

Гладун Е. Ф., кандидат юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Тюменский государственный университет
efgladun@yandex.ru

Захарова О. В., кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Тюменский государственный университет
olga.hazarova@mail.ru

Левкина А. О., кандидат экономических наук, профессор кафедры математических методов, статистики и систем управления в экономике, Тюменский государственный университет
a.o.lyovkina@utmn.ru

УДК 349.351

ПРАВОВОЕ МОДЕЛИРОВАНИЕ ДЛЯ ОПОРНЫХ ЗОН РАЗВИТИЯ В АРКТИКЕ КАК СПОСОБ ДОСТИЖЕНИЯ ЗАДАЧ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Аннотация. Арктика является для нашей страны стратегически значимым регионом. В последние годы был принят целый ряд важнейших государственных документов, определяющих направления и перспективы сбалансированного развития Арктической зоны России (АЗ РФ). В то же время международное сообщество признало необходимость перехода к устойчивому развитию как единственно возможному варианту преодоления глобальных вызовов, связанных с изменением качества социоприродной среды в результате многоаспектной деятельности общества. Принципы устойчивого развития являются особенно актуальными в Арктике ввиду огромной территории и малой заселенности, хрупкой экологии и сложных условий жизни. Задачи развития Арктики, поставленные Президентом Российской Федерации, а также глобальные и локальные вызовы устойчивого развития в этом уникальном регионе играют значительную роль в мировой и национальной повестке. В статье обосновывается необходимость разработки и последующего применения новых правовых моделей для территорий, характеризующихся особой спецификой и значимостью — опорных зон развития в Арктике.

Ключевые слова: арктическое законодательство, устойчивое развитие, правовое моделирование, опорные зоны развития в Арктике.

Решение задач, поставленных в Арктике, невозможно без системных изменений в правовой системе. Государству необходимо новое арктическое законодательство, которое должно не только базироваться на принципах устойчивости, но иметь эффективные правовые механизмы реализации. В то же время отмечается пробельность современного арктического законодательства России и, в частности, отсутствие в релевантных нормативных правовых актах эффективных механизмов для перехода к устойчивому развитию.

К числу наиболее важных стратегических документов, специально регулирующих вопросы развития АЗ РФ, относятся Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (Указ Президента Российской Федерации № Пр-1969) и Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (Указ Президента РФ № Пр-232). 21 апреля 2014 года Правительством Российской Федерации была утверждена государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие арктической зоны Российской Федерации» (Постановление № 366), которое определило формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития АЗ РФ. Уже более четырех лет ведется подготовка проекта

закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации», который должен обозначить рамочные нормы и правила для развития законодательства. Начиная с 2008 года развивается региональное законодательство субъектов Российской Федерации, отнесенных к сухопутным территориям АЗ РФ (Указ Президента РФ № 296).

Как справедливо полагает А.Н. Пилясов, директор Центра экономики Севера и Арктики АНО «Институт регионального консалтинга», «идеальное» арктическое законодательство должно быть гибким и способным к быстрой адаптационной изменчивости. Одним из эффективных механизмов совершенствования арктического законодательства представляется правовое моделирование, которое можно определить как вариативный ряд законодательных норм, вступающих в силу в зависимости от конкретных условий, определенных периодов времени, специфики развития региона, внешних факторов.

Современная тенденция развития арктического законодательства — это акцент на региональный уровень. При этом на федеральном уровне осуществляется в преимущественно общее стратегическое планирование, определение рамочных условий развития. Так, Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (утверждена постановлением Правительства от 21 апреля 2014 года №366) предлагает новый подход к комплексному и ускоренному развитию АЗ РФ — через создание опорных зон развития. В связи с этим, определяется потребность как в оценке уже действующего федерального и регионального законодательства, так и в разработке гибких правовых моделей, учитывающих особенности развития каждой арктической территории.

На данном этапе арктическое законодательство характеризуется отсутствием системы, целостного единства, не имеет в своей основе глобального подхода к устойчивости, не отражает специфики арктических регионов и имеет медленную динамику развития. Идеальная модель арктического законодательства должна строиться на принципе территориальной специфичности Арктики как объекта правового регулирования. Своевременной реакцией Российской Федерации на существующие вызовы и задачи в Арктике должно стать формирование новых правовых моделей для каждой опорной зоны развития. В существующих условиях правовое моделирование представляется одним из самых эффективных методов управления системными изменениями в отношении сложных комплексных объектов, каковым является Арктика.

Научные работы, посвященные исследованию правового режима Арктики, включают работы Барцица И. Н., Вылегжанина А. Н., Орешенкова А. М., Михина И. Н. [1, 2, 3, 4] и иные. В работе А. И. Абрамова, В. Р. Авхадеева, Л. В. Андриченко и др. «Арктическое право: концепция развития» [5] изложены доктринальные подходы, основные черты и особенности формирования арктического права. В 2018 году вышла работа А. Н. Пилясова «Рабочие тетради. Выпуск 1. Арктическое право России: Каким ему быть?», посвященная анализу сложившейся нормативно правового регулирования развития АЗРФ и перспективам развития арктического законодательства [6].

Кроме того, вопросам стратегии устойчивого развития Арктики посвящены многие научные работы. В частности, в монографии Н. А. Кондратова «Опыт разработки стратегий освоения арктического региона зарубежными странами» [7] проанализированы социальные, экономические и экологические аспекты зарубежных программных документов освоения и развития Арктики. В монографии «Арктическое пространство России в XXI веке: факторы развития, организация управления» (под ред. В. В. Ивантера) приведен анализ основных тенденций в развитии региона, влияния исторической и экологической компоненты на современный процесс освоения Арктики. Данные официальные документы и научные работы являются теоретической и законодательной базой для разработки технологии правового моделирования и методики оценки эффективности правовых моделей в контексте целей устойчивого развития арктических регионов.

Сама идея моделирования в праве не нова, но до сих пор относится исследователями к числу недостаточно исследованных в праве [8]. Кроме того, авторы не демонстрируют единства в трактовке понятия «правовое моделирование» и методологических особенностях правового моделирования [9]. В 80-х годах XX века Леванский, В. А. в своей диссертации, посвященной моделированию в социально-правовых исследованиях, предложил новые определения понятий системы и модели, классификацию моделей в сфере права и анализ этапов моделирования в социально-правовых исследованиях [10].

В более поздних исследованиях концепции правовых моделей и подходы к правовому моделированию подвергались критике и совершенствовались: уточнялась степень отношений между моделью и объектом [11], что должна отражать правовая модель — форму правовой или окружающей действительности, или форму и содержание [12], обсуждались вопросы включения в правовую модель число-

вых значений, связанных с эмпирическими данными [13]. В качестве рабочего определения правовой модели в проекте используется определение правовой модели А. С. Безрукова — модель, созданная в результате абстракции, идеализации (для теоретических и метатеоретических моделей) или наблюдения (для материальных моделей) форма отражения правовой или окружающей действительности, находящаяся в соответствии с исследуемым объектом, служащая средством отвлечения и выражения внутренней структуры сложного правового объекта (или наглядности в описании материального мира), несущая информацию об объекте или выполняющая описательную (демонстрационную) задачу [14, С. 8].

Метод моделирования в праве широко распространен за рубежом и используется для исследований сложных комплексных объектов, в том числе для сравнения различных моделей права [15, 16], выявления наличия связующих элементов в разрозненных правовых системах [17, 18]. В зарубежных исследованиях правовые модели часто рассматриваются в региональном аспекте, то есть с учетом некоторой территориальной специфики [19, 20]. Большое внимание в зарубежных исследованиях уделяется институциональным [21] и отраслевым [22, 23] особенностям правового регулирования.

Оценка устойчивости развития Арктического региона, учитывающая влияние экономических, социальных, экологических и институциональных факторов, является значимой научной задачей, решением которой занимаются и российские, и зарубежные исследователи. Такая оценка позволяет совершенствовать инструментарий и механизмы управления устойчивостью развития арктических регионов. Проблема оценки на основе индикаторов оценки устойчивости развития Арктических регионов является предметом изучения многих ученых-исследователей. Различные экономические школы по-разному подходят к оценке устойчивости развития территорий. Задача разработки методического обеспечения анализа и оценки социально-экономической эффективности развития требует выявления наиболее приемлемых параметров для проведения оценки устойчивости арктических регионов, группировки показателей, характеризующих институциональный, хозяйственно-экономический, природно-экологический, социальный компоненты системы «регион».

Общепринятыми методами оценки устойчивости развития территорий являются: система индикаторов для оценки трех сфер устойчивого развития, а именно экономической, социальной и экологической, интегральные индексы, которые позволяют оценить развитие территорий комплексно, экспертные оценки. В дополнение к вышеперечисленным методам, активно используются метод ранжирования и рейтингования. Так, например, рассчитывается рейтинг энергоэффективности регионов (Минэнерго России), рейтинг оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Правительство России, рейтинг регионов по фундаментальной и экологической эффективности бизнеса (Интерфакс — ЭРА), рейтинг экологического следа субъектов Федерации (WWF), рейтинг устойчивого развития «Полярный индекс» Проектного офиса развития Арктики (ПОРА) и др.

Показатели оценки устойчивости развития региона, как правило, разделяются на такие группы как: социально-экономические (например, показатель «скорректированные чистые сбережения», разработанный специалистами Всемирного банка, который отражает относительную величину накопления национальных сбережений с учетом истощения природных ресурсов и ущерба от загрязнения окружающей среды или комплекс социальных индикаторов для арктических территорий ASI [24]; эколого-экономические показатели (например, экологически адаптированный чистый внутренний продукт (система эколого-экономического учета, предложенная статистическим отделом Секретариата ООН, которая базируется на так называемых «зеленых счетах» и позволяет увязать экономические показатели с состоянием природной среды. В качестве обобщающего макроэкономического показателя предлагается использовать экологически адаптированный чистый внутренний продукт — *Environmentally adjusted net domestic product*); социально-экологические (например, индекс социально-экологической устойчивости), или эколого-социально-экономические (например, индекс ущерба здоровья населения от загрязнения окружающей среды). Наиболее проработанными в теоретическом плане методиками разработки интегральных показателей являются: индикаторы мирового развития (*World development Indicators*) [25], биофизический показатель устойчивого развития «экологический след» (*The Ecological Footprint*), формула устойчивости Барри Коммонера, известная как «IMPACT Identity» [26].

В последнее время в направлении разработки новых индикаторов устойчивого развития проводится довольно много исследований. К новым индексам следует отнести *SGD Index* — индекс прогресса по целям устойчивого развития, разработанный экспертами *Bertelsmann Stiftung UN Sustainable Development Solutions Network (SDSN)*, основанный на различных индексах по каждой конкретной

цели [27]. А. Осама и В. Хасан предложили метод оценки устойчивого развития на основе адаптированной многофакторной теории полезности, позволяющий изучить потенциальные возможности улучшения устойчивого развития региона в долгосрочной и краткосрочной перспективе [28].

Достаточно много исследований зарубежных и отечественных ученых посвящены изучению факторов, влияющих на устойчивое развитие региона. Так, Скавинска Е. и Залевски Р.И. в своей статье доказывают, что на устойчивое развитие оказывают влияние такие экономические системы, как кластеры: регионы с большим числом действующих кластеров экономически и социально более развиты [29]. Работа Н. П. Тарасовой и Е. Кручининой вносит вклад в изучение зависимости социального благополучия и окружающей среды [30]. В работах Ю. Н. Шедько определены и проанализированы факторы, обеспечивающие движение региональной социо-эколого-экономической системы по траектории устойчивого развития [31, 32]. По мнению Ю. Н. Шедько при оценке эффективности социально-экономического развития регионов наряду с фактором устойчивости развития необходимо учитывать фактор неоднородности российского экономического пространства.

Среди наиболее общепринятых методик оценки устойчивого развития территорий следует отметить методику, разработанную в 1996 году комиссией ООН по устойчивому развитию, включающую в себя более 130 показателей, организованных по принципу «входное воздействие — состояние — управление» [33]. Согласно данной методике, достижение целей устойчивого развития невозможно без учета шести важнейших блоков: первый блок «Люди», предполагает создание условий для здоровой жизни, образования и участия женщин и детей; второй блок «Достойная жизнь», означает искоренение нищеты и борьба с неравенством; третий блок «Процветание», то есть построение мощной, инклюзивной и транспарентной экономики; четвертый блок «Планета», предполагает деятельность по сохранению экосистем в интересах всех обществ и наших детей; пятый блок «Партнерства» означает мобилизацию глобальной солидарности в интересах устойчивого развития; шестой блок «Правосудие» — это поощрение безопасного и мирного сосуществования людей и построение сильных институтов. Однако, оценка эффективности правовых моделей, призванных поддерживать достижение целей устойчивого развития, не может ограничиваться лишь правовым контекстом — качеством работы системы правосудия, степенью защиты прав и свобод человека и прочих ключевых показателей эффективности. Также важна оценка воздействия правовых моделей на все шесть вышеперечисленных сфер устойчивого развития. Подобного рода подход к правовому моделированию и оценке эффективности правовых моделей сегодня еще не выработан, таким образом существует значительный пробел в методологии оценки правовых моделей, нацеленных на устойчивое развитие арктических территорий.

В целом, развитие правового моделирования как метода совершенствования права, может привести к более активному использованию системы индикаторов при разработке правовых моделей, а также внесут вклад в развитие законодательства и восполнение правовых пробелов на уровне регионов АЗ РФ, что будет способствовать их динамичному и устойчивому развитию.

Достижение поставленной цели позволит создать правовые модели для всех опорных зон АЗ РФ, учитывающие:

- 1) задачи устойчивого развития Арктики в целом;
- 2) эффективность действующего арктического законодательства;
- 3) стратегические цели, определенные в стратегических и программных документах РФ;
- 4) специфику развития каждого региона, определенного в качестве опорной зоны развития в Арктике.

Список литературы

1. Барциц И. Н. «О правовом статусе российского арктического сектора» // Право и политика, 2000, № 12; Холодная война; Хроника, 2006, № 7 (24 марта 2006).
2. Вылегжанин А. Н. «Конвенция ООН по морскому праву и правовой режим арктического шельфа» // Международное и Европейское право, 2017, № 1(28). с. 284-302.
3. Орешенков А. М. «Международно-правовые проблемы Западно-Арктической нефтегазоносной провинции» // 06.07.2006 (BRC Info// [http:// www.brcinfo.ru/publics/print.php?id=2645](http://www.brcinfo.ru/publics/print.php?id=2645)).
4. Михин И. Н. «Международно-правовой режим морских пространств Арктики // Диссертация ... канд. юрид. наук : 12.00.10, Москва, 2003.

5. Абрамов, А. И. Арктическое право: концепция развития / А. И. Абрамов [и др.]; отв. ред. Т. Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: Ид «Юриспруденция», 2014.
6. Пилясов, А. Н. Рабочие тетради. Выпуск 1. Арктическое право России: Каким ему быть? / А. Н. Пилясов. — Екатеринбург: «Издательские решения», 2018.
7. Кондратова, Н. А. «Опыт разработки стратегий освоения арктического региона зарубежными странами» / Н. А. Кондратова // Арктика: экология и экономика. — 2015. — № 4.
8. Салыгин, Е. Н. Моделирование в праве: проблемы и перспективы / Е. Н. Салыгин // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2013. — № 3. — С. 12-36.
9. Берг, Л. Н. Теоретическое моделирование как метод исследования системы правового воздействия / Л. Н. Берг // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2018. — № 2 (42). — С. 17-23. С.18.
10. Леванский, В. А. Моделирование в социально-правовых исследованиях: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01 — Теория и история государства и права; История политических и правовых учений / В. А. Леванский; науч. рук. В. П. Казимирчук; Академия наук СССР. Институт государства и права. — М., 1986. — 20 с.
11. Берг, Л. Н. Теоретическое моделирование как метод исследования системы правового воздействия // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России, 2018. С. 17-23.
12. Бочкарева, Е. А. О правовой модели и моделировании как методе познания бюджетной системы в Российской Федерации / Е. А. Бочкарева // Журнал правовых и экономических исследований. — 2013. — № 4. — С. 95-100.
13. Салыгин Е. Н. Моделирование в праве: проблемы и перспективы // Право. Журнал Высшей школы экономики, 2013. с. 12-36.
14. Безруков А.С. Правовая модель как инструмент юридической науки и практики. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. — Владимир, 2008.
15. Swaminathan S. Projectivism and the Metaethical Foundations of the Normativity of Law // *Jurisprudence-an International Journal of Legal and Political Thought*, 2016, Vol. 7 (2), pp. 231-266.
16. Pelloso C. Economic and Legal Science Consciousness: a Confrontation between the Model 'Authoritative' Athenian and the Model 'Anarchist' Roman// *Revista General de Derecho Romano*, 2016, Vol. 26.
17. Dinwoodie, Graeme B. Territorial Overlaps in Trademark Law: The Evolving European Model// *Notre Dame Law Review*, 2017, Vol. 92 (4), pp. 1669-1744.
18. Miceli M. Validity and Effectiveness of the Roman Model of Property in the Present European Experience// *Revista General de Derecho Romano*, 2016, Vol. 27: № 418112.
19. Laifan L. The Chinese Model of the Rule of Law // *Frontiers Of Law In China*, 2015, Vol. 10 (4), pp. 657-669.
20. Smadar B.-N., Constitutional mindset: the interrelations between constitutional law and international law in the extraterritorial application of human rights // *Israel Law Review*, 2017, Vol. 50 (2), pp. 139-176.
21. Hornuf L. Regulatory competition in the internal market: comparing models for corporate law, securities law and competition law // *European Journal of Law and Economics*, 2015, Vol. 40 (1), pp. 179-182.
22. Momberg U. R. Analysis of the Integration Models between the Civil Code and Consumer Law. Towards a General Principle of Protection of Weaker Parties on Private Law // *Revista Chilena de Derecho*, 2016, Vol. 43 (2), pp. 737-756.
23. Lopez C. L. New Models of Public- Private Governance: Conciliation and Coexistence of Public Law and Private Law in the Public Service Unions. Difficulties in Implementation // *Revista de Derecho Civil*, 2015, Vol. 2 (2), pp. 293-299.
24. Arctic Social Indicators. ASI-II: Implementations. TemaNord 2014. <http://dx.doi.org/10.6027/TN2014-568>.

25. World development Indicators 2017 / World Bank Group. Washington DC, 2017. URL: <http://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26447>.
26. Коммонер Барри. Замыкающийся круг. — М.: Гидрометеиздат, 1974. — 280 с.; Коммонер Барри. Технология прибыли. М.: 1976. 114 с.
27. SDG Index & Dashboards: A global report (full version). URL: <http://www.sdgindex.org>.
28. Osama A. B. Hassan Assessing the sustainability of a region in the light of composite indicators // J. of Environmental Assessment Policy and Management. — 2008. — Vol. 10, Iss. 1. pp. 51—65.
29. Skawińska E., Zalewski R. I. Role of clusters in sustainable development in the context of social market economy theory. Case of Poland // IMETI 2009 — 2nd International Multi-Conference on Engineering and Technological Innovation, Poznań, Poland, 2009. pp. 136-141.
30. Тарасова Н. П., Кручина Е. Б. Индексы и индикаторы устойчивого развития // Материалы международной конференции «Устойчивое развитие: природа — общество — человек». Т. 1. М., 2006. с. 127 -144.
31. Шедько Ю.Н. Факторы и условия устойчивости развития региона: синергетика взаимодействия. Вестник МГОУ. Серия: «Экономика» 2014 / № 4. с. 49 — 55.
32. Шедько Ю.Н. Система индикаторов и мониторинг устойчивого развития региона // Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление 2016, №3 (18), с. 20-26.
33. Adamisin P., Vavrek R., Pukala R. Cluster analysis of central and Southeast Europe countries via selected indicators of sustainable development // SGEM2015 Conference Proceedings. 2015. pp. 135 — 140.