

На правах рукописи



Куликовская Людмила Юрьевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Автореферат

диссертация на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Нижний Новгород – 2019

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации
Чернов Сергей Николаевич

Официальные оппоненты: **Зиборов Олег Валентинович,**
доктор юридических наук, доцент, ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя» / первый заместитель начальника

Кондрашев Андрей Александрович,
доктор юридических наук, доцент, ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет» / кафедра конституционного, административного и муниципального права Юридического института, заведующий кафедрой

Ведущая организация: ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Защита состоится 10 апреля 2020 г. в 13:00 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.125.02 на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, корпус 2.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (www.diss.unn.ru).

Автореферат разослан «___» _____ 20__ г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Прилуков Максим Дмитриевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Административно–правовое регулирование общественных отношений, связанных с освоением и развитием российской части арктического пространства, модернизация и совершенствование «арктического» правового поля, пересмотр концептуальных подходов в регулировании специфических арктических отношений являются важнейшими задачами государства в настоящий момент.

В последние годы в Арктической зоне Российской Федерации активно формируется особый порядок государственного управления, направленный на обеспечение национальной, экологической безопасности, социально-экономическое развитие и превращение Арктической зоны в важнейшую ресурсную базу Российской Федерации. Это обусловлено геополитическими и стратегическими интересами в данном регионе.

Из общей протяженности арктического побережья (38 700 км) Россия имеет максимальную протяженность границ в Арктике – 22 600 км. Подо льдами Арктики залегают около 22 % мировых неразведанных ресурсов углеводородов: 90 млрд баррелей нефти (13 % мировых неразведанных запасов), 48,3 трлн кубометров природного газа (30 % мировых неразведанных запасов), 44 млрд баррелей газоконденсатов (20 % мировых неразведанных запасов). В Российской Арктике производится продукция, обеспечивающая около 11 % национального дохода России и до 22 % объема общероссийского экспорта.¹

Арктическая зона РФ является особой территорией, так как характеризуется экстремальными природно–климатическими условиями; удаленностью от промышленных центров и от основной зоны расселения; точечным расселением; очаговым характером освоения; ресурсной ориентацией хозяйствования; цикличностью / сезонностью хозяйственной деятельности; транспортной труднодоступностью; высокой капиталоемкостью производства; необходимостью в системе резервирования, накопления грузов и товарных ценностей и др., а также

¹ Границы в Арктике помогут определить ученые [Электронный ресурс]. URL: <http://rareearth.ru/ru/pub/20170130/02894.html> (дата обращения: 11.02.2019).

тем, что требует установления отличного от обычного порядка территориального управления правового режима осуществления хозяйственной или иной деятельности, специального порядка деятельности субъектов права и охраны этой территории.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена сложностью и комплексностью проблем освоения Арктики, необходимостью формирования нового механизма государственного управления Арктической зоной РФ.

В настоящее время органами государственной власти вырабатываются стратегия и тактика государственного управления и социально-экономического развития Арктической зоны РФ, направленные на реализацию целей и решение задач, определенных в основных нормативных актах по освоению Севера. Особое внимание уделяется совершенствованию управленческого механизма на территориях, включенных в Арктическую зону РФ, разработке и апробации моделей комплексного управления регионом; учету специфики Арктики при регулировании социально-экономических отношений; определению принадлежности к коренному малочисленному народу, обеспечению жизнедеятельности коренных малочисленных народов, проживающих на территориях, включенных в Арктическую зону РФ; миграции населения; анализу и приведению в соответствие устаревшей нормативно-правовой базы; осуществлению мониторинга и эффективного контроля в области безопасности, экологии, недропользования, транспорта и других сфер.

Несмотря на длительный период освоения Арктики, единый комплексный административно-правовой режим Арктической зоны РФ только формируется. Как любое правовое явление, находящееся в начале своего становления, этот процесс может сочетать сложившуюся теорию и практику административного права с выработкой новых правовых концепций. Следует отметить, что в Арктике существовало и существует большое количество различных административно-правовых режимов: режим обеспечения безопасности государства и государственной тайны, режим государственной границы, разрешительные

режимы, паспортно–визовый режим, таможенный режим, санитарный режим и др. Кроме того, в Арктической зоне РФ, в зависимости от субъекта установления, действуют федеральные режимы, региональные режимы и местные (муниципальные) режимы. Множественность, иногда избыточность различных видов режимов на одной территории усложняет процессы управления, создает поле для манипулирования различными ограничениями, запретами, льготами, мерами государственной поддержки, а значит, создает поле для злоупотреблений. Поэтому единый комплексный административно–правовой режим, основанный на интеграции уже существующих в Арктической зоне режимов РФ с учетом как их адаптации, обновления и приведения к однообразию, так и сохранения специфики разных по природным, экономическим и социальным условиям территориям, сможет решить эту проблему.

Проблема государственного управления и, соответственно, формирования комплексного административно–правового режима Арктической зоны РФ усложняется вхождением в нее территорий субъектов РФ целиком и части территорий субъектов РФ, территорий «вложенных» или «сложносоставных» субъектов РФ; вхождения арктических субъектов РФ в состав четырех федеральных округов (Северо-Западного, Уральского, Сибирского, Дальневосточного); а также высокого уровня территориальной вариативности природных, инфраструктурных, социально–культурных условий проживания и ведения хозяйственной деятельности.

Отсутствие общих правил правового регулирования, несогласованность нормативно–правовых актов, образующих юридическую конструкцию комплексного административно–правового режима Арктической зоны РФ, усложняют реализацию поставленных государством целей и задач в регионе. По состоянию на середину 2018 г. правоотношения в Арктической зоне РФ регламентируют более пятисот указов Президента РФ и федеральных законов, более ста постановлений и распоряжений Правительства РФ (в большинстве – документы стратегического планирования), около тысячи законов и нормативных актов, принятых в девяти субъектах РФ, полностью или частично вошедших в

состав Арктической зоны РФ.¹ Нормативно–правовые акты органически не связаны и не составляют единую юридическую конструкцию административного режима Арктической зоны РФ.² Многие из этих нормативных правовых актов принимались в советский и постсоветский периоды, в социалистических реалиях и уже потеряли свою актуальность. Кроме того, эти документы создавались и создаются в основном по ведомственному принципу, не достаточно согласуются в министерствах и ведомствах и часто противоречат друг другу. Необходимо обеспечить системную взаимосвязь административно–правовых актов, регулирующих комплексный административно–правовой режим Арктической зоны РФ; территориальный подход к арктическому законодательству.

Анализ применяемого в Арктической зоне РФ административного законодательства позволяет выявить ряд правовых пробелов в действующих целевых программах, являющихся основными инструментами развития территории, а именно: неопределенность целей, отсутствие критериев определения исполнения или неисполнения программных задач, что в дальнейшем значительно усложняет контроль за реализацией и эффективностью этих программ. Указанные негативные явления правового характера приводят к социальному пессимизму и апатии, сокращению традиционных отраслей хозяйства (оленьеводства, рыболовства, охоты), снижению уровня жизни этносов и последующей миграции.

Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти в Арктической зоне РФ осложняется и тем, что правовая основа Российской Федерации, регламентирующая экономическую, социальную, бюджетную сферу, ориентирована на среднероссийский стандарт, без учета специфики Арктической зоны РФ. Российские граждане и юридические лица, осуществляющие хозяйственную, научную и иную деятельность в Арктике, постоянно сталкиваются с несовершенством законодательства.

¹ См. подробнее: Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Российская Арктика сегодня. Содержательные новации и правовые коллизии // Экономика региона. 2018. Т. 14. Вып. 4. С. 1117-1130.

² См. подробнее: Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2015/01/21/arktika.html> (дата обращения: 11.05.2019).

Наличие перечисленных проблем требует теоретического осмысления деятельности органов государственной власти по реализации функций государственного управления и местного самоуправления в Арктической зоне РФ, а также анализа, систематизации и разработки предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере административно–правового регулирования общественных отношений в Арктике.

Арктическую зону РФ следует рассматривать как единый объект, требующий установления единых правил осуществления властными субъектами своих полномочий. Для успешного решения государственных задач в Арктике необходимы: четкое определение единого комплексного правового режима Арктической зоны РФ, внесение соответствующих изменений в законодательство, выработка особых механизмов нормативно–правового регулирования и программно–целевого управления, устранение инфраструктурных ограничений экономического развития.

Комплексный административно–правовой режим Арктической зоны РФ должен формироваться с учетом соблюдения баланса интересов государства, общества и граждан, проживающих и работающих в особых климатических условиях. Такая сбалансированность субъективных прав, юридических обязанностей, мер ответственности и полномочий субъектов административно–правовых отношений позволит создать эффективную юридическую конструкцию данного режима.

Всё отмеченное выше в совокупности определило выбор темы и актуальность настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Содержащиеся в диссертации анализ и полученные выводы основаны на трудах ученых, исследующих проблемы теории государства и права, конституционного, административного, гражданского права, – С.А. Авакьяна, Ю.Е. Аврутина, А.Б. Агапова, Г.В. Атаманчука, Г.В. Барабашева, Д.Н. Бахраха, С.Н. Братановского, С.Н. Братуся, Б.Н. Габричидзе, Е.К. Глушко, С.Э. Жилинского, О.В. Зиборова, С.М. Зубарева, С.М. Зырянова, И.П. Ильинского, Д.А. Керимова, Н.Г. Кобеца,

Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, И.Ф. Ляпина, Г.В. Мальцева, А.В. Мартынова, М.Н. Марченко, В.И. Новоселова, В.А. Пертцика, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, В.С. Соловьева, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, К.В. Черкасова, Н.В. Черноголовкина, В.Е. Чиркина, А.П. Шергина, К.Ф. Шеремета, В.А. Юсупова и др.

Вопросам правового регулирования проблем Арктики большое внимание уделяют Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Северный (Арктический) федеральный университет имени М. В. Ломоносова», автономная некоммерческая организация «Институт регионального консалтинга» и др.

Предмет Арктического права, правовые проблемы коренных малочисленных народов Севера в российском праве рассматривались А.А. Кондрашевым, В.А. Кряжковым, О.А. Мурашко, Д.О. Сиваковым.

Административно-правовой режим Арктической зоны РФ исследовали в своих трудах А.А. Кондрашев, М.Я. Корнилов, В.И. Кузнецов, С.С. Маилян, А.В. Малько, Н.И. Матузов, А.Ф. Ноздрачев, К.В. Черкасов, С.Н. Чернов.

Взаимоотношения органов государственной власти сложносоставных субъектов рассмотрел в своих работах профессор А.Ф. Малый. О.П. Личичан раскрыл современные тенденции развития региональных правовых систем в Арктике. Правовые и методические проблемы стратегического планирования развития арктических регионов России проанализировали А.Е. Городецкий, О.А. Дементьева, В.В. Иванов, Н.Н. Колосовский, Б.Н. Филин, С.Н. Чернов.

Исследованиям по проблеме «Арктический мегапроект в системе государственных интересов и государственного управления» посвящены работы А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеева, Л.В. Андриченко, В.В. Ивантера, А.А. Клишаса и В. Н. Лексина.

Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в муниципалитетах российского Севера и Арктики проанализированы В.В. Дидык, Л.А. Рябовой.

К вопросам правовой политики в сфере обеспечения безопасности в Арктике обращались С.В. Викулов, Н.В. Мамитова, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова.

Транспортную стратегию России в Арктической зоне РФ и организацию государственного надзора исследовали Д.Х. Беккалиев, С.Н. Братановский, И.С. Жилина, Д.О. Кутафин, Е.И. Кригер, О.Г. Остапец, И.П. Русанов.

Проблемам освоения и социально-экономического развития Арктики уделили внимание М.А. Авдеев, В.И. Богоявленский, О.А. Дементьева, С.Ю. Куценко, Л.В. Ларченко, И.И. Меламед, В.И. Павленко, А.Н. Пилясов. Актуальным вопросам формирования арктических трудовых ресурсов посвятили исследования М.В. Иванова, А.Н. Силин. Важнейшее направление социально-экономического развития Арктики – государственно-частное партнерство отражено в работах М.В. Вилисова, М.А. Дерябиной, Н.А. Игнатюк, О.А. Красулиной, Ф.Е. Шкель. Правовой охране культурного наследия Арктики посвятил свои работы М.В. Янович.

За прошедшие пятнадцать лет подготовлен ряд диссертационных исследований, посвященных административно-правовым режимам особых территорий¹, особых экономических зон², режимам недропользования³ и водных объектов⁴, традиционного природопользования коренных малочисленных народов России⁵, правового режима Арктической зоны Российской Федерации⁶, международно-правовому режиму морских пространств Арктики⁷, правовым

¹ См.: Попова Н.Н. Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2004. – 169 с.

² См.: Свинцова К.С. Административно-правовой режим особых экономических зон: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2010. – 250 с.

³ См.: Василевская Д.В. Административно-правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. – М., 2009. – 547 с.

⁴ См.: Здоровцева А.А. Административно-правовой режим водных объектов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Хабаровск, 2002. – 119 с.

⁵ См.: Минченко Н.В. Правовое регулирование традиционного природопользования коренных малочисленных народов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – М., 2007. – 200 с.

⁶ См.: Ростунова О.С. Правовой режим Арктической зоны Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М., 2012. – 186 с.

⁷ См.: Михина И.Н. Международно-правовой режим морских пространств Арктики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М., 2003. – 263 с.

вопросам делимитации континентального шельфа в Арктике¹, международно-правовым особенностям использования континентального шельфа Арктики² и др.

Признавая вклад ученых, государственных деятелей в исследование правовой проблематики социально-экономического развития Арктической зоны РФ, опубликованных часто в виде монографий, диссертационных работ, научных статей, а также в качестве публицистических журнальных и газетных материалов, следует отметить, что ими рассматривались, как правило, отдельные аспекты этой темы. Глубокое изучение всей многогранной практики и теоретической проблематики правового регулирования социально-экономического развития Арктической зоны РФ практически только начинается.

В рамках исследовательского процесса диссертантом рассматриваются действующие в Арктической зоне РФ административно-правовые режимы, являющиеся основными механизмами государственного регулирования общественных отношений в рассматриваемом регионе; уделяется значительное внимание процессу формирования на их основе особого комплексного административно-правового режима Арктической зоны РФ; дается определение данному режиму; выявляются проблемы и анализируются дальнейшие перспективы формирования режима в целях эффективного государственного воздействия на социально-экономическое развитие территории.

Объектом диссертационного исследования являются урегулированные нормами права общественные отношения, складывающиеся в условиях формирования особого комплексного административно-правового режима Арктической зоны РФ.

Предметом диссертационного исследования являются административно-правовые нормы, устанавливающие административно-правовые режимы Арктической зоны РФ, теоретические концепции, раскрывающие сущность и значение административно-правовых режимов Арктической зоны РФ, и правоприменительная практика, сложившаяся в данной сфере.

¹ См.: Губанов А. И. Правовые вопросы делимитации континентального шельфа в Арктике: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.10. – М., 2013. – 350 с.

² См.: Джунусова Д.Н. Международно-правовым особенностям использования континентального шельфа Арктики: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.10. – СПб., 2007. – 226 с.

Цель диссертационного исследования заключается в получении новой теоретической основы, характеризующей административно–правовые режимы Арктической зоны РФ, выработке новых подходов к определению форм и методов управления административно–правовыми режимами Арктической зоны РФ, а также разработке предложений по совершенствованию административно–правового регулирования административно–правовых режимов Арктической зоны РФ.

Для достижения указанной цели диссертант ставит следующие **задачи**:

- определить понятие, сущность и значение административно–правовых режимов Арктической зоны РФ;
- проанализировать и обобщить основные черты административно–правовых режимов Арктической зоны РФ;
- определить виды административно–правовых режимов Арктической зоны РФ;
- проанализировать процесс формирования особого комплексного административно–правового режима Арктической зоны РФ как особого порядка управления в Арктической зоне РФ;
- изучить сущность и содержание особого комплексного административно–правового режима Арктической зоны РФ, определить его место в системе административно–правовых мер социально–экономического развития и управленческого воздействия;
- проанализировать правовые механизмы государственно–частного партнерства в Арктической зоне РФ как одной из форм управленческой деятельности; показать проблемы и перспективы развития административно–правовых отношений в этой сфере;
- выявить правовые проблемы народосбережения и безопасности в Арктике, показать возможности решения этих проблем административно–правовыми средствами;

- доказать необходимость создания государственных органов, наделенных специальными полномочиями формировать, поддерживать и контролировать административно–правовой режим Арктической зоны;
- исследовать нормативно–правовое и организационное обеспечение действующих административно–правовых режимов Арктической зоны РФ;
- провести сравнительно–правовой анализ ранее принятых и новых административно–правовых актов, предусматривающих развитие Арктической зоны РФ и определить их эффективность;
- выработать предложения по совершенствованию механизма административно–правового регулирования общественных отношений в Арктической зоне РФ.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют различные методы научного познания, традиционно применяемые в юридической науке. Диссертант использовал общенаучные (анализ, синтез, индукция, дедукция), частнонаучные (статистический) и специальные (формально–юридический, сравнительно–правовой) методы.

Диалектический метод в отношении исследуемой темы важен с точки зрения изучения изменения правовых основ административно–правового режима Арктической зоны РФ. Нормативные акты, регламентирующие административно–правовой режим, динамичны и органически связаны между собой, зависят друг от друга и взаимно обуславливают друг друга.

В работе также применены системный, сравнительный, конкретно–социологический, исторический методы научного познания, которые связаны с формированием административно–правового режима Арктической зоны РФ. Применение исторического и сравнительно–правового методов исследования позволили диссертанту представить административно–правовой режим Арктической зоны РФ в качестве развивающегося правового явления, и, как следствие, определить закономерности и тенденции его формирования и дальнейшего развития.

Комплексное использование указанных методов позволило всесторонне изучить объект диссертационного исследования, проанализировать нормативные правовые акты, правоприменительную практику, изучить научную литературу, сформулировать рекомендации по результатам исследования.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют труды ученых в области общей теории государства и права, теории государственного управления, административного права, международного и экологического права, таких как Ю.Е. Аврутин, С.С. Алексеев, А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьев, Д.В. Бакатин, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, Г.С. Беляева, С.Н. Братановский, Д.В. Василевская, К.С. Вельский, И.И. Веремеенко, А.М. Волков, А.М. Воронов, В.Д. Зорькин, О.В. Зиборов, С.М. Зубарев, С.М. Зырянов, А.И. Елистратов, Ю.М. Козлов, А.А. Кондрашев, Н.М. Конин, П.И. Кононов, А.П. Коренев, Б.М. Лазарев, И.Ф. Ляпин, А.В. Малько, В.М. Манохин, А.В. Мартынов, С.С. Маилян, Н.И. Матузов, А.Ф. Ноздрачев, Н.И. Побежимова, Л.Л. Попов, Н.Н. Попова, Б.В. Россинский, И.С. Розанов, В.Б. Рушайло, Н.Г. Салищева, К.С. Свинцова, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, С.А. Старостин, С.С. Студеникин, Ю.А. Тихомиров, С.В. Торопов, В.Ю. Ухов, Т.Я. Хабриева, К.В. Черкасов, А.П. Шергин, В.А. Юсупов и других исследователей, внесших значительный вклад в юридическую науку.

Нормативную основу диссертационного исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные нормативные правовые акты, включающие федеральные законы, подзаконные акты Президента и Правительства Российской Федерации, регулирующие административно-правовой режим и вопросы социально-экономического развития Арктической зоны РФ, а также иные нормативные правовые акты и проекты нормативных правовых актов, имеющие отношение к теме диссертационного исследования.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов

местного самоуправления, входящих в Арктическую зону РФ; локальные нормативные акты и правоприменительная практика, характеризующая организацию деятельности органов государственной власти и управления Российской Федерации, субъектов Российской Федерации; информационные и аналитические материалы, опубликованные на сайте Открытого правительства РФ¹; аналитические и статистические материалы федеральных органов исполнительной власти; официальные сведения и открытые данные, размещенные на официальных сайтах Президента РФ² и Правительства РФ³; монографические исследования ученых, фактологические материалы диссертационных исследований, журнальные, газетные и интернет–публикации по данной тематике.

Научная новизна диссертационного исследования связана с тем, что представленная работа является одной из первых попыток проведения комплексного исследования одного из важнейших для науки административного права, теории и практики государственного управления явления – административно–правового режима территории, а именно формируемого в последние годы административно–правового режима Арктической зоны РФ. Осуществлен анализ понятийного аппарата, определено место административно–правового режима Арктической зоны РФ в системе государственного управления, обозначены возможности и пределы эффективного административно-правового воздействия на экономические и общественные отношения в различных сферах социальной жизни. Научная новизна сформулирована в выводах, сделанных по результатам проведенного исследования. Диссертант рассмотрел большой комплекс проблем как с позиций административно–правовой науки, так и других юридических наук, таких как международное право, конституционное право, финансовое право, гражданское право, в части, имеющей отношение к проблематике диссертационного исследования.

¹ Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru>. (дата обращения: 15.03.2019).

² Там же.

³ Официальный сайт Правительства РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru>. (дата обращения: 15.03.2019).

Конкретные проявления научной новизны диссертационного исследования выражаются в следующем:

– *предложен и исследован* административно–правовой режим государственного управления отдельной сложносоставной территорией, в которую входят как субъекты Российской Федерации в целом, так и части субъектов Российской Федерации;

– *обоснована* необходимость формирования особого порядка управления в Арктической зоне РФ, т. е. формирования особого административно–правового режима Арктической зоны РФ;

– *раскрыта* сущность административно–правового режима Арктической зоны РФ;

– *предложена* авторская дефиниция понятия административно–правового режима Арктической зоны РФ;

– *продемонстрирована* роль административно–правового режима Арктической зоны РФ в реализации системы безопасности Севера, правопорядка, экономики, транспорта, социальной сферы;

– *определены факторы*, обуславливающие эффективность административно–правового режима Арктической зоны РФ в практике государственного управления экономикой и социальной сферой;

– *предложены* меры по совершенствованию полномочий субъектов управления в деятельности по реализации элементов административно–правового режима Арктической зоны РФ;

– *обоснованы и аргументированы* предложения по совершенствованию правового регулирования административно–правового режима Арктической зоны РФ, предложены изменения в нормативно–правовые акты различного уровня.

Анализ, выводы и критическое, с учетом мнений ученых разных направлений, работающих в Арктике, осмысление сложных теоретических и практических вопросов, обобщение складывающейся практики позволили диссертанту представить на защиту ряд самостоятельных выводов, новых

положений и рекомендаций, направленных на укрепление административно–правового режима Арктической зоны Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие основные положения, содержащие новизну или элементы научной новизны:

1. Сформулирован авторский подход к пониманию административно–правового регулирования в Арктической зоне РФ, который состоит в необходимости применения территориального принципа управления; установления административно–правовых режимов, учитывающих специфику региона, а именно экстремальные и в высокой степени вариативные природно–климатические, социально–экономические, инфраструктурные и др. условия проживания и хозяйствования, а также учитывающих сложный и неоднородный состав Арктической зоны РФ, включающий в себя субъекты Российской Федерации в целом, части территорий субъектов РФ и территории «вложенных» субъектов РФ.

2. Утверждается, что новая современная концепция административно–правовых режимов в Арктической зоне РФ, отличается от существующих концепций административно–правовых режимов, основанных на разнообразных мерах государственного принуждения, запретах, ограничениях и ответственности, тем что основу административно–правовых режимов Арктической зоны РФ составляют дозволения, льготы и преференции, т. е. созданные государством благоприятные условия для субъектов правоотношений в Арктике. Данные режимы нацелены на достижение важных государственных задач, решение актуальных проблем социально–экономического развития региона, формирование инфраструктуры инновационной деятельности, оптимизации баланса частных и публичных интересов.

3. Утверждается, что в Арктической зоне РФ формируется **особый административно–правовой режим Арктической зоны Российской Федерации**, режимные правила которого охватывают значительную территорию нескольких неоднородных субъектов РФ, полностью или частично входящих в Арктическую зону РФ. Режимные правила рассматриваются диссертантом как

особое сочетание правовых средств, определяющих порядок реализации субъективных прав, юридических обязанностей, регламентированных полномочий и установленных ограничений в Арктической зоне РФ.

4. Предложена авторская дефиниция понятия административно–правового режима Арктической зоны РФ как правового регулирования, отражающего совокупность правил поведения, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и юридических лиц в особых экономических и социальных условиях, закрепленных в нормативно–правовых актах как общего характера, так и связанных со спецификой Севера. Это порядок реализации субъектами административных отношений в Арктической зоне РФ прав и законных интересов государства, юридических и физических лиц. Режим учитывает определенные, экстраординарные ситуации, свойственные только данной территории в сфере публичного управления, и направлен на обеспечение органами государственного управления общественного порядка, общественной безопасности и эффективного социально–экономического развития региона.

5. Обоснована целесообразность выработки методики оценки действенности территориального административного режима, т. е. соотношения затрат и достигнутых результатов при реализации административно–правовых мер на особых территориях. Сложный, комплексный характер объекта регулирования предполагает особую методику оценки эффективности режима. В случае, если административно–правовой режим обеспечивает комплексное регулирование соответствующих общественных отношений, достигает поставленных целей и задач, сформулирован с использованием понятных и однозначных юридических дефиниций, то данный режим может быть оценен как эффективный.

6. Доказана необходимость совершенствования контрольно–надзорной деятельности в отношении принятой в 2014 г. Правительством РФ Государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации до 2020 года», а именно:

- обеспечения предупредительного характера надзорных мероприятий;

- активизации межведомственного взаимодействия контролирующих органов и прокуратуры, совместного проведения проверок на месторождениях полезных ископаемых;
- более тесного взаимодействия контролирующих органов с объединениями коренных малочисленных народов Севера как наиболее заинтересованными в сохранении исконных земель и среды обитания;
- создания единой базы договоров о социально–экономическом сотрудничестве в сфере недропользования и учета данной информации при проведении контрольно–надзорных мероприятий;
- усиления использования новейших информационных технологий для выявления административных правонарушений.

7. Утверждается, что административно–правовой режим государственно–частного партнерства (ГЧП) является необходимым и эффективным инструментом реализации арктических проектов, содействующим консолидации финансовых и иных ресурсов, созданию благоприятного инвестиционного климата, обеспечению гарантированности и защищенности участникам арктических проектов.

8. Обосновано, что Арктическая зона РФ как особая территория Российской Федерации имеет наиболее фрагментарное, несистематизированное правовое регулирование социально–экономических отношений. Доказана необходимость принятия базового, системообразующего федерального закона, способствующего формированию юридической конструкции территориального режима Арктической зоны РФ, последующему принятию нормативно–правовых актов разных иерархических уровней, согласованному применению правовых норм различной правоотраслевой принадлежности, что позволит обеспечить системную взаимосвязь административно–правовых актов, регулирующих правоотношения в Арктической зоне РФ.

Базовый федеральный закон должен зафиксировать статус и границы Арктической зоны РФ; определить приоритеты интеллектуального присутствия России в Арктике; сформулировать особенности бюджетной, инвестиционной,

социально–экономической политики; принципы отношений федерального центра и арктических регионов, отношений государства с коренными малочисленными народами в Арктической зоне РФ.

Диссертант отмечает, что нормативно–правовые акты юридической конструкции данного административно–правового режима, помимо основных положений, должны предусмотреть следующее:

- разрешительный способ реализации права, связанный с организацией хозяйственной деятельности в Арктической зоне РФ;
- достаточно жесткие дополнительные нормы, устанавливающие запреты и обязывания по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды в арктическом регионе, регионе с очень чувствительной экосистемой;
- систему контрольно–надзорных мер, позволяющих эффективно предупреждать, выявлять и пресекать нарушения в регионе, где промышленно–хозяйственные субъекты находятся на значительном удалении от населенных пунктов, на труднодоступных территориях;
- систему преференций в целях создания благоприятных условий для хозяйствующих субъектов, инвестиционной привлекательности;
- системы льгот, гарантий, компенсаций для коренного населения, работающих и проживающих граждан в арктическом регионе.

Теоретическая значимость результатов диссертационного исследования. Теоретические выводы, полученные в результате проведенного исследования, и сформулированные предложения дополняют и развивают положения современной науки административного права и могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях социально–экономических проблем Арктической зоны Российской Федерации.

В результате проведенного исследования:

- обоснована необходимость формирования особого порядка управления в Арктической зоне РФ, т. е. формирования особого административно–правового режима Арктической зоны РФ; режима

сложносоставных территорий, включающих в себя как субъекты Российской Федерации в целом, так и части субъектов Российской Федерации;

– *определены* понятие, роль и значение административно–правового режима Арктической зоны РФ как особого порядка управления в Арктической зоне РФ;

– *констатирована* тенденция формирования новой современной концепции административно–правовых режимов, основанных не на запретах, а на привилегиях, льготах и преимуществах;

– *выявлены* правовые проблемы народосохранения и безопасности в Арктике и *показаны* способы решения этих проблем государством административно–правовыми средствами;

– *сформулированы* конкретные предложения по совершенствованию механизма административно–правового регулирования социально-экономических отношений на Севере, развитию и расширению связей с прилегающими к Арктической зоне европейскими, сибирскими регионами, развитию внешнеэкономических связей и, в частности, свободных экономических зон (СЭЗ).

Практическая значимость диссертационного исследования определяется его направленностью на решение важнейших задач административно–правового регулирования особой территории. Внесенные диссертантом предложения могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства, в правотворческой деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти, в частности, при внесении изменений в арктическое законодательство, при разработке и принятии актов административного, транспортного, медицинского, экологического, природоохранного, трудового права, регламентирующих общественные отношения на северных территориях, в правоприменительной деятельности субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, входящих в Арктическую зону Российской Федерации.

Результаты проведенного исследования могут быть использованы в учебном процессе при изучении дисциплин «Административное право», «Арктическое право», «Экологическое право», «Транспортное право» и других, а также при написании учебных пособий и учебно-методических материалов по указанным дисциплинам.

Достоверность результатов исследования подтверждается использованием общенаучных и специальных методов исследования; анализом широкого круга научных источников в области теории права, административного, административно-процессуального права; анализом и выводами российских, зарубежных исследователей в монографических трудах, научных публикациях в специальных юридических изданиях, в материалах, подготовленных в ходе обсуждения проектов законов в органах государственной власти и других источниках.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены автором в пяти научных статьях, опубликованных в журналах «Административное право и административный процесс», «Государственное и муниципальное управление», «Юрист» – ведущих рецензируемых научных изданиях, включенных в Перечень Высшей аттестационной комиссии Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.

Отдельные положения диссертационного исследования докладывались на научных и научно-практических конференциях и семинарах (XVII Ежегодная международная научно-практическая ЮФ МГУ; XI Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» 22–24 ноября 2016 г., Москва; международная конференция «Перспективы социально-экономического развития приграничных регионов», 9–10 июня 2016 г., Петрозаводск; международная конференция «Перспективные направления развития современной юридической науки», 22–23 сентября 2014 г., Петрозаводск; а также на ежегодных международных летних школах (ISSK), посвященных проблемам Арктики и северных территорий, с 2003 по 2018 г., и др.).

Материалы и результаты исследования использовались в практической деятельности диссертанта в Объединенной рабочей группе по образованию и исследованиям Совета Баренцева Евро-Арктического региона (JWGER BEAC), в работе тематических секций Арктического университета, а также в реализации ряда проектов, в том числе в рамках государственного задания Минобрнауки России «Исследование и информационно-аналитическое обеспечение процессов и мероприятий в рамках многостороннего и двустороннего сотрудничества в сфере науки, образования, инноваций и молодежной политики Российской Федерации в Северной и Арктической зонах (гос. задания № 30.207.2016/НМ и № 28.4306.2017/НМ).

Диссертационное исследование является логическим завершением многолетней работы автора по изучению правовых и других проблем арктических и северных территорий России и Северной Европы.

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского».

Структура и содержание диссертации обусловлены поставленными целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении автором дается общая характеристика работы: обосновывается актуальность темы исследования; определяется степень ее научной разработанности; обозначаются объект и предмет исследования; излагаются цель и задачи исследования; отражаются методологическая, теоретическая и эмпирическая базы исследования; раскрывается научная новизна; формулируются

основные положения, выносимые на защиту; раскрывается теоретическая и практическая значимость исследования; приводятся данные апробации результатов исследования; обозначается структура диссертационного исследования.

Первая глава «Теоретические и правовые основы административно-правовых режимов Арктической зоны Российской Федерации» состоит из 3-х параграфов. В первом параграфе *«Понятие, сущность и значение административно-правовых режимов Арктической зоны РФ»* автор, опираясь на мнение ученых-административистов, отмечает, что в последнее время административное право обращает повышенное внимание на современное содержание понятия «административно-правовой режим», которое стало существенным элементом российского правопорядка.

На основании проведенного исследования автор отмечает, что общественные отношения, возникающие в Арктической зоне РФ, требуют установления специальных правил, образующих особые административно-правовые режимы территории в целях эффективного социально-экономического развития этой территории, обеспечения благоприятных условий для жизнедеятельности населения, защиты их прав и законных интересов.

Арктическая зона РФ не является частью административно-территориального деления Российской Федерации, однако анализ общественных отношений в арктическом регионе позволяет утверждать, что Арктическая зона РФ это единый, целостный объект государственного управления, который нуждается в установлении единых правил и особого порядка регулирования, т.е. формирования *особого административно-правового режима Арктической зоны РФ*. Автор указывает на особенности юридической конструкции административно-правового режима Арктики, которые связаны с формированием его на территории нескольких неоднородных субъектов РФ. Предполагается, что формируемый комплексный режим должен строиться на основе интеграции (объединения) уже существующих на территориях, включенных в Арктическую зону РФ, режимов. При этом названные режимы могут быть адаптированы и

модифицированы с учетом обеспечения разумного единообразия и специфики отдельных областей Арктической зоны РФ.

Автор предлагает рассматривать административно-правовой режим Арктической зоны РФ как особый порядок административно-правового регулирования, отражающийся в совокупности правил поведения, деятельности граждан и юридических лиц в особых экономических и социальных условиях, закрепленных в нормативно-правовых актах, как общего характера, так и связанных со спецификой Севера; как порядок реализации субъектами административных правоотношений прав и законных интересов государства, юридических и физических лиц в Арктической зоне РФ.

Во втором параграфе *«Классификация административно-правовых режимов Арктической зоны РФ»* проанализированы научные подходы к классификации административно-правовых режимов, существующие в науке административного права. Указано, что арктические административно-правовые режимы могут быть постоянными и временными, территориальными, объектными и др.

Отмечается появление новых административно-правовых режимов, связанных с решением актуальных проблем социально-экономического развития и основанных не на запретах, а на льготах, привилегиях и преференциях.

Проведенные исследования позволяют сказать, что на примере Арктической зоны РФ наиболее четко прослеживается необходимость в формировании новой концепции административно-правовых режимов, в осмыслении и формулировании нового содержания этих режимов, определении их места в системе административно-правового регулирования.

В третьем параграфе *«Нормативно-правовая основа административно-правовых режимов Арктической зоны РФ»* проанализированы административно-правовые акты, в которых содержатся цели, задачи и механизмы реализации арктической государственной политики, обеспечения национальной безопасности, основы стратегического планирования социально-экономического развития данной территории РФ. Выделено и проанализировано несколько

основных блоков нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения и административно-правовое регулирование в Арктической зоне РФ.

Автор отмечает несогласованность, фрагментарность арктического законодательства, принимаемого по ведомственному принципу, ориентированного на обычные российские регионы и не учитывающего специфику особых территорий и проблем, с которыми сталкиваются хозяйствующие субъекты и население в Арктической зоне РФ.

В целях обеспечения единообразия общегосударственного комплексного управления территорией, а также обеспечения системной взаимосвязи административно-правовых актов, регулирующих правоотношения в Арктической зоне РФ, автор считает необходимым принять базовый, системообразующий федеральный закон, тем самым создать основу всей юридической конструкции территориального режима Арктической зоны РФ.

Вторая глава «Организационные основы административно-правовых режимов Арктической зоны РФ» включает три параграфа. В первом параграфе *«Административно-правовой режим Арктической зоны РФ, направленный на совершенствование управления в социально-экономической сфере»* на основе анализа трудов, посвященных вопросам управленческой деятельности, и складывающейся правоприменительной практики, автор отмечает, что наука административного права исследует возможности создания новых моделей управления, изменения правового режима управленческой деятельности.

Автор анализирует основные инструменты государственного управления арктическими территориями, а именно: федеральные и ведомственные целевые программы; отраслевые стратегии; региональные и муниципальные программы; программы крупных компаний, предусматривающие мероприятия по комплексному развитию Арктической зоны РФ. Обозначаются проблемы, связанные с реализацией данных программ, вносит ряд предложений по их решению.

Отмечается, что при формировании организационной структуры административно-правового режима Арктической зоны РФ:

- *следует обратить особое внимание* на исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований и наделяя их широким спектром полномочий;
- *предусмотреть создание межрегиональных органов управления* (временных, постоянных) обеспечивающих реализацию арктических программ и подпрограмм;
- *разработать особую правовую процедуру* поддержки программно-целевого управления, обеспечивающую согласование, мониторинг и контроль нескольких тысяч конкретных проектных и программных заданий;
- *учитывать* экстремальные климатические условия, низкую устойчивость экосистем, значительное удаление хозяйствующих субъектов от населенных пунктов, транспортную трудодоступность и др. особенности территории.

Во втором параграфе «*Административно-правовой режим государственно-частного партнерства как форма эффективной управленческой деятельности в Арктической зоне РФ*» на основе теоретических исследований института государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) и реализованных на практике проектов в Арктической зоне РФ с участием ГЧП автор считает, что ГЧП как административно-правовая форма реализации исполнительной власти и местного самоуправления является эффективным инструментом исполнения функций, возложенных на публичную сторону отношений по привлечению частных инвестиций в арктическую экономику и развитию социальной сферы в Арктической зоне РФ.

Административно-правовой режим ГЧП в Арктической зоне РФ назначается для: установления особых правил пользования арктическими объектами, представляющими повышенную опасность для экологии Севера; содействия опережающему экономическому развитию; обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан, в том числе коренного населения, юридических лиц, в суровых условиях Севера; создания условий для эффективной, правомерной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в регионе.

Автор обращает внимание на проблемы при реализации проектов с участием ГЧП и вносит предложения по их решению.

В третьем параграфе *«Административно-правовые режимы, направленные на обеспечение безопасности Арктической зоны Российской Федерации»* обозначены и исследованы вопросы национальной, экономической, социальной, экологической и других видов безопасности в Арктике.

В арктическом аспекте под безопасностью предложено понимать способность противостоять внешним и внутренним угрозам объективного либо субъективного характера в Арктике. Суть обеспечения безопасности в Арктической зоне РФ сводится к защите северян, отдельных групп, например, малых народов, социальных слоев (учителей, врачей, рабочих, пенсионеров), профсоюзов и населения в целом, от негативных социальных и иных воздействий на Севере, минимизации юридических факторов риска, явлений или процессов, которые при определенных условиях могут стать опасными.

Исследуются стратегии развития территорий, принятые в арктических субъектах РФ для обеспечения социально-экономической безопасности, которые уделяют большое значение вопросам стабильности состава населения, кадровому обеспечению, региональной миграции, улучшению условий жизни.

Определены основные цели, задачи и механизмы административно-правового режима экологической безопасности в Арктической зоне РФ, направленные на создание условий для экологически ориентированного роста экономики, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды.

Исследуются режимы, обеспечивающие военную безопасность, защиту и охрану государственной границы Российской Федерации в Арктике, нацеленные на строгое соблюдение режима особых территорий, противодействию попыткам пересмотра правового статуса Арктики, статуса Севморпути, статуса водных пространств и морского дна к северу от исключительной экономической зоны РФ.

В заключении обобщаются итоги проведенного исследования, формулируются выводы и рекомендации, отражающие основные положения диссертации.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях,
общим объемом 2,37 п.л.:**

Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:

1. Куликовская Л.Ю. Государственное регулирование судоходства по трассам Северного морского пути [Текст] / Л.Ю. Куликовская // Юрист. – 2016. – № 19. – С. 37-41 (0,56 п.л.).
2. Куликовская Л.Ю. Правовые основы обеспечения национальной безопасности Арктической зоны Российской Федерации [Текст] / Л.Ю. Куликовская // Административное право и процесс. – 2017. – № 7. – С. 61-64 (0,51 п.л.).
3. Куликовская Л.Ю. Основные направления политики Российской Федерации в Арктической зоне Российской Федерации [Текст] / Л.Ю. Куликовская // Административное право и процесс. – 2017. – № 10. – С. 63-66 (0,53 п.л.).
4. Куликовская Л.Ю. Административно-правовой режим Арктической зоны как гарантия долгосрочного социального развития России [Текст] / Л.Ю. Куликовская // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 7. – С. 28-32 (0,42 п.л.).
5. Куликовская Л.Ю. Правовая безопасность Арктической зоны Российской Федерации [Текст] / Л.Ю. Куликовская // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 12. – С. 12-16 (0,35 п.л.).