

Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа  
Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

# РОССИЙСКАЯ АРКТИКА ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА

Альманах

**Выпуск VI**

ПЕРСПЕКТИВЫ  
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО  
РАЗВИТИЯ АРКТИКИ:  
ПОТЕНЦИАЛ ПРАВА

Москва – Салехард – 2024

УДК 327(059)

ББК 67.412.1

Р74

**Российская Арктика – территория права:** альманах. Выпуск VI. Перспективы социально-экономического развития Арктики: потенциал права / А.Я. Капустин, В.Р. Авхадеев, Л.В. Андриченко и др. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа, 2024. – 224 с.

ISBN 978-5-9516-0950-2

В Альманахе представлены материалы IX Международного арктического правового форума «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты», проведенного 24–25 ноября 2022 г. в г. Санкт-Петербурге, организованного Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации совместно с Правительством Ямало-Ненецкого автономного округа.

Форум зарекомендовал себя в качестве уникальной научной площадки для обсуждения перспективных моделей правового регулирования отношений в Арктической зоне России. В работе Форума приняли участие представители отечественных и зарубежных научных центров, органов государственной власти, дипломатических ведомств, бизнес-структур и общественности.

Расширенная тематика Форума позволяет разрабатывать большое количество предложений для подготовки законодательских инициатив, определения векторов государственного управления и рациональных подходов к регулированию пространственного, экономического и социального развития арктических территорий.

Материалы настоящего альманаха посвящены решению задачи правового обеспечения жизнедеятельности региона в условиях новых вызовов и роста межгосударственной конкуренции. Проблемы совершенствования правового регулирования в Арктическом регионе рассматривались в свете реализации целей и установок новых документов стратегического планирования, которые стали необходимым импульсом для научного поиска и обеспечили высокий уровень проходивших дискуссий.

Для работников государственных и муниципальных органов системы публичной власти, активистов общественных объединений, ученых, преподавателей, аспирантов, магистрантов, студентов высших учебных заведений – всех, кто интересуется решением экономико-правовых задач рационального освоения и стабильного развития Арктики.

The collection of articles presents the materials of the IX International Arctic Legal Forum “The Russian Arctic — the territory of law”, organized annually by the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, the Government of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug, which took place on November 24–25, 2022 in St. Petersburg.

The forum was devoted to topical issues and prospects for the socio-economic development of the Arctic, the potential of law. Abstracts of reports and speeches outline organizational, economic, legislative approaches to the sustainable development of the Arctic zone of the Russian Federation, improving the welfare of the population living and working on its territory, protecting domestic interests, preserving unique natural resources and the environment, and rationally using hydrocarbons. Proposals have been made to modernize the institutions, categories and norms of municipal, civil, environmental, financial, administrative legislation and law in relation to the Russian Arctic, to increase the effectiveness of their operation in order to strengthen law and order by complying with the requirements of regulatory legal acts.

For employees of state and municipal public authorities, activists of public associations and self-government bodies of the Russian Federation, constituent entities of the Russian Federation, scientists, teachers, graduate students, undergraduates, students of higher educational institutions — everyone who is interested in solving the economic and legal problems of rational development and sustainable development Arctic.

ISBN 978-5-9516-0950-2



9 785951 609502

УДК 327(059)

ББК 67.412.1

ISBN 978-5-9516-0950-2

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2023

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Капустин А.Я.</b> ПРЕДИСЛОВИЕ . . . . .	11–13
<b>Авхадеев В.Р.</b> Недропользование в Арктике: международно-правовое регулирование в современных условиях и дальнейшей перспективе . . . . .	14–20
<b>Анриченко Л.В.</b> Гарантии сохранения самобытности коренных малочисленных народов как фактор развития человеческого капитала Арктики. . . . .	21–28
<b>Барамидзе Д.Д.</b> Правовая охрана многолетней мерзлоты в Российской Федерации . . . . .	29–33
<b>Басангов Д.А.</b> Проблемные вопросы международно-правовой охраны окружающей среды и экологической безопасности Арктики . . . . .	34–38
<b>Боброва Ю.В.</b> Обеспечение стабильности сохранения и устойчивого развития Арктического региона: поиск нового баланса международно-правовых мер . . . . .	39–43
<b>Боголюбов С.А.</b> Приоритетность экологии в Арктике . . . . .	44–49
<b>Волкова Н.С.</b> Образование в Арктическом регионе: правовые решения . . . . .	50–54
<b>Гаврилова О.В., Смольяков А.А.</b> Актуальные проблемы правового регулирования развития Арктической зоны Российской Федерации. . . . .	55–59
<b>Ермолина М.А.</b> Правовой ракурс экологических интересов общества и государства в Арктической зоне Российской Федерации . . . . .	60–63
<b>Журавлева О.О.</b> Роль принципов налогового права в стимулировании развития человеческого капитала в Арктике. . . . .	64–68
<b>Игнатьева И.А.</b> Земельные споры резидентов Арктической зоны Российской Федерации. . . . .	69–74
<b>Ильин И.В., Андреев А.И.</b> Вопросы стратегирования и научно-инновационного развития Арктического макрорегиона . . . . .	75–80

**Кабытов П.П.**

Специфика хозяйственной деятельности в Арктике:  
реальность и нормативное отражение . . . . . 81–85

**Кичигин Н.В.**

Общее и особенное в эколого-правовом регулировании  
в Арктической зоне Российской Федерации. . . . . 86–90

**Козодубов А.А., Фатерина А.А.**

Природоохранная деятельность волонтеров в Арктике:  
экономико-правовые проблемы . . . . . 91–96

**Комарова В.В.**

Конституционно-правовой «дизайн» Арктической зоны  
Российской Федерации. . . . . 97–103

**Липски С.А.**

Некоторые аналогии программ «Дальневосточный гектар»  
и «гектар Арктики» с реформой П.А. Столыпина:  
землеустроительное обеспечение и его правовое регулирование. . . . 104–109

**Лукьянова В.Ю., Павлушкин А.В., Абдиева Д.А.**

Мониторинг законодательства об Арктической зоне  
Российской Федерации. . . . . 110–115

**Мишальченко Ю.В., Довбуш Т.Н., Евграфова И.В.,****Бутакова Н.А., Мишальченко М.Ю.**

Международно-правовые и экономические аспекты  
развития Арктики. . . . . 116–120

**Пермиловский М.С.**

Настоящее и будущее арктического права в контексте  
экологических проблем Севера . . . . . 121–126

**Пономарев М.В.**

Правовые механизмы предотвращения конфликтных ситуаций  
между человеком и белым медведем в Арктической зоне  
и на приарктических территориях Российской Федерации . . . . . 127–137

**Пузанков А.В.**

Правовое регулирование «зеленых» технологий на особо  
охраняемых природных территориях в Арктической зоне  
России. . . . . 138–143

**Сахаров А.Н.**

Правовое регулирование отношений в сфере труда и социального  
обеспечения в Арктической зоне в условиях цифровизации . . . . . 144–150

**Сморчкова В.И.**

Человеческий капитал Арктики: состояние и проблемы . . . . . 151–155

**Сорокина Т.Ю.**

Мониторинг состояния и загрязнения окружающей  
среды Арктики: актуальные вопросы . . . . . 156–160

**Степанов О.А.**

Принципы правового обеспечения безопасности  
на арктических территориях Российской Федерации . . . . . 161–164

**Тарбаева В.М.**

Санкт-Петербург – Архангельск: от моря до моря  
(сохранение культурного кода на примере  
эколого-просветительского проекта) . . . . . 165–170

**Федотовских А.В.**

Дополнения в текст Стратегии развития Арктической зоны  
Российской Федерации на период до 2035 года в части  
решения инновационных и наукоемких задач . . . . . 171–176

**Функ Д.А.**

Принципы оценки социального воздействия управленческих  
решений («этнологическая экспертиза») в регионах Севера  
и Сибири . . . . . 177–180

**Хлуденева Н.И.**

Некоторые эколого-правовые аспекты развития  
населенных пунктов, расположенных в Арктической зоне  
Российской Федерации. . . . . 181–187

**Чернов С.Н., Чернова Т.И.**

Государственное регулирование выбросов парниковых газов  
в Арктической зоне Российской Федерации. . . . . 188–192

**Шестерякова И.В., Шестеряков И.А.**

Международные трудовые нормы и национальное  
законодательство о коренных малочисленных народах Арктики . . . . 193–197

**РЕКОМЕНДАЦИИ**

IX Международного арктического правового форума  
«Сохранение и устойчивое развитие Арктики:  
правовые аспекты», организованного Правительством  
Ямало-Ненецкого автономного округа  
и Институтом законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве Российской Федерации  
в Санкт-Петербурге 24–25 ноября 2022 г. . . . . 198–207

Приложение № 1 . . . . . 208–209

Приложение № 2 . . . . . 210–211

Приложение № 3 . . . . . 212–215

Приложение № 4 . . . . . 216–218

Приложение № 5 . . . . . 219–220

# ПРАВОВАЯ ОХРАНА МНОГОЛЕТНЕЙ МЕРЗЛОТЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Барамидзе Д.Д.,**

*доцент кафедры экологического,  
природоресурсного и трудового права  
Удмуртского государственного университета,  
кандидат юридических наук*

У становление особых режимов природопользования и охраны окружающей природной среды в Арктике обозначалось в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике 2008 г.<sup>1</sup> в качестве меры реализации задач государственной экологической политики в макрорегионе. Вместе с тем, в отличие от Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике 2020 г.<sup>2</sup>, предшествующей государственной программой закреплялись естественные особенности Арктики, составляющие методологическую основу особого эколого-правового режима. Однако, несмотря на перечисление экстремальных природно-климатических условий, низкой устойчивости экосистем и подверженности незначительному антропогенному воздействию, в обоих основополагающих документах не обращается внимания на стремительное таяние многолетней мерзлоты.

В Стратегии пространственного развития России 2019 г.<sup>3</sup> наряду с низким уровнем комфортности городской среды, высокой долей малопроизводительных и низкотехнологичных производств, неудов-

<sup>1</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года (утверждены Президентом РФ 5 марта 2020 г. № 164) // СЗ РФ. 2020. № 10. Ст. 1317.

<sup>3</sup> См. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р (ред. от 30 сентября 2022 г.) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

летворительным состоянием окружающей среды к проблемам пространственного развития отнесено продолжающееся таяние многолетней мерзлоты. В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года при оценке текущего состояния экологической безопасности отмечены опасные геологические, гляциологические и геокриологические процессы и явления<sup>1</sup>.

Федеральным законодателем многолетняя мерзлота преимущественно рассматривается как свойство земельных и горных природных ресурсов, выступающих физическим основанием добычи полезных ископаемых и размещения объектов капитального строительства. Начиная с советского периода возведение зданий, строений и сооружений на Севере СССР осуществлялось на основе специальных проектов<sup>2</sup>; при проведении предварительной разведки предполагалось определять прочностные свойства мерзлых связных и несвязных пород<sup>3</sup>.

В соответствии с разнообразными техническими нормами и правилами наличие многолетнемерзлых грунтов остается критерием обеспечения безопасности осуществляемой хозяйственной или иной деятельности<sup>4</sup>. В Федеральном законе от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» наличие многолетней мерзлоты отнесено к подлежащим учету особым условиям строительства объектов<sup>5</sup>.

Проблематика продолжающегося таяния многолетней мерзлоты признается органами государственной власти и местного самоуправления. Так, Министерством природных ресурсов и экологии РФ проработан законопроект о создании системы мониторинга многолетней мерзлоты<sup>6</sup>. Подобная задача формулировалась как неотъемлемый элемент первоначального этапа реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2020 года<sup>7</sup> и Федеральной науч-

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

<sup>2</sup> См.: Постановление Совмина РСФСР от 28 мая 1969 г. № 330 «О генеральном плане г. Читы» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Инструкция по изучению инженерно-геологических условий месторождений твердых полезных ископаемых при их разведке (утверждена Министерством геологии СССР 9 апреля 1973 г.): М. Недра, 1975.

<sup>4</sup> См., например: Приказ Ростеха от 8 декабря 2020 г. № 506 «Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Инструкция по аэрологической безопасности угольных шахт» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4473.

<sup>6</sup> См.: Приказ Минприроды России от 14 апреля 2022 г. № 275 «Об утверждении плана нормотворческой деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2022 год» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 6970.

но-технической программы в области экологического развития<sup>1</sup>, способный подготовить научный и информационный фундамент последующих практических мероприятий.

Подготавливаемыми изменениями в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» предлагается разрешить размещать отходы в толщах многолетней мерзлоты. Подобное негативное использование природно-климатических особенностей арктического макрорегиона обозначалось Нуукской декларацией 1993 г.<sup>2</sup> как ошибочное, приведшее к накоплению массы загрязняющих веществ в природных объектах и появлению объектов накопленного вреда окружающей среде Арктики.

Снижение толщи многолетней мерзлоты приводит к серьезным негативным последствиям – аварийному состоянию зданий и сооружений, включая жилые строения, разрушению (полному или частичному) трубопроводов и загрязнению окружающей природой среды.

По данным проведенных исследований, таяние многолетней мерзлоты сопровождается высвобождением значительного количества термогенного метана в атмосферный воздух<sup>3</sup>. Получается замкнутый цикл эмиссии парниковых газов, оказывающих дестабилизирующее воздействие на климатические процессы, ускоряющие таяние многолетней мерзлоты. Помимо прочего в растаявших породах обнаруживались неизвестные науке микроорганизмы, патогены и вирусы<sup>4</sup>.

Научный интерес вызывают правовые последствия таяния многолетней мерзлоты. В результате таяния мерзлоты и последующего провала грунта нередко формируются термокарстовые озера – образующиеся в ходе естественных природных процессов поверхностные водные объекты. Согласно ст. 8 Водного кодекса РФ водные объекты, за исключением в отдельных ситуациях прудов и обводненных карьеров, находятся в федеральной собственности. Каковы правовые последствия образования подобных водных объектов на земельных участках, находящихся в государственной

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2022 г. № 133 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы в области экологического развития Российской Федерации и климатических изменений на 2021–2030 годы». СЗ РФ. 2022. № 8. Ст. 1151.

<sup>2</sup> См.: Нуукская декларация об окружающей среде и развитии в Арктике (Нуук, 16 сентября 1993 г.) // Официальный сайт Северного (Арктического) федерального университета им. М.В. Ломоносова: [https://narfu.ru/upload/medialibrary/564/nuukskaya-deklaratsiya\\_1993\\_.pdf](https://narfu.ru/upload/medialibrary/564/nuukskaya-deklaratsiya_1993_.pdf)

<sup>3</sup> См.: Степаненко В.М., Мачульская Е.Е., Глаголев М.В., Лыкосов В.Н. Моделирование эмиссии метана из озер зоны вечной мерзлоты // Известия РАН. Физика атмосферы и океана. 2011. Т. 47. № 2. С. 276.

<sup>4</sup> См.: Эльпинер Л.И., Дзюба А.В. Медико-экологические аспекты деградации зоны многолетней мерзлоты: проблема палеовирусной контаминации // Гигиена и санитария. 2017. № 96(8). С. 708.



собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной или частной собственности?

Закрепляя разновидности поверхностных водных объектов, законодатель не определил понятия, поэтому при разграничении особенностей происхождения термокарстовых озер и прудов необходимо исходить из искусственного происхождения последних. Кроме того, ст. 42 Водного кодекса РФ устанавливает запрет изменения естественности происхождения водного объекта в случае проведения работ или обустройства природного водоема или водотока.

Отсутствие федерального законодательства (не обязательно отдельного федерального закона) предопределяет переориентацию на практику регионального нормотворчества. Так, в Республике Саха (Якутия) применяется Закон от 22 мая 2018 г. «Об охране вечной мерзлоты в Республике Саха (Якутия)»<sup>1</sup>. Проблематика сохранения многолетней мерзлоты в Республике особенно актуальна. Зачастую на территории субъекта случаются провалы, достигающие десятков метров, нередко сопровождающиеся подтоплениями населенных пунктов.

Несомненными достоинствами рассматриваемого регионального закона являются закрепление принципов государственного управления в области охраны многолетней мерзлоты, конкретизация полномочий органов государственной власти субъекта и органов местного самоуправления, установление правовых основ нормирования состояния многолетней мерзлоты. Несмотря на значимость разработки и принятия регионального закона, прослеживаются и отдельные недостатки. Во-первых, понятие «вечная мерзлота» редко применяется в науке. В геокриологии и смежных научных областях используется термин «многолетняя мерзлота». Во-вторых, «вечная мерзлота» понимается как «мерзлые горные породы...», тогда как многолетняя мерзлота включает почвы, недра и подземные воды. Следует признать, подобная неточность вызвана преимущественно отсутствием закрепленного в отечественном законодательстве научно обоснованного подхода к определению многолетней мерзлоты как самостоятельного объекта правовой охраны. В российском законодательстве встречаются синонимичные наименования: «многолетняя мерзлота», «вечная мерзлота», «отрицательно-температурное охлаждение недр».

Предпринимались попытки принятия федерального закона в области охраны многолетней мерзлоты. Проблемой является определение предмета правового регулирования. Так, в преамбуле за-

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>

конопроекта 2017 г., подготовленного парламентской ассоциацией «Дальний Восток и Забайкалье»<sup>1</sup>, устанавливается, что закон определяет правовые основы государственной политики в области охраны и рационального использования многолетней мерзлоты. Прямую и рациональную нормативность и правоотношения непосредственно не регулирует. Однако она определяет направление правового воздействия закрепляемых норм, устанавливает цели и задачи правового регулирования. Предмет закона есть отражение части реально существующей действительности, объективно определяемых общественных отношений, обладающих отличительными свойствами и признаками. Государственная политика носит постоянный характер, подвержена регулярным изменениям. Государственной политики в отношении охраны многолетней мерзлоты может не существовать, но отношения реально существуют и нуждаются в правовом закреплении.

Помимо предмета в законопроекте содержатся нормы, направленные на регулирование рационального использования многолетней мерзлоты. Возникает вопрос, является ли многолетняя мерзлота природным ресурсом с точки зрения экологического законодательства. Согласно Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup> природные ресурсы – компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность. Предположительно многолетняя мерзлота представляет собой скорее некое агрегатное состояние указанных в федеральном законе компонентов природной среды (земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды).

Правовая регламентация столь уникального объекта особенно необходима в процессе определения правовых основ арктической политики, основанной на создании особых режимов природопользования и охраны окружающей среды. Помимо создаваемой системы мониторинга многолетней мерзлоты целесообразно закрепить научно выработанное определение и дополнить группу правовых способов охраны окружающей среды (применительно к новому объекту экологических правоотношений).

<sup>1</sup> Официальный сайт Ассоциации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации Дальнего Востока и Забайкалья: <https://pa-dv.ru/activities/resheniya/67/414/>

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

*Научно-популярное издание*

## А Л Ь М А Н А Х

Выпуск VI

### РОССИЙСКАЯ АРКТИКА – ТЕРРИТОРИЯ ПРАВА

СОХРАНЕНИЕ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ АРКТИКИ.  
IX Международный арктический  
правовой форум на тему «Перспективы  
социально-экономического развития Арктики: потенциал права»  
25 ноября 2022 г.

Редактор *Л.С. Колобова*

Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа  
Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

Подписано в печать 27.05.2024 г.  
Формат 70х100/16. Бумага офсетная. Гарнитура JournalC  
Печать офсетная. Печ. л. 14,0.  
Тираж 500 экз.

ИД «Юриспруденция»  
105066, Москва, ул. Спартаковская, 16-50  
[www.jurisizdat.ru](http://www.jurisizdat.ru), e-mail: [y-book@mail.ru](mailto:y-book@mail.ru)

Отпечатано в типографии  
ООО «Красногорский полиграфический комбинат»  
115093, Москва, Партийный пер., д. 1,  
корп. 58, стр. 1, эт. 1, пом. 1