТЫРОВ

Спасибо. Очень интересно.

Александр Николаевич Вылегжанин, заведующий кафедрой международного права Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации, пожалуйста.

А.Н. ВЫЛЕГЖАНИН

Спасибо.

Уважаемый Вячеслав Анатольевич, уважаемые коллеги! Прежде всего, несколько справок. Должен сказать, что по Конституции у нас все-таки иерархия точно установлена. То есть сначала идет Конституция, потом идет конституционный закон, федеральный закон.

Что касается указов Президента или других документов, утвержденных Президентом, в том числе, скажем, основы государственной политики в Арктике или Арктическая стратегия, это все-таки не уровня закона, это подзаконные акты. Поэтому в федеральном законе делать ссылку на подзаконные акты по формату не положено.

Второй момент я бы хотел отметить, что, конечно же, очень хорошо поставлена альтернатива действительно. То ли мы хотим сделать очередной закон, что называется, для галочки, то ли действительно должен быть какой-то прорывной, инновационный закон. И в этом плане международный опыт как раз ориентирует на то, чтобы действительно в специальном правовом акте, посвященном ответственному столь региону для национальных интересов России, обозначить те моменты, которые реально будут работать на государство.

Еще раз хочу подчеркнуть, на самом деле действительно то, что перечислено сейчас, и то, о чем говорилось уже в первом докладе, Арктический континентальный шельф или транспортная составляющая или трудовые отношения, мы всегда можем сказать, что есть соответствующие федеральные законы, в том числе последний закон, который уточнил правовой статус Северного морского пути.

И возникает вопрос – то ли мы будем просто повторять, то ли это мы создаем специальную правовую норму, то ли речь идет на самом деле о кодификации, прогрессивном развитии применимого права. Если о втором мы говорим, то, конечно, тогда нужно говорить не о деталях, вот есть проект закона, давайте вносить в него изменения. Очевидно, должны говорить уже о концепции совершенно другой.

Вот в этом плане, конечно, можно было бы, опять-таки оперируя международным опытом, отметить, что возможности для этого есть. Мы никогда не задумываемся над тем, почему в период СССР рыболовный флот занимал первое место в мире, а сейчас так резко упал. Или в период СССР наш морской торговый флот занимал шестое место в мире по дедвейту, а сейчас, как вы знаете, совершенно опустелись и судов морских торговых под флагом России, что называется, раз, два и обчелся. Очевидно, нужно по-крупному посмотреть на этот вопрос.

Еще один пример – это вопрос о поощрении, о выгрузках в порты. Если взять наше законодательство, которое регулирует заход в Мурманский морской торговый порт, и, допустим, законодательство Канады, которое регулирует тоже, в арктический порт, мы увидим чудовищные просто различия. Но это ладно, страны с развитой правовой системой.

В советский период мне довелось работать в Африке. Вы знаете, законодательства ряда африканских государств предоставляют крупные правовые стимулирующие положения, которые

действительно поощряют любого рыбака осуществлять выгрузки именно в своих национальных портах. Поэтому если вы посмотрите эти развивающиеся государства прибрежные Африки, они завалены просто рыбой.

А посмотрите, что у нас делается? У нас много, вообще говоря, с этим хорошо что ли?

То же самое можно сказать, например, о регулировании управления ресурсами континентального шельфа. Опять-таки возьмем арктический континентальный шельф. Никто же из нас не слышал, чтобы споры по поводу использования ресурсов арктического шельфа Канады рассматривались где-нибудь в Стокгольме. И этого не будет никогда.

Или то же самое, споры в отношении Арктического шельфа Соединенных Штатов. Они всегда будут рассматриваться, разумеется, в Соединенных Штатах Америки. У нас же, как вы знаете, очень много споров рассматривается в Стокгольме. Между тем, как правовые возможности, для того чтобы изменить эту ситуацию, несомненно, есть.

Я бы еще мог много чего назвать, но, экономя время, просто хочу сказать, вот, с моей все-таки точки зрения, как уже совершенно правильно Вячеслав Анатольевич отметил, надо сейчас, видимо, говорить все-таки, до того, как примут решение, будет закон или не будет, не о конкретном проекте, не о конкретных формулировках, а, скорее всего, все-таки именно о концепции, что мы видим, с точки зрения содержания будущего закона. Спасибо.

В.А. ШТЫРОВ

Спасибо Вам, Александр Николаевич.

Пожалуйста, Игорь Константинович Чернышенко, член Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

И.К. ЧЕРНЫШЕНКО

Спасибо. Уважаемый Вячеслав Анатольевич, уважаемые коллеги! Действительно, востребованность проблемы законодательного регулирования вопросов развития Арктической зоны Российской Федерации, она всем известна, актуальна. Об этом свидетельствует и принятие целого ряда нормативно-правовых актов органов исполнительной власти. Об этом свидетельствуют и форумы, которые прошли за последние два года в более чем восьми регионах, и многое другое. Это первое замечание.

Второе то, что здесь, наверное, присутствуют все сторонники необходимости принятия федерального закона, который будет влиять на развитие Арктики.

Ну и третье. Вот Александр Николаевич, мы сейчас не обсуждаем тот закон, который вы обсуждали, ибо он уже давно отложен в архив. Мы сегодня говорим о целесообразности и возможности дальнейшего развития законодательства, федерального закона об Арктической зоне. Просто хотелось бы Вам прооппонировать пару ваших тезисов, но смысла в этом нет. Мы говорим сегодня о новых подходах к федеральному закону. Это вот первое.

Второе. На мой взгляд, сегодня закончено принятие нормативно-правовых актов органами исполнительной власти Российской Федерации. Я говорю об основах, потом стратегии, потом указе Президента о территории, потом программе социально-экономического развития. И как завершающий этап, дискуссионный, достаточно долго был вопрос: кто же будет органом руководства по вопросам развития Арктики? И был разговор, возможно, в министерстве. После того, как Минрегион исчез, передали в Минэк, и появилась комиссия, которая 14 апреля провела

первое заседание. И сегодня вот вопрос принятия нормативно-правовых актов органов исполнительной власти практически завершен.

И вот наша задача сегодня – определиться, как мы идем дальше, потому что прежние два-три варианта, даже не два-три, а еще, по-моему, лет 15 тому назад был первый вариант арктического закона, который тоже рождался в недрах Совета Федерации, он как-то потом ушел, и на сегодня вот – как идти дальше. Вот одна из главных мыслей, идей сегодняшнего Экспертного совета. Все-таки – это, отталкиваясь от того, о чем говорил председатель госкомиссии 14 апреля, все-таки актуальность этого закона, она на поверхности. Большинство из экспертного сообщества, большинство из членов Совета Федерации, Госдумы и Правительства это понимают.

В частности, мы проводили две парламентские слушания за последние полтора года в Совете Федерации, посвященных вопросам развития Арктики. И все выступающие, там было много представителей регионов, много было политиков, много экспертов, которые говорили о том, что этот закон необходим. Мы сегодня находимся здесь, в основном своем, единомышленники, пытаемся найти, как идти и куда идти дальше, чтобы этот закон появился.

На мой взгляд, сегодня есть ряд федеральных законов, которые регулируют правоотношения, федеральных законов, подчеркиваю, в Арктической зоне. Это и закон о стратегическом планировании, это и закон о континентальном шельфе, закон о мореплавании, о недрах. Это общие федеральные законы, которые на Арктику имеют, как и на все субъекты Российской Федерации, непосредственное влияние.

Есть ряд специальных законов федеральных, которые касаются только территории Арктики. Шире, но они к Арктике привязаны более плотно. Это два-три закона о коренных малочисленных народах Севера. Это наш главный северный закон, о чем Валентина Николаевна говорила, о государственных гарантиях и компенсациях для работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Это законы о жилищных субсидиях для северян, корректировка пенсионного законодательства. Это вот такие специальные законы.

Но сегодня мы подходим к тому, что эти законы работают, но они требуют более четкого конкретизирования в вопросах развития Арктики. На мой взгляд, сегодня задача Экспертного совета, и как я услышал ее на госкомиссии, все-таки выработать концепцию. Правильно говорил последний выступающий, что сегодня говорить о самом законе рано, а нужно выработать концепцию, чего же мы хотим увидеть в этом законе.

Делать рамочный закон, как здесь прозвучало, закон об Арктической зоне Российской Федерации, мы просто немножко пролонгируем тему того, что такой закон необходим.

Но он будет носить некие концептуальные теоретические и перспективные установки, которые вызовут опять ожидание арктических регионов повышенное, а практической реализации иметь не будут в силу того, что любой рамочный комплексный закон носит отсылочный характер, и мы опять на годы, если не более, отложим этот подход. Поэтому, наверное, сегодня, если уже говорить о целях нашего обсуждения, необходимо выйти на какой-то опять же конкретный закон, который будет называться о развитии Арктической зоны Российской Федерации. Слово "развитие" очень важно. Тут могут быть разные модификации.

Что в нем сегодня актуально? Вот две-три позиции, которые хотелось бы с точки зрения моего общения с экспертным сообществом назвать. В первую очередь, бесспорно, финансовая основа

этого закона, потому что принимать закон о развитии, не понимая источник его финансового исполнения, это очень сложно по разным причинам.

Здесь присутствует Рябухин Сергей Николаевич. Он прекрасно понимает, что любой закон, куда мы заложим меры поддержки северных территорий, без проработки их источника наполнения, встретит абсолютно сложное восприятие в Минфине. И мы сразу обречем себя заранее на относительную неудачу при всем уважении к Министерству экономического развития и к Дмитрию Олеговичу Рогозину, потому что финансовая составляющая – это важно.

Используя некий опыт внутренний и зарубежный, мне бы хотелось назвать два-три источника, которые могли бы быть основой финансово-экономической составляющей. Прежде всего, это опыт, возможно, трастфондов, который формируется за счет части налогов предприятий, работающих в условиях Арктики, в Аляске и в других. Возможно, это тема дополнительного... очень важная тема, над ней стоит задуматься. Понимаю, что Минфин от нее не откажется, это часть налога на добавленную стоимость, которая формируется в основном за счет повышенной заработной платы в условиях Севера и арктических регионов, и найти механизм, формулу, какие это отчисления в фонды развития Арктики, возможно, удастся.

Следующие варианты, о них уже говорили: это особые экономические зоны, это территории опережающего развития, это, возможно, государственно-частное партнёрство.

Финансовая основа возможного нашего закона о развитии Арктической зоны Российской Федерации является базовым ключом, потому что, не найдя ее, не определив в концепции, где мы видим источники... мы можем просто говорить о финансировании развития Арктики, я об этом скажу немножко позже, когда мы вернемся к госпрограмме развития Арктики (я буду очень кратко выступать), но концептуально нужно найти механизмы финансирования и формирования финансовой базы.

Вторая тема – это бесспорно то, о чем мы уже говорили, критерии, условно говоря, районирования, то, как это называет Валентина Николаевна. То есть определение, что входит в территории Арктической зоны Российской Федерации, потому что принцип указа, конечно, незыблем (мы указ исполняем), но в теории все-таки сегодня целый ряд субъектов Российской Федерации (и Якутия, и другие, которые находятся гораздо в более суровых условиях, чем вошедшие в этот указ), требуют регулирования. Я думаю, что этот указ тоже был важным документом на этом этапе, и те, кто пролоббировали включение своих субъектов (по-хорошему, я имею в виду), они этого добились.

Я привожу в пример Мурманскую область, когда в первоначальном варианте указа не было части Мурманской области. Причем сложные географические условия, сумели доказать разработчикам указа, что необходимо. И мы включили... Это регулирование необходимо в условиях все-таки законодательного обеспечения, что входит в критерии развития экономической зоны. Мне кажется, есть еще ряд критериев, которые нужно в законе прописать: социально-экономические, пенсионного характера.

По Северному морскому пути сегодня законодательство в основном сформировано. Но уже первый опыт показал, что у нас нет вопросов... нет законодательного обеспечения по штрафам за несанкционированный проход по Севморпути, нет обеспечения по спасательным работам. То есть, есть еще комплекс вопросов, которые нужно регулировать.

В целом я заканчиваю выступление тем, что нам необходимо, на мой взгляд... мы все сегодня, я понял, будем поддерживать идею принятия федерального закона в перспективе.

Второе. Нужно сформировать некую, более узкую рабочую экспертную группу, которая попробует выработать концепцию. Может быть, это будет опять же привлечение ученого экспертного сообщества, какого-то института, а нам необходимо по этому пути идти. Бесспорно, на этом этапе до закона нам необходимо выполнить идею, прозвучавшую на госкомиссии: доработать программу социально-экономического... не переработать, а доработать ее и наполнить ее финансированием не 2017 года и позже, а, может быть, раньше. Это тоже важная задача.

И мне кажется, что это очень непростая задача, но ей надо заниматься (хотелось бы поблагодарить Министерство экономического развития, которое конструктивно в рабочем плане сотрудничает в этом направлении, но, честно говоря, мне кажется, задача очень сложная), процесс согласования таких законов, которые мы хотим сегодня получить в ведомствах, министерствах, особенно в Министерстве финансов, я поэтому с большим оптимизмом вижу участие Сергея Николаевича в нашем Экспертном совете.

Это очень сложная задача. И тут всегда лучшее враг хорошего. Если мы опять замахнемся на неподъемные задачи и источники финансирования, мы можем этот закон обречь на неудачу. Выработка концептуально важного закона о развитии Арктической зоны Российской Федерации, это очень важная, очень сложная задача. Если мы ее пройдем, по итогам какого-то пути сможем где-нибудь в Арктике поставить какой-нибудь памятный знак. Это очень серьезная задача. Поэтому хотелось бы всем нам пожелать удачи и сказать, что необходимо написать конкретный путь выхода на закон, который позволит регулировать развитие Арктической зоны Российской Федерации. Спасибо.

В.А. ШТЫРОВ

Хорошо.

Пожалуйста, Евгения Исаевна Михайлова, ректор Северо-Восточного федерального университета имени М.К. Аммосова.

Е.И. МИХАЙЛОВА

Спасибо.

Знаете, я вначале даже как-то растерялась, увидев в раздаточных материалах законопроект, который в части статьи 4 говорит об Арктической зоне. Мы ведь очень много говорили в течение почти четырех с половиной лет с коллегами многими из сидящих здесь, в этом зале. Работали по просьбе правительства республики по определению критериев, которые могли бы содействовать отнесению 13 улусов, муниципальных образований Республики Саха (Якутия), к Арктической зоне... Ну что ж, будем работать дальше.

Хотелось бы сейчас сказать о том, что существенным тормозом для будущего развития Арктики, является низкая привлекательность региона для населения Арктической зоны, и уже давно не секрет. Я говорю об этом, опираясь на материалы нашего центра правовых исследований, который мы организовали в 2011 году. Совместно с Северным арктическим университетом и с другими научными институтами мы проводим эти исследования не только на российском, но и на международном уровне.

Сегодня стоит задача не только привлекать на работу молодых людей. Есть федеральная целевая программа, которая касается, например, привлечения молодых специалистов – врачей, в том числе

в северные арктические улусы. И по ФЦП "Земский доктор" предлагается, например, выделение 1 млн. рублей. Сегодня это молодых людей не устраивает, потому что здесь очень много таких моментов, которые, прежде всего, касаются условий проживания и условий труда. Люди едут в Арктическую зону, а потом обратно возвращаются, этот 1 млн. рублей обратно возвращают, и возникает вопрос, а что же тогда нужно, чтобы закреплять людей на этой территории?

Я как раз, когда летела в самолете, думала о том, что у нас сейчас весна, стаи птиц летят на север, к себе на родину. Есть разного рода научные версии, которые, в первую очередь, например, говорят о том, что это инстинкт, к себе домой летят, например, миллионы птиц, на Арктическое побережье. Но есть еще и такая научная версия, что птицы летят, потому что им нужны, конечно же, безопасные условия для зарождения новой жизни.

Я поддерживаю Валентину Николаевну в части целей государственной политики. Надо, наверное, прописать те моменты, которые могли бы реально способствовать цели формирования постоянного населения здесь, в Арктической зоне. Потому что это не столько социальная проблема, сколько большая геополитическая для нашей страны задача.

Поэтому, когда мы работали по последнему законопроекту, у нас были предложения по поводу введения особого режима. Этот путь наверное верный, тем более, что 2014 год изобилует тем, что в законодательстве Российской Федерации уже с 2014 года появились новые зоны, о ТОСЭР, например, о развитии Крымского федерального округа, "Об Особой экономической зоне в Магаданской области" и так далее...

Так что практика определения правового режима на отдельно взятой территории уже существует. Хотелось бы, конечно, чтобы мы, во-первых, учли вот эти моменты и то, что все-таки республика неоднократно предлагала создать федеральный целевой фонд развития Арктики. Здесь тоже последние наши исследования показывают, что, например, по бюджету 2013 года все наши 13 районов Арктической зоны, их совокупный доход равен 10 млрд. рублей, тогда как выручка только трех акционерных обществ (компания "АЛРОСА", "Сургутнефтегаз" и "Алмазы Анабара") в 2013 году составила 966 млрд. рублей. То есть не более 1 процента от общей выручки этих предприятий мог бы быть составлен доход этого самого фонда. То есть хотелось бы, чтобы все-таки этот закон содержал эти моменты. И мы, конечно же, обязуемся опять-таки внести предложения.

То, что сказала Валентина Николаевна, очень правильно. Правовое регулирование и ликвидация дефицита трудовых ресурсов и то, что практически сегодня касается налоговой, тарифной, таможенной, инвестиционной, социальной политики, экологии, как-то тут так выхолощено, на наш взгляд, прописано. В общем, надо будет работать. Спасибо.

В.А. ШТЫРОВ

Спасибо, Евгения Исаевна. В раздаточных материалах имеются от Вас достаточно интересные предложения по предмету закона.

Уважаемые коллеги!

Еще раз обращаю Ваше внимание на то, что содержащийся в раздаточных материалах проект закона об Арктической зоне в редакции 2013 года, не является предметом сегодняшнего обсуждения. Мы сейчас ведем речь о совершенно новой редакции этого закона, вырабатывая концептуальные подходы к нему, нарабатываем идеи и предложения на эту тему.

Олег Геннадьевич Курилов, глава города Норильска. Пожалуйста, Олег Геннадьевич.

О.Г. КУРИЛОВ

Добрый день, уважаемые коллеги! Вы знаете, я всего три года (без малого) в качестве главы города, но уже на несколько вариантов закона об Арктической зоне мы писали свои предложения. При этом, они значительно отличаются друг от друга.

Что мне сегодня понравилось? То, как Александр Витальевич разложил в принципе ту "рыбу" закона, которую предлагали северные территории. Мы несколько раз обсуждали на совете арктических городов, что там должно быть все.

Должно быть, первое, – это критерии, кто должен входить в Арктическую зону. Мы понимаем, сейчас указ Президента есть, но в этом проекте закона, который мы сегодня получили, они такие размытые. Собственно говоря, я понимаю почему. Здесь уже тот, кто пролоббировал, тот и попадает в эту Арктическую зону. Но это неправильно. У нас вопросы будут всегда возникать. Я думаю, что в законе четко должно быть обозначено, чтобы не было потом вопросов. Понятно, что закон – это живой организм и в правоприменительной практике будут возникать какие-то вопросы, необходимо будет вносить в этот закон изменения. Но четко должно быть обозначено, кто имеет право попасть в Арктическую зону.

Второе. Мне понравилось, Валентина Николаевна сказала по поводу "конфеток". И это действительно так. Мы понимаем, как наши северные территории осваивались. Сначала не совсем по своей воле, потом уже эти "конфетки" развешивали тому людскому ресурсу, который туда приезжал, иначе бы мы вообще не загнали никого на Север. Сейчас эти "конфетки" нужны не только работникам или тем, кого мы собираемся привлечь, нужны регионам, чтобы они понимали, если северные территории будут развиваться, что останется в бюджете региона, потому что сейчас пока все-таки регион не заинтересован в полной мере развивать северные территории. Это я говорю о Красноярском крае. У него в несколько раз вырос доход за четыре года, но собственные средства остаются на том же уровне. Заинтересован муниципалитет, заинтересованы крупные предприятия, которые могут локомотивом тащить.

Но они тоже должны быть заинтересованы в разведке месторождений, чтобы вкладывать туда миллиарды рублей, они должны понимать, что у них есть гарантия, ну, или какая-то гарантия получить это месторождение потом для разработки, иначе смысл тогда вкладывать свои деньги – это ведь деньги акционеров, если ты потом не получишь и не заработаешь на этом...

Ну и соответственно мелкий бизнес, это очень правильно, потому что в основном у нас же моногорода по северным территориям, а мелкий и средний бизнес должен понимать, как будут развиваться эти территории, куда вкладывать свои средства. Ну и соответствующие льготы, потому что на сегодняшний момент достаточно сложно нашим предпринимателям развивать бизнес. Там всеми правдами и неправдами мы стараемся им помогать, но тем не менее нет общей системы, нет гарантий для них. И, конечно, гарантий для работников, которые туда привлекаются, для пенсионеров.

Вот сейчас у нас действует программа по переселению пенсионеров, но количество пенсионеров не снижается. Чем лучше мы делаем условия на Севере, это просто парадокс... С другой стороны, у нас разные условия социально-экономического развития вообще по всей территории России, и поэтому, скажем так, в хорошем смысле подтолкнуть, чтобы они уехали с Севера, потому что себестоимость проживания пенсионера намного дороже на Севере, чем где-нибудь на юге России. И вот мне кажется, что когда мы соберем все наши предложения для закона, все, что необходимо

поправить и учесть, вместить их в закон будет просто невозможно. Мы опять погрязнем в этом и опять лет на 15 с принятием закона подвиснем.

Александр Витальевич предложил создать рабочую группу. Мне кажется, это очень правильное предложение, потому что рабочая группа может увидеть всю картинку не только по отраслям, а в целом. И тогда уже можно принимать решение, сколько это будет стоить, выгодно нам развивать Север, не выгодно, выгодно вкладывать туда средства федерального бюджета или нет. Пока так.

Ну а предварительные замечания мы свои уже прислали, поработаем и еще раз пришлем, более расширенно.

В.А. ШТЫРОВ

Спасибо.

Пожалуйста, Елена Владимировна Кудряшова, ректор Северного (Арктического федерального) университета имени Ломоносова.

Е.В. КУДРЯШОВА

Уважаемый Вячеслав Анатольевич, уважаемые коллеги! Так получилось, что из ведущих вузов Российской Федерации физически на сухопутной территории Российской Федерации находится именно наш университет. За весенний период мы стали базовой площадкой для проведения трех больших мероприятий – это большая конференция "Потенциал развития северных территорий России", которая собрала представителей органов исполнительной и законодательной власти муниципальных образований, вошедших в эти территории, и "круглый стол" "Северный морской путь. Проблемы и перспективы в XXI веке".

И в том, и в другом случае речь как раз шла о необходимости разработки и принятия федерального закона об Арктике. То есть мы противников этого закона в принципе не обнаружили. И те концептуальные вещи, которые были изложены по результатам этих двух больших мероприятий, мы направили в Секретариат их достаточно много, я остановлюсь лишь на нескольких основных идеях, тем более что мои коллеги предшественники уже очень многое из того, что и нами было предложено, высказали.

Итак, если говорить о терминологии, то, конечно, географическое определение Арктики, как северной полярной области Земли, не в полной мере отражает ее сущность. Арктика – это многослойное, физико-географическое, водно-территориальное, социально-экономическое, этнокультурное, геополитическое циркумполярное пространство, и включает не только сушу и воду, но и атмосферу, льды, 4,6 миллиона населения Земли, северные территории восьми приарктических государств. То есть это арктический макрорегион – большое многомерное пространство, и узкий географический подход не позволяет дать адекватную оценку такого многомерного арктического пространства с позиций междисциплинарности международного права и практики правоприменения.

Более того, водное пространство вокруг Северного полюса включает акваторию Северного Ледовитого океана, а именно Арктический глубоководный бассейн в центральной части океана, 10 морей, и нет острой необходимости, как нам кажется, упоминать в проекте федерального закона северные части Тихого и Атлантического океанов, расширять тем самым циркумполярное пространство.

Что же касается суши, то речь идет об окраинах трех материков: Северной Европы, Северной Азии и Северной Америки. При этом все побережье азиатского севера и часть европейского севера

образует единый российский Север. И кроме понятия Арктической зоны Российской Федерации в литературе, в том числе правовой, употребляется идентичное понятие "российская Арктика".

В этой связи, коллеги, возникает как бы три варианта возможного употребления этого понятия.

Первый – оказаться от употребления понятия "Арктика" в законе вообще, так как главным, основным объектом права в этом проекте является Арктическая зона Российской Федерации, а не вся Арктика. И это было бы понятно с геополитической точки зрения, так как Россия не претендует на все арктическое пространство, а речь в проекте закона идет только о российской Арктике.

Второй вариант – употреблять понятие Арктики в широком смысле, в том, который используется в международном праве. Но тогда это требует соответствующих пояснений.

Либо – третий вариант – дать широкое междисциплинарное определение Арктики, как многомерного круга полярного пространства Арктического макрорегиона, и уйти от узкого географического подхода.

Второй тезис. В плане уточнения понятия Арктической зоны Российской Федерации. Опять же, здесь важен не географический, а правовой подход и трактовка АЗРФ с позиции международного права и конвенции ООН по морскому праву. Поэтому вот мы предлагаем следующее определение, что Арктическая зона Российской Федерации – это внутренние морские территориальные воды, исключительные экономические зоны акватории Баренцева, Белого, Карского, Лаптевых, Восточно-Сибирского и Чукотского морей, континентальный шельф, определяемый в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву, акватория Северного морского пути, как исторически сложившейся национальной транспортной коммуникации Российской Федерации, все, как открытые здесь, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, сухопутные северные территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на побережье северных морей, имеющих выходы к акватории Северного Ледовитого океана и обеспечивающих безопасность Российского государства.

Тем более, что все эти определения, они так или иначе обозначены либо в терминах международного права, я имею в виду морские воды двенадцатимильной зоны и исключительную экономическую зону 200 морских миль, континентальный шельф 350 морских миль. Акватория Северного морского пути обозначена в федеральном законе № 132 28 июля 2012 года.

И очень важно упомянуть в проекте понятие акватории СМП, чтобы противостоять попыткам интернационализации нашей транспортной артерии.

Ну и, наконец, положения – все как открытые здесь, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли, острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, они приведены еще в постановлении президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 года, но в связи с изменениями климатической ситуации, которые могут способствовать появлению новых островов. И это позволит увеличить полярные владения Российской Федерации.

Что касается Арктической зоны Российской Федерации, нам представляется, что в состав, в том числе, есть смысл включить и национальные парки, особо охраняемые территории и природные заповедники. И прописать в законопроекте необходимость проведения мониторинга и публикаций полного перечня всех российских островов в морях Северного Ледовитого океана в рамках подзаконного акта государств ЕЭС российских островов в морях Северного Ледовитого океана, в

котором указать фактический статус каждого арктического острова, его ведомственную принадлежность и конкретного ответственного владельца.

В целях государственной политике нам представляется, первой задачей должно быть улучшение качества жизни населения, а все остальное – природа, инвестиционный климат, инфраструктура и так далее – следом. То есть человек в Арктике на первом месте.

Если говорить о принципах государственной политики, то опять же здесь, на наш взгляд, очень важно речь вести о накоплении человеческого капитала и отмечать не только необходимость развития традиционных видов деятельности – оленеводства, рыболовства – но и учитывать, что здесь преобладающим все-таки является городское население, расположены крупнейшие города Заполярья: Мурманск, Воркута, Норильск и другие, где существует масса проблем и в ЖКХ, в инфраструктуре, в социальной сфере.

И не буду дальше об остальных предложениях говорить – остановлюсь лишь на том, что на наших двух мероприятиях и, кстати, на "гайдаровском" форуме, где "круглый стол" по Арктике Артур Николаевич Чилингаров проводил, звучала цифра, что сегодня в 500 законодательных и подзаконных актах так или иначе регулируются взаимоотношения, взаимодействия в Арктике. То есть действует принцип, не у 7 уже, а у 500 нянек дитя без глазу. То есть настала жизненная необходимость все это сконцентрировать в едином федеральном законе. Конечно, с учетом уже накопленного опыта, с учетом обеспечения финансами этого закона. И этот закон, на мой взгляд, должен быть именно геополитическим и стратегическим, с учетом тех международных условий, ситуаций, которые разворачиваются вокруг Арктики.

Спасибо.

В.А. ШТЫРОВ

Хорошо.

Уважаемые коллеги, у нас осталось два выступающих по основной теме. Я не могу не предоставить им слово, но попрошу их очень четко, емко и коротко выступить.

Пожалуйста, Геннадий Федорович Алексеев, заместитель руководителя секции природопользования и экологии нашего Экспертного совета. Пожалуйста.

Г.Ф. АЛЕКСЕЕВ

Спасибо, уважаемый Вячеслав Анатольевич.

Во-первых, я хочу сказать, что я тоже ярый сторонник необходимости принятия федерального закона об Арктике. В то же время, с учетом даже сегодняшней дискуссии, на мой взгляд, для тех, кто против этого закона, мы создаем достаточно позитивные ожидания, тем, что пытаюсь объять необъятное, мы в течение ближайших 10 лет дискуссией о необходимости принятия этого закона так и ограничимся.

Поэтому я хотел бы поддержать позицию о том, что это должен быть рамочный федеральный закон. И то, что сегодня в 500 нормативных актах так или иначе учитываются особенности Арктики, это не плохо, а даже очень замечательно. Потому что если меня интересует, например, выделение земельного участка или какие-то инвестиционные преференции, то я обращаюсь в соответствующий отраслевой закон и получаю там конкретный пункт о том, что если это находится на территории Арктики, тогда действуют такие-то особые условия. Почему это плохо? На мой взгляд, это хорошо.

Тем не менее, почему же все-таки необходим закон об Арктике как таковой? Кстати, наши противники совершенно справедливо говорят о том, что каких бы то ни было конкретных норм, конкретных правовых оснований, конкретных поручений о необходимости закрепления на уровне специального закона особых условий Арктики нигде не существует. И это, конечно же, один из изъянов... тем более что у каждого еще свои интересы есть. Если мы полностью в этот закон попытаемся погрузить абсолютно всё, от геологии до гинекологии (извините), то мы никогда не придем к консенсусу и никогда этот закон не будет принят.

Поэтому первое – это, конечно же, принцип минимально необходимой достаточности. Второе – это, конечно же, не плодить лишних сущностей. И третье – что касается логики арктического законодательства, то, как справедливо было здесь сказано, опираться на те законодательные нормативные акты, которые уже есть. Какие они есть? Конечно, в основах госполитики есть Арктика, "стратегия Арктики" – прекрасный документ. Если внести в него на поиск слово "совершенствование", он выдаст 15 пунктов о необходимости (утвержденный документ Президентом Российской Федерации) совершенствования нормативно-правового регулирования развития арктических регионов России. Там прямо 15 пунктов, где, по сути дела, практически вся сфера деятельности человека в Арктике.

Но почему я говорил о том, что он должен быть рамочный, декларативный даже я бы сказал? По той простой причине, что, особенно в условиях сегодняшнего бюджетного дефицита, в условиях колоссальных факторов неопределенности, в условиях колоссальных рисков неизвестных развилок развития, как все это будет дальше продолжаться, главная цель и задача, которые государство ставит перед собой в Арктике, должны быть зафиксированы на законодательном уровне.

И в этом, мне кажется, главная цель и задача этого закона: рамочно зафиксировать на законодательном уровне интересы государства по основным направлениям развития в Арктике, потому что без соответствующей политической воли невозможна реализация поставленной Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2020 года.

Ключевым, главнейшим, фундаментальным принципом в законе должно быть то, что он должен максимально снизить риски, снизить факторы неопределенности для инвесторов, для бизнеса, а, соответственно, и для населения тоже в целом. И он должен четко сформулировать и законодательно закрепить государственные принципы поддержки приоритетных, с точки зрения государства, направлений развития. Те самые, которые были уже здесь названы: экология, инвестиционный климат, освоение природных ресурсов, конечно же, обеспечение безопасности государства (имеются в виду вооруженные силы на арктической арене) и особые дополнительные льготы, преференции и другие конкретные меры государственного стимулирования, вместо прямой финансовой поддержки из бюджета, что особенно важно в условиях дефицита бюджетных средств. И тогда этот рамочный закон, который декларативно зафиксирует особенности, о которых государство посчитает необходимым заявить, в том числе и с точки зрения международного права, этот закон будет основой для того, чтобы во всех остальных законодательных актах вносить соответствующие изменения, по которым та или иная норма регулирования имеет свои особенности в части, если она относится к территории Арктики.

Поэтому это будет закон без каких-нибудь неожиданностей, это будет инструмент для работы по конкретному направлению в каждом конкретном виде человеческой деятельности. Спасибо.

В.А. ШТЫРОВ

Спасибо, Геннадий Федорович.

Игорь Леонидович, Вы хотели, да? Пожалуйста, коротко только.

Шпектор Игорь Леонидович, председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по развитию социальной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства.

И.Л. ШПЕКТОР

Я скажу буквально два слова. Я не хочу повторяться, приложение здесь есть, там шесть страниц написано за моей подписью от имени Союза городов Заполярья и Крайнего Севера. Я думаю, что многое может войти в будущий закон. Что касается выступающих, мы уже повторяемся, поэтому я этого делать не буду. Я поддерживаю полностью, конечно, Пивненко Валентину Николаевну. Понимаете, чувствуется профессионал, который говорит то, что нужно. Поэтому я хотел бы сказать, что в законе что нужно было бы? Вернуться опять к моногородам, вновь говорить о переселении. Здесь мой коллега мэр Норильска коснулся этой темы, потому что мы участвовали на уровне Минрегиона. Конечно, огромное количество населения сегодня, которое требует переселения. И условия нужно создавать, чтобы они переселялись, а не получали жилье и оставались на Севере. То, что сегодня происходит, к сожалению.

Что касается моего соседа Пилясова, то я думаю, что Владимир Владимирович больше знает о том, что в Воркуте с оборонными делами, нежели Пилясов. Поэтому Воркута с точки зрения военно-промышленного комплекса, обороны и прочих объектов заслуживает того, чтобы защищать границы Севера, тем более сейчас у нас есть выход к океану, короткая дорога.

И последнее. Я не хочу никого обидеть, но вы знаете, когда собираемся мы по коренным народам Севера, то я всегда привожу в пример Штырова и говорю, что другие губернаторы у нас ждут, когда упадет закон какой-то, а Штыров принимал законы по Якутии, которые давали коренным малочисленным народам определенные преференции.

Недавно проведенная, совершенно бесстыдная акция, которая Общественная палата не дала провести по коренным народам, ее перенесли, и люди сидели на ступеньках в представительстве Якутии, когда собрались коренные народы. И почему-то Общественная палата, где я, председатель, отказала в проведении. Это вот один из элементов того, что происходит сегодня.

Мне пришлось быть модератором в Брюсселе на комиссии Евросоюза, и я очень жестко боролся со всеми, кто лезет в Арктику: испанцы, итальянцы, французы. Они все пытались меня учить жить. Что такое морской путь, рассказывает француженка какая-то, что-такое, вообще там, как летать самолетом, рассказывает испанец, как ловить рыбу, как коренные народы живут у нас.

Нам необходим закон, и тянуть не нужно. Необходимо его принимать. Поэтому, мне кажется, что мы многие вопросы могли бы снять, с моей точки зрения.

Вячеслав Анатольевич, я борюсь давно за то, чтобы... Я начал с Пивненко не просто так. Я борюсь за то, чтобы у нас возобновились комитеты по Северу.

Сегодня в Государственной Думе комитет ничего не делает. Товарищ руководитель комитета, ему этот Север 100 лет не нужен, Харитонову, ему нужна аграрная политика.

Что касается Совета Федерации, мы раньше регулярно собирались по вопросам – проблемы Севера. Я, как президент союза, бывал, как член палаты. Сейчас председатель. Ни одного совещания... Мы бы могли многие вопросы снимать на уровне, если был бы создан комитет.

Я Валентине Ивановне писал, получил в ответ, что там есть комитет, который хорошо работает. Может, хорошо работает, но я не вижу работы по Северу. А многие вопросы были бы сняты. Спасибо.

В.А. ШТЫРОВ

Спасибо.

Уважаемые коллеги, я предоставляю слово Разбегину Виктору Николаевичу, первому заместителю председателя СОПСа - совета по размещению производительных сил. В этом году СОПСу исполняется 100 лет со дня основания.

Пожалуйста, Виктор Николаевич.

В.Н. РАЗБЕГИН

Спасибо, Вячеслав Анатольевич. Уважаемые коллеги! Во-первых, я хочу, безусловно, присоединиться к большинству присутствующих, что федеральный закон об Арктической зоне Российской Федерации, который вводит в российское правовое поле соответствующий объект государственного управления и описывает те особенности, которые могут возникать в применении тех или иных законодательных норм при достижении задач государственного управления на данной территории, он, безусловно, необходим. Но хотя бы потому, что реально уже мы и в хозяйственной практике, и в практике управления имеем такой объект, уже имеем стратегию, уже имеем программу, которую, может быть, надо пересматривать, но она уже есть. И поэтому очень важно это закрепить, этот объект государственного управления.

Но с другой стороны, те концепции, которые рассматривались, и та, которая приведена вот здесь, они как раз, скорее хороший пример, каких ошибок мы должны избежать при том, когда мы будем такой закон формулировать. И поэтому я очень благодарен, что прозвучало у многих выступающих слово "концепция", к которой надо вернуться.

Ну действительно, здесь прозвучали настолько разные подходы от рамочного закона до всеобъемлющего. Вот от мысли собрать все нормативные акты, которые как-то касаются данной территории, в единый закон, до мысли оставить только основные направления.

Так вот, самое первое, что мы должны сделать – это определиться с главной идеей этого закона, для чего он нам нужен. И тут я благодарен Александру Витальевичу, потому что в его выступлении прозвучало очень правильное замечание о том, что необходимость разработки данного законопроекта во многом обусловлена принятием федерального закона о стратегическом планировании.

Кроме того, появился новый макрорегион, новый объект государственного управления. Нам нужно определить понятие этого макрорегиона, для которого ставятся совершенно определенные цели, где решаются конкретные задачи. Поэтому нужно будет описать особенности применения законодательных норм, которые связаны с достижением целей, которые мы ставим, выделяя этот макрорегион, как отдельный объект.

Если мы так будем подходить, то тогда будет понятно, что, во-первых, нужно четко выделить сам объект и не оставить расплывчатых формулировок: с точки зрения географов – одна Арктика, с точки зрения хозяйственников – другая, и так далее. Это будет связано с достаточно сложным

согласованием, но лучше сейчас решить эту проблему и четко определить территорию, четким и прямым указанием не только критериев отнесения территорий к российской Арктике, но и самих территорий. И мы видим, что здесь надо идти по пути включения на уровне муниципальных образований, которые в эту зону войдут.

В пояснительной записке можно будет написать о критериях, а в законе должен быть четкий объект закреплён, его географические границы должны быть четко обозначены. Если потребуется необходимость его видоизменить когда-то, то по соответствующим обоснованиям это можно будет сделать. Но мы должны знать, о чем мы говорим.

Безусловно, невозможно продублировать в одном законопроекте все законы, которые будут действовать на данной территории. Важно определить те специфические именно для Арктической зоны отношения, которые нуждаются в правовом регулировании и это четко прописать. По некоторым из них уже есть готовые рекомендации, надо будет их обязательно учесть, а вот по тем, что еще не осмыслены как следует и не формализованы - надо сделать эту работу, сконцентрироваться на ней. И вот тогда закон будет, с одной стороны, конкретным. И он будет конструктивным, потому что предполагается определенного рода работа над его содержанием на основе вышеупомянутого закона о стратегическом планировании.

Далее конечно возникнут вопросы финансирования, поиск источников финансирования, тут много вопросов...Нужно будет решить как должны измениться законы по труду, по социальным вопросам и так далее.

Но во что бы то ни стало нужно избежать ситуации, когда принятый закон оставался бы слишком рыхлым и требующим по всем статьям дополнительной расшифровки. Если это произойдет, то он просто будет бесполезен. Уже прошло то время, когда нам нужно было просто привлекать внимание к Арктике. Нет уже такой задачи. Я думаю, в России нет уже никого, кто бы сказал, что нам Арктика не нужна.

Теперь нужно писать закон, который был бы законом практического действия. Если мы это принимаем, то на это должна быть направлена концепция. Это надо прописать и дальше уже под нее делать закон.

Вот всё, что я хотел сказать.

В.А. ШТЫРОВ

Спасибо большое.

Уважаемые коллеги, я считаю, что мы всеобъемлюще обменялись мнениями.

По итогам обсуждения можно делать следующие выводы:

- Первое. Очень важно, что все присутствующие здесь считают, что закон о российской Арктике необходим. Таким образом, мнение Экспертного совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации таково: этот закон должен быть разработан и принят. И как можно скорее.

- Второе. С учетом того, что готового к обсуждению проекта закона мы фактически не имеем, необходимо начать его разработку «с нуля», то есть для начала подготовить концепцию закона.

- Понадобятся также дополнительные аргументы и обоснования, которыми мы будем подтверждать свою позицию.

Поэтому задача первая – я вас прошу, чтобы вы до 15 июня представили свои наработки к концепции проекта закона, а также развернутые обоснования о необходимости принятия этого закона.

Обращаю ваше внимание, что мы обычно уходим в сугубо практическую плоскость, аргументируя тем, что в Арктике холодно и люди тут плохо живут. Это конечно аргумент. Но нужны еще и такие обоснования, которые бы давали ответы на вопросы с позиции повышения эффективности государственного управления, оптимизации государственно-территориального устройства, с позиции юридической теории и практики, то есть почему же все-таки нужен специальный закон для данного макрорегиона. Почему недостаточно обычных законов, в которых есть отдельные статьи, которые так или иначе касаются Арктики?

В ходе обсуждения был затронут вопрос о том, каким должен быть этот закон – рамочным, то есть устанавливающим общие принципы отношений в Арктике или регулирующим вполне конкретные отношения, мнения при этом разделились. А вот когда я слушал выступление Виктора Николаевича Разбегина, мне показалось, что он хотел совместить в этом законе и рамочность, и конкретность. Вот на какой стадии обсуждения мы сегодня находимся. И вот почему нам срочно необходимо понять, какие нормы в действующем законодательстве нас вполне устраивают в Арктике и мы можем их оставить в покое, пусть они находятся там, в действующих законах, а какие важные отношения не урегулированы или урегулированы не надлежащим образом, не учтена их арктическая специфика. Надо понять, каков объем этих отношений, требующих урегулирования.

Если это будет рамочный закон, то о налоговой системе там будет сказано примерно так: в Арктике применяется дифференцированное налогообложение недропользования, дифференциальная рента, предположим. Или будет написано, что в Арктике применяются пониженные нормы налога на добавленную стоимость, или, что в Арктике малый бизнес облагается социальными налогами по специальным ставкам. А дальше будет фраза, что все остальные разъяснения содержатся в соответствующих законах. Точно так же экология - будет написано: в Арктике повышенные требования к экологии. А какие требования, прочтаете в такой-то инструкции. Это один подход.

Второй подход: абсолютно конкретно, по всем пунктам статей расписанный специальный закон, который в Арктике отменяет все, что действует в сфере регулируемых правоотношений во всей остальной России. Именно потому, что эти правоотношения в Арктике отличаются особенностями, не соответствующими прописанным в общих нормах. Иначе говоря, мы должны будем использовать по отношению к макрорегиону селективные меры государственной региональной политики с учетом крупиц опыта успешных аналогов у нас в стране и за рубежом.

И третий путь – это то, о чем говорил Виктор Николаевич. Это когда закон должен будет содержать такие крупные решения и если надо - отсылочные нормы к другим законам. И плюс, при необходимости, всю специфику и конкретику.

Может быть в законе надо прямо закрепить признание российской Арктики в качестве региона геостратегических интересов государства с особыми требованиями к обеспечению всех сфер жизни и экономической деятельности человека. А дальше в статьях закона вести речь о создании институциональных, организационных и экономических инструментов, которые нам нужны для того, чтобы обеспечить развитие Арктики в любых, даже в самых неблагоприятных, финансово-экономических условиях.

Во всяком случае, не надо мельчить, иначе ничего не получится. Но если слишком по-крупному взять, то получится такой бесполезный закон, который только введет людей в заблуждение.

В общем, подумайте еще раз и сделайте ваши письменные предложения по концепции этого закона с учетом состоявшегося обсуждения.

Теперь хочу обратить ваше внимание на некоторые важные детали. Виктор Николаевич Разбегин говорил, что если мостик перекинуть к закону о стратегическом планировании, то мы в нашем законе займемся макрорегиональным планированием. Не региональным и не федеральным, а макрорегиональным. Арктика – это макрорегион, состоящий из многих регионов. В России нет еще такого закона, который касался бы макрорегиона. Макрорегион охватывает в себе совершенно разные субъекты Федерации с разными исходными ставками и условиями, с разной структурой экономики, если хотите, даже с разной проблематикой, хотя у них есть и общие черты.

При разработке закона о макрорегионе надо будет опираться, в первую очередь, на такой документ как «Основные положения региональной политики в Российской Федерации», который был утвержден Указом Президента Российской Федерации еще в июне 1996 года.

У Совета Федерации уже есть опыт разработки такого рода закона – это проект «Об ускоренном социально-экономическом развитии Дальнего Востока и Байкальского региона», который пока еще не внесен на рассмотрение в Правительство и Госдуму. Кстати, в ходе работы нами были подготовлены два его варианта: рамочный и специальный. Я не призываю копировать работу по этому закону, но учесть какие-то вещи, также, как и ранее наработанные Минрегионом материалы при подготовке вариантов проекта «О развитии Арктической зоны» наверное можно было бы.

Совершенно справедливо вы здесь акцентировали внимание на том, что когда мы говорим о законе, то мы должны определить предмет регулирования и сферу его действия. А для этого, с самого начала нам надо получить научное, до конца выверенное, незыблемое определение: что же есть такое – российская Арктика? На сегодняшний день четкие критерии, позволяющие определить перечень территорий, входящих в эту зону, отсутствуют.

Поэтому нам необходимо будет дать определение, которое бы давало нам объект управления. Мы должны проследить, чтобы структурный состав Арктической зоны был таков, чтобы не было разорванного объекта управления. Иначе говоря, если какие-то кусочки территории, которые с точки зрения целостности функционирования территориально-производственных комплексов в Арктике, связи административно-территориальных образований с акваторией Северного морского пути, с позиции неразрывности оборонного пояса оказались вне Арктической зоны, то их надо включить.

Почему мы вдруг заговорили об оборонном поясе? Напомню, Арктика - это наиболее вероятное направление ракетно-ядерного удара наиболее вероятного противника. Должна быть восстановлена вся оборонная инфраструктура, которая раньше обеспечивала безопасность там.

Кроме того, это работа на будущее, потому что мы должны закрепить, за столбить за собой традиционные наши акватории и острова в Арктике. Нужно развернуть научные исследования, получить доказательную базу, а плюсом к этому надо экономически там присутствовать, работать, осваивать Севморпуть и так далее.

И, наконец, третий критерий – целостность функционирования ТПК. В Арктике давно сложилась и продолжает развиваться структура наших ведущих промышленных комплексов – топливно-энергетического и металлургического. Эффективность их дальнейшего развития связана с выбором путей осуществления государственной политики и управления в Арктике. Например, по таким направлениям как размещение производительных сил, формирование и закрепление населения, стимуляция труда и так далее.

Можно еще кое-какие привести вещи. Эти тонкости и нюансы и определяют, что такое Арктика, как объект управления.

Наконец, еще один интересный вопрос, о котором говорил Александр Николаевич Пилясов: о соотношении нормативно-правовых документов, регулирующих отношения в Арктической зоне. Он говорил о том, что вот в старые, добрые времена в Госкомсевере вначале хотели создать закон, а на его основе – стратегию и далее все, что из нее вытекает.

Вот сейчас вроде бы логика нарушена. Я не согласен, логика не нарушена, логика правильная. К моменту, когда мы должны взяться за создание закона, мы должны понимать, что нам надо в Арктике, какое значение она имеет для страны, как обеспечить минимизацию антропогенной нагрузки на ее природный комплекс при обустройстве инфраструктуры месторождений, как избежать чрезмерного роста численности постоянного населения, возникновения новых стационарных поселений и так далее. Отсюда мы должны определять набор организационных, экономических и других инструментов, удерживать ли там людей или организовать работу вахтовым способом и в каком количестве, переселять или не переселять, давать льготы, не давать нашим бизнесменам, осваивать или не осваивать какие-то вновь открытые месторождения. Может, мы какие-то в резерв запишем, как американцы свою нефть.

И вот ответы на вопрос "Для чего?" как раз и дают такие документы, как Основы государственной политики в Арктике и Стратегия развития Арктики, потому что эти документы дают нам желаемый образ Арктики, каким мы хотим ее видеть, какой она должна быть. Там даже была сделана попытка количественные показатели найти того, что такое хорошо.

А вот отсюда уже вытекает, раз мы знаем, какой мы хотим видеть Арктику, мы должны подобрать инструменты, как это достичь.

Инструментом является государственная программа, является закон, который представляет собой механизм выполнения стратегии и государственной программы. Ведь это закон определяют, давать льготы или не давать, как устроить бюджетную политику и тому подобное. То есть закон должен вытекать из стратегии. Поэтому мы находимся в совершенно хорошей точке, когда как раз закон нужен для реализации стратегии и основ государственной политики. У нас есть хорошая базовая платформа.

Уважаемые коллеги, я благодарю вас за участие в работе по первому вопросу. Напоминаю членам президиума, что 26 июня у нас в Якутске расширенное выездное заседание. Мы централизованно будем вылетать из Москвы утром 25-го, вместе с Председателем Совета Федерации, возвращаемся 27-го вечером. Члены Президиума обязаны быть в Якутске все. Те, кто полетит, должны заранее сообщить об этом Иванову Алексею Геннадьевичу. Спасибо.