

УДК 340, 349

С. Б. Немченко, О. И. Цеценевская

Арктическая зона Российской Федерации: развитие законодательства в советский период

S. B. Nemchenko, O. I. Tsetsenevskaya

The Arctic zone of the Russian Federation: The development of legislation in the Soviet period

Аннотация. Приведен подробный анализ тридцати трех нормативно-правовых актов советского периода, непосредственно касающихся Арктической зоны, среди которых – документы в области международного права, основ государственного управления, экологического права и обеспечения безопасности. Сделан вывод, что разработка нормативно-правовой базы способствовала достижению геоэкономических целей СССР в Арктике, а наиболее полным и эффективным было нормотворчество 1980-х гг. в области обеспечения безопасности полетов над Арктикой и мореплавания во льдах. Показано, что нормотворчество советского периода в области определения государственных границ СССР и Арктической зоны в частности заложило основы секторального принципа определения границ, который используется в международной политике до настоящего времени.

Abstract. The paper contains the detailed analysis of thirty-three legal acts of the Soviet period specifically addressing the Arctic zone, namely the instruments of the international law, bases of public administration, environmental law and safety. The conclusion has been made that the development of the regulatory framework contributed to the Soviet Union geo-economic objectives in the Arctic and lawmaking in the 1980s was the most complete and effective in ensuring the safety of flights over the Arctic and navigation in ice. It has been shown that the rulemaking of the Soviet period in determining state borders of the USSR and the Arctic zone laid the foundations of the sectorial principle of demarcation used in international politics to date.

Ключевые слова: Арктика, геоэкономические цели, геоэкономические интересы, правовая политика в Арктике, правовое регулирование, законодательство, СССР.

Key words: the Arctic, geo-economic objectives, geo-economic interests, legal policy in the Arctic, regulation, legislation, USSR.

Введение

Правовое регулирование Арктической зоны имеет вековую историю. Со времен Российской империи, а позже – СССР Арктика привлекала к себе внимание своим богатым потенциалом. В XXI веке Арктика является зоной геоэкономических интересов России. Разработка нормативно-правовой базы в советский период способствовала достижению геоэкономических целей СССР в Арктике. По мере освоения Арктической зоны совершенствовалось и законодательство в этой области. В настоящее время все чаще стали звучать идеи правоведов о формировании Арктического права [1; 2]. Однако чтобы создавать ориентиры правового регулирования Арктической зоны, необходимо изучить опыт исторического прошлого, особенно советского периода – этапа, когда была заложена основа нормативно-правового регулирования Арктической зоны, периода, когда наметились ориентиры, тенденции и правовые подходы к Арктике, обозначилась специфика регулирования правоотношений на указанной территории, определившая вектор дальнейшего развития законодательства на целое столетие вперед.

Материалы и методы

Российским государством был сделан первый шаг на пути определения своих северных границ 20.09.1916 г., когда МИД Российской империи сделало первое заявление о правовом статусе Арктической зоны специальной нотой, сообщив другим государствам о включении в состав своей территории всех земель, составляющих продолжение на север Сибирского континентального плоскогорья [3].

Важнейшее значение до настоящего времени имеет постановление Президиума Центрального исполнительного комитета СССР от 15.04.1926 г. "Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане". В этом документе определен полярный сектор, обозначены границы северных владений Союза ССР. В соответствии с данным постановлением объявляются территорией Союза ССР все как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, не составляющие к моменту опубликования постановления признанной правительством Союза ССР территории каких-либо иностранных государств, расположенные в Северном Ледовитом океане, к северу от побережья Союза ССР до северного полюса в пределах между меридианом 32° 4' 35" восточной долготы от Гринвича, проходящим по восточной стороне Вайда-губы через триангуляционный знак на мысу Кекурском, и меридианом 168° 49' 30" западной долготы от Гринвича, проходящим по середине

пролива, разделяющего острова Ратманова и Крузенштерна группы островов Диомиды в Беринговом проливе¹. Фактически постановление не утратило юридической силы до наших дней. Указ Президента РФ от 02.05.2014 г. № 296 "О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации" подтвердил, что земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане, указанные в данном постановлении, входят в состав сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации².

В советский период был издан ряд нормативно-правовых актов по вопросам деятельности различных координационных органов, связанных с Арктической зоной.

Так, Постановлением СНК СССР от 31.07.1928 г. "Об усилении научно-исследовательской работы в арктических владениях Союза ССР" при Совете народных комиссаров Союза ССР была образована комиссия для организационной и финансовой проработки пятилетнего плана научно-исследовательской работы в арктических владениях Союза ССР, определен состав этой комиссии, а также обозначены первоочередные направления работы. Немаловажно, что комиссия была наделена полномочиями привлекать к своей работе другие ведомства и учреждения, а также сведущих лиц и поручать им выполнение отдельных заданий³.

Эта комиссия, просуществовав чуть менее пяти лет, была упразднена постановлением СНК СССР от 15.05.1933 г. № 965 ввиду образования при Совете народных комиссаров Союза ССР Главного управления Северного морского пути (далее – Главсевморпуть) и Всесоюзного арктического института при ЦИК СССР⁴. Таким образом, можно говорить об активном развитии деятельности государства в северном направлении, укрупнении организаций, занимающихся арктическими вопросами. Главсевморпути при СНК СССР в 1935 г. также переданы функции Комитета содействия народностям северных окраин при Президиуме ВЦИК по хозяйственному и культурному обслуживанию районов Крайнего Севера⁵.

Следует отметить также, что в соответствии с Воздушным кодексом СССР в целях освоения Арктики и районов Крайнего Севера Союза ССР, в ведении Главсевморпути при СНК Союза ССР состоял специально выделенный гражданский воздушный флот⁶.

Несмотря на то, что Главсевморпуть был образован в 1933 г., Положение о нем было утверждено лишь спустя три года Постановлением СНК СССР от 22.06.1936 г. № 1100⁷. В соответствии со ст. 1 указанного Положения, Главсевморпуть имеет следующие основные задачи:

- окончательное освоение Северного морского пути от Баренцева моря до Берингова пролива;
- организация морских, речных и воздушных сообщений, радиосвязи и научно-исследовательской работы в Советской Арктике;
- развитие производительных сил и освоение естественных богатств Крайнего Севера, содействие хозяйственному и культурному подъему коренного населения Крайнего Севера и привлечение этого населения к активному участию в социалистическом строительстве.

Кроме того, в Положении о Главсевморпути при СНК СССР подробно указаны основные направления деятельности этого государственного органа, например:

- организация морского (в том числе ледокольного) и речного флота и руководство им;
- руководство всеми видами полярной авиации;
- строительство и руководство работой полярных гидрометеорологических станций и радиостанций.

Также в Положении была подробно определена структура Главсевморпути при СНК СССР, описаны задачи и взаимоотношения центральных и местных органов Главного управления.

Постановлением СНК СССР от 25.01.1941 г. № 189⁸ на 1941 г. утвержден общий штат центрального аппарата Главсевморпути в количестве 650 человек, определен список предприятий и организаций, находящихся в его непосредственном ведении, среди которых морские и речные пароходства и конторы, морские порты, более 50 полярных станций и другие объекты.

¹ Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане : Постановление Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15.04.1926 г. // Собрание законодательства СССР. 1926. № 32, ст. 203.

² О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации : Указ Президента РФ от 02.05.2014 г. № 296 // Собрание законодательства РФ. 05.05.2014. № 18 (часть I), ст. 2136.

³ Об усилении научно-исследовательской работы в арктических владениях СССР : Постановление СНК СССР от 31.07.1928 г. // Собрание законодательства СССР. 1928. № 52, ст. 464.

⁴ Об упразднении арктической комиссии при СНК Союза ССР : Постановление СНК СССР от 15.05.1933 г. № 965 // Собрание законодательства СССР. 1933. № 33, ст. 198.

⁵ О ликвидации Комитета содействия народностям северных окраин и передаче его функций Главному управлению Северного морского пути : Постановление ВЦИК от 10.08.1935 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1936. № 6, ст. 27.

⁶ Воздушный кодекс СССР : утв. Постановлением ЦИК СССР от 17.01.1936 г. № 14, СНК СССР № 1713 от 07.08.1935 г. // Собрание законодательства СССР. 1935. № 43, ст. 3596.

⁷ Об утверждении Положения о Главном управлении Северного морского пути при СНК Союза ССР : Постановление СНК СССР от 22.06.1936 г. № 1100 // Собрание законодательства СССР. 1936. № 36, ст. 317а.

⁸ О структуре и штатах Главного управления Северного морского пути при Совнаркомом СССР : Постановление СНК СССР от 25.01.1941 г. № 189 // Свод правил СССР. 1941. № 4, ст. 76.

В 1958 г. Министерству морского флота переданы полномочия по руководству работой полярной авиации, гидрографической службы и гидрометеорологических станций в Арктике, а также работой других арктических предприятий и организаций⁹. С 1971 г. при Министерстве морского флота образована Администрация Северного морского пути, основные задачи которой обозначены в Постановлении Совмина СССР от 16.09.1971 г. № 683 "Вопросы, связанные с учреждением Администрации Северного морского пути при Министерстве морского флота"¹⁰:

- осуществление государственного надзора за рациональным использованием Северного морского пути как главной национальной коммуникации СССР в Арктике;
- организация арктического судоходства, принятие мер к обеспечению безопасности мореплавания на трассе Северного морского пути и на трассах смежных с ним районов;
- принятие мер к предотвращению и ликвидации последствий загрязнения морской среды и северного побережья СССР и осуществление с этой целью надзора за судами и другими плавучими средствами, которые могут быть источником загрязнения.

Кроме того, с 01.01.1985 г. при Минморфлоте образована государственная специализированная служба по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море¹¹. В Мурманском порту с этого времени базируется специализированное подразделение по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море в составе территориальной группы экспедиционного отряда аварийно-спасательных, судоподъемных и подводно-технических работ парохозяйства.

Также надзорными полномочиями в Арктической зоне в 1980 г. был наделен Государственный комитет СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды, который проводил систематические наблюдения за состоянием атмосферы, вод (водных объектов), в том числе в Арктике и Антарктике, сельскохозяйственных культур и пастбищ, радиационной обстановки на поверхности Земли и в околоземном космическом пространстве, ионосферы и магнитосферы¹².

В 1991 г. в СССР была образована Комиссия по делам Арктики и Антарктики – союзно-республиканский орган государственного управления, осуществляющий функции координации и совершенствования общего руководства советской научной, социально-экономической, хозяйственной и природоохранной деятельностью в Арктике и Антарктике, контроля за ходом выполнения решений высших органов государственной власти СССР, Президента СССР и Правительства СССР в этих областях.

Работа Комиссии имеет своей главной целью реализацию стратегических интересов и упрочение позиций Советского государства в Арктике (включая архипелаг Шпицберген) с учетом оборонных и внешнеполитических задач СССР в этом регионе, расширение и углубление научных исследований в Арктике, интенсификацию взаимовыгодных научно-технических и экономических связей СССР с другими арктическими странами и придание им должного динамизма, обеспечение совместного с правительствами республик, прежде всего с Советом министров РСФСР, рационального хозяйственного освоения и социального развития районов Советской Арктики, повышение их роли в народнохозяйственном комплексе страны¹³. В постановлении также определены задачи Комиссии, ее права, а также порядок принятия решений.

В соответствии с Постановлением Госсовета СССР от 14.11.1991 г. № ГС-13 "Об упразднении министерств и других центральных органов государственного управления СССР", комиссия по делам Арктики и Антарктики упразднена¹⁴. В настоящее время в России действует координационный орган – Государственная комиссия по вопросам развития Арктики.

Таким образом, с 1928 г. в СССР существовали различные координационные, совещательные или надзорные органы, занимающиеся развитием Арктической зоны, обеспечением безопасности населения этой территории, организацией арктического судоходства и многими другими вопросами социально-экономического, культурного, транспортного, научного развития Арктики.

Об особой значимости арктических территорий можно судить также, изучив Постановление Совмина СССР от 29.08.1946 г. № 1951 "О восстановлении советских угольных рудников на острове Шпицберген". В послевоенный период, несмотря на огромные объемы производств, подлежащих

⁹ Об утверждении Положения о Министерстве морского флота : Постановление Совмина СССР от 30.05.1958 г. № 582 // Свод правил СССР. 1958. № 9, ст. 78.

¹⁰ Вопросы, связанные с учреждением Администрации Северного морского пути при Министерстве морского флота : Постановление Совмина СССР от 16.09.1971 г. № 683 // Свод законов СССР. 1990. Т. 8, с. 186.

¹¹ О создании при Министерстве морского флота государственной специализированной службы по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море : приказ Минморфлота СССР от 02.10.1984 г. № 209-пр [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons>.

¹² Об утверждении Положения о Государственном комитете СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды : Постановление Совмина СССР от 27.03.1980 г. № 251 // Свод законов СССР. 1990. Т. 4, с. 32.

¹³ Об утверждении Положения о Комиссии по делам Арктики и Антарктики при Кабинете министров СССР и персонального состава этой Комиссии : Постановление Кабинета министров СССР от 29.05.1991 г. № 308пр [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons>.

¹⁴ Об упразднении министерств и других центральных органов государственного управления СССР : Постановление Госсовета СССР от 14.11.1991 № ГС-13251 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 50, ст. 1421.

восстановлению, Правительство СССР обращает пристальное внимание на разведочные и гидрогеологические работы, разработку и последующую эксплуатацию угольных месторождений острова Шпицберген¹⁵. В указанном постановлении урегулированы вопросы организации работы на рудниках треста "Арктикуголь", который функционирует до настоящего времени, занимая территорию около 250 кв. км¹⁶.

Также следует отметить, что начиная с середины 1950-х гг., а особенно активно с 1980-х, можно говорить о сосредоточении внимания законодателя на решении вопросов охраны окружающей среды. Об этом свидетельствует ряд принятых в это время нормативно-правовых актов.

Так, Постановление Совмина РСФСР от 21.11.1956 г. № 738 "О мерах охраны животных Арктики"¹⁷ ввело запрет в северных водах, на островах и побережье Северного Ледовитого океана на охоту на белого медведя, а также ограничения на добычу моржа, отстрел дикого северного оленя, а также промысловую эксплуатацию птичьих базаров и колоний гаги. Указанные правовые нормы имели юридическую силу вплоть до 1980 года, когда были внесены изменения в некоторые нормативно-правовые акты, регулирующие правила охоты¹⁸.

Впоследствии законодателем были предприняты дополнительные меры по регулированию отношений, связанных с охотой на белых медведей. Постановлением Совмина СССР от 04.12.1975 г. № 986 "О мероприятиях по обеспечению выполнения Соглашения о сохранении белых медведей от 15.11.1973 г." по общему правилу запрещены добыча (охота, отстрел, отлов) белых медведей; торговля в пределах страны, экспорт, импорт и доставка на территорию СССР белых медведей или любой их части, или полученной из них продукции¹⁹.

В целях предотвращения загрязнения арктических водоемов были приняты документы²⁰, в которых отмечено, что министерства и ведомства РСФСР не обеспечивают проведения во всех подведомственных им организациях, расположенных в Арктическом бассейне, мероприятий по максимальному сокращению количества сбрасываемых неочищенных сточных вод и снижению их загрязненности, слабо внедряют прогрессивную технологию производства, предотвращающую загрязнение вод, медленно решают вопросы комплексной переработки сырья и утилизации отходов. В связи с этим разработан комплекс мер, включающих в себя:

- полное прекращение сброса неочищенных сточных вод в моря, реки и другие водоемы Арктического бассейна;
- строительство сооружений для очистки сточных вод;
- оборудование нефтяных танкеров, других судов и плавучих средств, сепараторами для очистки нефтьсодержащих вод и установками для очистки хозяйственно-бытовых сточных вод;
- оснащение стационарных и плавучих установок (платформ), используемых для разведки и добычи полезных ископаемых, находящихся на поверхности или в недрах морского и речного дна, оборудованием и устройствами для предотвращения загрязнения вод.

Кроме того, Правилами охраны от загрязнения прибрежных вод морей, утвержденными Минводхозом СССР 25.07.1983 г. № 13-5-02/850, Минздравом СССР 15.02.1984 г. № 2968-84, Минрыбхозом СССР 12.04.1984 г., установлены условия сброса хозяйственно-фекальных сточных вод в портовых городах, расположенных в Арктическом и Дальневосточном бассейнах, а также требования к очистным установкам на судне, к процессу обеззараживания вод и т. д.²¹

В зависимости от конкретно складывающейся санитарной или экологической обстановки в каком-либо одном или нескольких районах Арктического и Дальневосточного бассейнов местным органам водного, санитарного и рыбного надзора предоставлено право вводить временно, до улучшения обстановки, более жесткие правила сброса необработанных и необеззараженных хозяйственно-фекальных сточных вод с судов.

¹⁵ О восстановлении советских угольных рудников на острове Шпицберген : Постановление Совмина СССР от 29.08.1946 № 1951 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons>.

¹⁶ URL: <http://www.arcticugol.ru/index.php/about/trest-arktikugol>.

¹⁷ О мерах охраны животных Арктики : Постановление Совмина РСФСР от 21.11.1956 № 738 // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 4, с. 393.

¹⁸ Об изменении и признании утратившими силу некоторых решений Правительства РСФСР по вопросам охоты и охотничьего хозяйства : Постановление Совмина РСФСР от 04.03.1980 № 115 // Свод правил СССР. 1980. № 8, ст. 62.

¹⁹ О мероприятиях по обеспечению выполнения Соглашения о сохранении белых медведей от 15.11.1973 г. : Постановление Совмина СССР от 04.12.1975 № 986 // Свод правил СССР. 1976. № 1, ст. 2.

²⁰ О мерах по усилению охраны морей, рек и других водоемов Арктического бассейна от загрязнения : Постановление Совмина РСФСР от 20.03.1981 № 158 // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 4, с. 232 ; О мерах по усилению охраны морей, рек и других водоемов Арктического бассейна от загрязнения : Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 15.01.1981 № 65 // Свод законов СССР. 1990. Т. 4, с. 320.

²¹ Правила охраны от загрязнения прибрежных вод морей, утв. Минводхозом СССР 25.07.1983 № 13-5-02/850, Минздравом СССР 15.02.1984 № 2968-84, Минрыбхозом СССР 12.04.1984. URL: <http://base.consultant.ru/cons>.

Следует также отметить Инструкцию о порядке действий органов госконтроля при аварийных сбросах (выбросах) загрязняющих веществ и экстремально высоком загрязнении природной среды²². Этот документ посвящен вопросам негативного воздействия на животный и растительный мир выброса (сброса) загрязняющих веществ, определены порядок передачи информации об экстремально высоком загрязнении, порядок действий органов госконтроля при расследовании экстремально высокого загрязнения, а также обозначены основные вопросы, подлежащие освещению в процессе расследования и в сообщениях об экстремальных ситуациях, поступающих от органов госконтроля.

Постановлением Совмина РСФСР от 16.03.1990 г. № 93 "О неотложных мерах по оздоровлению экологической обстановки в РСФСР в 1990–1995 гг. и основных направлениях охраны природы в тринадцатой пятилетке и на период до 2005 года" обозначены первоочередные мероприятия, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, улучшение экологической обстановки, при этом внимание законодателя сосредоточено на сокращении вредных выбросов в окружающую среду до установленных нормативов, Арктическая зона определена как особо загрязненная. Учитывая особое значение арктического района в формировании современного климата планеты и установления уровня Мирового океана, целесообразно²³:

- выделить Арктику в природный регион с особым режимом природопользования;
- разработать региональные экологические нормативы, регламентирующие хозяйственную деятельность на территориях прибрежной и береговой зон, континентальном шельфе и в экономической зоне СССР;
- законодательно закрепить приоритет интересов коренного населения Арктики при решении вопросов хозяйственного использования территории. В целях сохранения традиционных форм природопользования приступить, начиная с 1991 г., к созданию этнических территорий.

Постановлением Совмина СССР от 01.06.1990 г. № 565 "О мерах по обеспечению выполнения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26.11.1984 г. "Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР" установлены требования к плаванию судов по территориям заповедников, заказников, других особо охраняемых территорий в морских районах, прилегающих к северному побережью СССР. Так, для следования судов и иных плавучих средств по трассам Северного морского пути и смежных с ним районов владельцы судов и иных плавучих средств должны для покрытия гражданской ответственности за ущерб от загрязнения морской среды и северного побережья СССР осуществлять страхование или иметь иное финансовое обеспечение такой ответственности в размерах, исчисляемых в соответствии с действующим законодательством. Кроме того, Администрация Северного морского пути Министерства морского флота СССР может принимать меры к выводу за пределы трасс Северного морского пути и смежных с ним районов судов и иных плавучих средств, не отвечающих требованиям, установленным для плавания по Северному морскому пути²⁴. Также в постановлении содержатся и другие меры, направленные на оздоровление природы в районах Крайнего Севера.

Результаты и обсуждения

Общий анализ рассмотренных нормативно-правовых актов показывает, что законодатель с течением времени все более серьезно относится к вопросам охраны окружающей среды арктического региона, уделяя им (особенно активно с 1980-х годов) повышенное внимание и минимизируя с помощью правовых норм вредное антропогенное воздействие на экосистему данного региона.

Отдельно следует отметить группу нормативно-правовых актов, регламентирующих правила осуществления полетов над арктическим пространством и правила осуществления безопасного судоходства во льдах.

²² Инструкция о порядке действий органов госконтроля при аварийных сбросах (выбросах) загрязняющих веществ и экстремально высоком загрязнении природной среды, утв. Госкомгидрометом СССР 21.12.1983, Минводхозом СССР 01.03.1984, Минрыбхозом СССР 26.12.1983, Главным государственным санитарным врачом СССР 23.12.1983, Мингео СССР 21.12.1983, Минсельхозом СССР 21.12.1983, Минморфлотом СССР 23.12.1983, Гослесхозом СССР 14.11.1983. URL: <http://base.consultant.ru/cons>.

²³ О неотложных мерах по оздоровлению экологической обстановки в РСФСР в 1990–1995 гг. и основных направлениях охраны природы в тринадцатой пятилетке и на период до 2005 г. : Постановление Совмина РСФСР от 16.03.1990 № 93. URL: <http://base.consultant.ru/cons>.

²⁴ Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР : Постановление Совмина СССР от 01.06.1990 № 565 "О мерах по обеспечению выполнения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26.11.1984 г. // Свод законов СССР. 1990. Т. 4, с. 30–42.

Так, Приказ Министерства гражданской авиации (далее – МГА) СССР от 29.05.1978 г. № 100 и Приказ МГА СССР от 08.04.1985 г. № 77 имеют одинаковое название – "Об утверждении и введении в действие Наставления по производству полетов в гражданской авиации СССР" – и практически не имеют различий в правовых нормах, касающихся вопросов регулирования полетов над Арктикой. Данные приказы, принимая во внимание особые климатические условия Арктической зоны, установили ряд требований к полетам над этой территорией, в том числе²⁵:

– аэронавигационный запас топлива для воздушных судов, выполняющих полеты вглубь центрального бассейна Арктики, должен быть не менее чем на 2 ч полета (для сравнения – при совершении полетов в любые другие районы запас топлива должен составлять не менее чем на 1 ч полета для самолетов, 30 мин полета – для вертолетов);

– воздушные суда, предназначенные для работы в Арктике, должны иметь специальную окраску и снабжаться специальным снаряжением, обеспечивающим возможность производить работы при автономном базировании;

– к выполнению полетов в Арктике и Антарктиде допускаются специально подготовленные экипажи, закончившие курс обучения и ввода в строй по программам МГА. Личный состав подбирается с расчетом включения части летного и наземного состава, ранее выполнявшего аналогичные работы;

– для обеспечения полетов вглубь полярных районов на воздушном судне должны находиться: неприкосновенный запас продуктов питания и воды; спасательное и бытовое снаряжение, рассчитанное на всех людей, находящихся на борту; лыжи и оружие для членов экипажа;

– установлены дополнительные необходимые мероприятия, осуществляемые экипажем перед полетом, как например обязанность проконсультироваться по вопросам самолетовождения с другими экипажами, имеющими опыт полетов в данном районе (ст. 8.12.12.9 НПП ГА-78);

– при работах на дрейфующих, припайных и шельфовых льдах в Арктике и на материке Антарктиды полеты воздушных судов производятся только в паре;

– при выполнении полетов в высокие широты Арктики командир воздушного судна, независимо от запроса диспетчера, обязан каждые 30 мин сообщать свои координаты.

В целом приказы достаточно подробно регламентируют вопросы осуществления полетов над арктическим пространством, направлены на обеспечение максимальной безопасности членов экипажей воздушных судов, выполняющих такие полеты.

Аналогичным вопросам посвящено также Наставление по штурманской службе в гражданской авиации СССР (НШС ГА-86), утвержденное МГА СССР 10.07.1985 г. Этот документ следует отметить в первую очередь потому, что в нем содержится определение Арктики. Согласно абз. 3 гл. 1, Арктика – северная полярная область земли, ограниченная с юга Северным полярным кругом, проходящим по 66°33' с.ш.²⁶ Кроме того, в Наставлении целый раздел посвящен проблемам самолетовождения в полярных районах, установлены основные характеристики аэронавигационных условий таких полетов, имеется закрытый перечень обязанностей экипажа в целях надежного и безопасного самолетовождения.

Следует отметить также Наставление по организации штурманской службы на морских судах флота рыбной промышленности СССР²⁷, регламентирующее деятельность командного состава по осуществлению безопасного судовождения и организацию штурманской службы. В указанном нормативно-правовом акте установлены особенности плавания судна во льдах, в том числе обозначена специфика самостоятельного плавания во льдах, а также плавания под проводкой ледокола, самолета, вертолета, а также характеристика ведения промысла во льдах.

Уточняя нормы, содержащиеся в вышеуказанных документах, пункт 2.5.5. Приказа Минморфлота СССР от 27.05.1991 г. № 40 "О мерах по обеспечению безопасности мореплавания" содержит требование исключить направление судов, не соответствующих по своему техническому состоянию реальным ледовым условиям при планировании грузоперевозок в Арктику и замерзающие неарктические порты²⁸.

²⁵ Об утверждении и введении в действие Наставления по производству полетов в гражданской авиации : Приказ Мин. гражданской авиации СССР от 29.05.1978 № 100 // М. : Воздушный транспорт. 1978 ; Об утверждении и введении в действие Наставления по производству полетов в гражданской авиации СССР : Приказ Мин. гражданской авиации СССР от 08.04.1985 № 77 // М. : Воздушный транспорт. 1978.

²⁶ Наставление по штурманской службе в гражданской авиации СССР, утв. Мин. гражданской авиации СССР 10.07.1985. URL: <http://base.consultant.ru/cons>.

²⁷ Наставление по организации штурманской службы на морских судах флота рыбной промышленности СССР, утв. Приказом Минрыбхоза СССР от 11.07.1986 № 380 // Л. : Транспорт. 1987.

²⁸ О мерах по обеспечению безопасности мореплавания : Приказ Минморфлота СССР от 27.05.1991 № 40. URL: <http://base.consultant.ru/cons>.

Указанные нормативно-правовые акты в сфере экологической безопасности, а также обеспечения безопасности полетов над арктическим пространством и безопасного судоходства во льдах, на наш взгляд, заложили законодательные основы осуществления функции предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Арктике.

Конец 1980-х годов также характеризуется повышенным вниманием к экономическому развитию арктических территорий. Так, Приказом Минречфлота РСФСР от 22.12.1987 г. № 238-пр "О комплексном развитии производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года" Совет министров РСФСР обязал Министерство речного флота РСФСР в целях дальнейшего развития транспортного комплекса на Дальнем Востоке и в Забайкалье значительно улучшить транспортное обслуживание центральных арктических районов Якутской АССР и Магаданской области за счет развития перегрузочных комплексов в портах министерства²⁹.

Постановлением ЦК КПСС, Совмина СССР от 10.03.1988 г. № 338 "О мерах по ускорению экономического и социального развития Мурманской области в 1988–1990 годах и в период до 2005 года" подчеркнута, что г. Мурманск играет важную роль в развитии внешнеэкономических связей и освоении арктического побережья СССР, поскольку является крупным морским портом и базой атомного ледокольного флота³⁰. В этом документе в целях создания благоприятных условий жизни населения разработан комплекс крупномасштабных мер по значительному наращиванию и кардинальному улучшению использования народнохозяйственного потенциала Мурманской области.

Правилами по технике безопасности на топографо-геодезических работах, утвержденными Коллегией ГУГК СССР 09.02.1989 № 2/21, установлены требования безопасности при выполнении работ в районах Арктики³¹. Правилами безопасности при геологоразведочных работах, утвержденными Мингео СССР 27.03.1990 г., установлены особые правила, касающиеся Арктики, при обустройстве вахтовых поселков и организации лагерей³².

В соответствии с Указом Президента СССР от 03.12.1991 г. № УП-2951 "Об утверждении Временного положения о Комитете по охране государственной границы СССР"³³, в систему пограничных войск СССР входит Отдельный арктический пограничный отряд. Опыт деятельности органов государственной власти СССР в Арктической зоне требует особого внимания. В частности вызывает интерес работа таможенных учреждений севера СССР, которым в годы Великой Отечественной войны пришлось решать сложные задачи [4, с. 155–165].

В результате проведенного анализа можно сделать некоторые выводы. На наш взгляд, следует выделить тридцать три нормативно-правовых акта советского периода, непосредственно посвященных Арктической зоне. Они были приняты в следующих областях:

1. Международное право (состав территории государства, определение государственных границ) – развивается с 1920-х гг., представлено постановлением Президиума ЦИК СССР [2], до настоящего времени не утратившим юридическую силу.

2. Основы государственного управления (создание и упразднение государственных органов, определение их задач и основных направлений деятельности) – это направление развивается с 1928 г. (до 1941 г. принято пять нормативно-правовых актов (15 % от общего количества разработанных нормативно-правовых актов), с 1958 г. процесс нормотворчества вновь активизируется, до распада СССР принято еще шесть документов (18 % от общего количества разработанных нормативно-правовых актов)).

3. Экологическое право (вопросы охраны окружающей среды, меры охраны животных Арктики, оздоровление экологической обстановки) – за период с середины 1950-х гг. принято десять нормативно-правовых актов (30,3 % от общего количества разработанных нормативно-правовых актов). Нормотворчество особенно активно в 1980-х гг., что обусловлено, на наш взгляд, принятием международно-правовых документов в данной области (например, 29.04.1980 г. была ратифицирована Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, 11.09.1980 г. СССР подписана Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики и т. д.). Активизация международно-правового регулирования потребовало развития отечественного законодательства в указанной сфере.

4. Обеспечение безопасности (правила осуществления полетов над арктическим пространством, осуществление безопасного судоходства) – пик нормотворческой активности приходится на 1980-е гг.,

²⁹ О комплексном развитии производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 г. : Приказ Минречфлота РСФСР от 22.12.1987 № 238-пр. URL: <http://base.consultant.ru/cons>.

³⁰ О мерах по ускорению экономического и социального развития Мурманской области в 1988–1990 гг. и в период до 2005 г. : Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 10.03.1988 № 338. URL: <http://base.consultant.ru/cons>.

³¹ Правила по технике безопасности на топографо-геодезических работах, утв. Коллегией ГУГК СССР 09.02.1989 № 2/21 // М. : Недра. 1991.

³² Правила безопасности при геологоразведочных работах, утв. Мингео СССР 27.03.1990. URL: <http://base.consultant.ru/cons>.

³³ Об утверждении Временного положения о Комитете по охране государственной границы СССР : Указ Президента СССР от 03.12.1991 № УП-2951 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 50, ст. 1443.

в течение которых было принято пять нормативно-правовых актов в данной области (15 % от общего количества разработанных нормативно-правовых актов).

Оставшиеся нормативно-правовые акты приняты в различных сферах жизнедеятельности и не имеют системного характера.

Наиболее полным и эффективным было нормотворчество в области обеспечения безопасности полетов над Арктикой и мореплавания во льдах. В современном российском законодательстве наблюдается тенденция по принятию нормативно-правовых актов преимущественно программного характера, поэтому можно говорить о том, что законодательство советского периода более детально регламентировало указанную сферу отношений, при этом создало надежную основу для формирования современных правовых норм в данной области.

Важное значение имеет нормотворчество в области определения государственных границ СССР и Арктической зоны в частности, поскольку все нынешние территориальные претензии России связаны с секторальным принципом определения границ, который и был установлен в постановлении ЦИК СССР от 15.04.1926 г.

Анализ показал, что в советский период нормотворчеством занимались органы исполнительной власти (в разные исторические периоды – Совет народных комиссаров СССР, Совет министров СССР, различные министерства и ведомства), которыми принято двадцать восемь нормативно-правовых актов из рассмотренных тридцати трех (84 %), также принято три постановления Президиума ЦИК СССР (высший орган государственной власти СССР), что составляет 9 %, одно постановление Госсовета СССР (временный орган государственного управления СССР) и один указ Президента СССР.

Подавляющая часть нормативно-правовых актов (более 75 %) разработана усилиями Министерства морского флота, Министерства речного флота, Министерства рыбного хозяйства, Министерства гражданской авиации, Министерства геологии.

В настоящее время из числа рассмотренных нормативно-правовых актов девятнадцать документов (58 %) ³⁴ официально не отменены, что указывает на определенную степень стабильности и эффективности нормотворческого процесса советского периода. Однако большинство из них утратили свою актуальность. Юридическую силу и практическую пользу сохраняют до настоящего времени три нормативно-правовых акта ³⁵.

³⁴ Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане : Постановление Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15.04.1926 г. // Собрание законодательства СССР. 1926. № 32, ст. 203 ; Об упразднении арктической комиссии при СНК Союза ССР : Постановление СНК СССР от 15.05.1933 г. № 965 // Собрание законодательства СССР. 1933. № 33, ст. 198 ; Об утверждении Положения о Главном управлении Северного морского пути при СНК Союза ССР : Постановление СНК СССР от 22.06.1936 г. № 1100 // Собрание законодательства СССР ; Об утверждении Положения о Комиссии по делам Арктики и Антарктики при Кабинете Министров СССР и персонального состава этой Комиссии : Постановление Кабинета министров СССР от 29.05.1991 г. № 308пр [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons>. 1936. № 36, ст. 317а ; Вопросы, связанные с учреждением Администрации Северного морского пути при Министерстве морского флота : Постановление Совмина СССР от 16.09.1971 г. № 683 // Свод законов СССР. 1990. Т. 8, с. 186 ; О восстановлении советских угольных рудников на острове Шпицберген : Постановление Совмина СССР от 29.08.1946 № 1951 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons> ; О мерах охраны животных Арктики : Постановление Совмина РСФСР от 21.11.1956 № 738 // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 4, с. 393 ; Об изменении и признании утратившими силу некоторых решений Правительства РСФСР по вопросам охоты и охотничьего хозяйства : Постановление Совмина РСФСР от 04.03.1980 № 115 // Свод правил СССР. 1980. № 8, ст. 62 ; О мероприятиях по обеспечению выполнения Соглашения о сохранении белых медведей от 15.11.1973 г. : Постановление Совмина СССР от 04.12.1975 № 986 // Свод правил СССР. 1976. № 1, ст. 2 ; О мерах по усилению охраны морей, рек и других водоемов Арктического бассейна от загрязнения : Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 15.01.1981 № 65 // Свод законов СССР. 1990. Т. 4, с. 320 ; Инструкция о порядке действий органов госконтроля при аварийных сбросах (выбросах) загрязняющих веществ и экстремально высоком загрязнении природной среды, утв. Госкомгидрометом СССР 21.12.1983, Минводхозом СССР 01.03.1984, Минрыбхозом СССР 26.12.1983, Главным государственным санитарным врачом СССР 23.12.1983, Мингео СССР 21.12.1983, Минсельхозом СССР 21.12.1983, Минморфлотом СССР 23.12.1983, Гослесхозом СССР 14.11.1983. URL: <http://base.consultant.ru/cons> ; О неотложных мерах по оздоровлению экологической обстановки в РСФСР в 1990–1995 гг. и основных направлениях охраны природы в тринадцатой пятилетке и на период до 2005 г. : Постановление Совмина РСФСР от 16.03.1990 № 93. URL: <http://base.consultant.ru/cons> ; Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР : Постановление Совмина СССР от 01.06.1990 № 565 "О мерах по обеспечению выполнения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26.11.1984 г. // Свод законов СССР. 1990. Т. 4, с. 30–42 ; Наставление по организации штурманской службы на морских судах флота рыбной промышленности СССР, утв. Приказом Минрыбхоза СССР от 11.07.1986 № 380 // Л. : Транспорт. 1987 ; О комплексном развитии производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 г. : Приказ Минречфлота РСФСР от 22.12.1987 № 238-пр. URL: <http://base.consultant.ru/cons> ; О мерах по ускорению экономического и социального развития Мурманской области в 1988–1990 гг. и в период до 2005 г. : Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 10.03.1988 № 338. URL: <http://base.consultant.ru/cons> ; Правила по технике безопасности на топографо-геодезических работах, утв. Коллегией ГУГК СССР 09.02.1989 № 2/21 // М. : Недра. 1991 ; Об утверждении Временного положения о Комитете по охране государственной границы СССР : Указ Президента СССР от 03.12.1991 № УП-2951 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 50, ст. 1443.

³⁵ Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане : Постановление Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15.04.1926 г. // Собрание законодательства СССР. 1926. № 32, ст. 203 ; Наставление по организации штурманской службы на морских судах флота рыбной промышленности СССР, утв. Приказом Минрыбхоза СССР от 11.07.1986 № 380 // Л. : Транспорт. 1987 ; Правила по технике безопасности на топографо-геодезических работах, утв. Коллегией ГУГК СССР 09.02.1989 № 2/21 // М. : Недра. 1991.

Заключение

В целом работу по законотворчеству советского периода в области регулирования Арктической зоны Российской Федерации можно признать достаточно эффективной. Нормы достаточно полные, согласованные, своевременные и стабильные.

Вместе с тем имеются некоторые недостатки. Основным из них является отсутствие какого-либо программного документа, стратегии развития Арктической зоны. Данный недостаток был восполнен лишь в 2014 г. с принятием Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года.

Существенным недостатком также является отсутствие нормативно-правовых актов, связанных с вопросами (особенностями) проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ, тушения пожаров, ликвидации чрезвычайных ситуаций различного характера и их последствий, а также нормативно-правовых актов, определяющих принципы и элементы системы обеспечения комплексной безопасности Арктического региона, в том числе с учетом необходимости выработки как национального, так и международного механизма реализации этих правоотношений (косвенное отношение к данному вопросу имеет постановление Совмина СССР в части принятия мер к предотвращению и ликвидации последствий загрязнения морской среды и северного побережья СССР). Единственным нормативно-правовым актом советского периода по данному вопросу можно считать приказ Минморфлота СССР по образованию государственной специализированной службы по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море. Отметим также недостаточно разработанную законодателем советского периода юридическую терминологию.

Учитывая, что деятельность по добыче полезных ископаемых в Арктическом регионе будет развиваться, следует ожидать значительного увеличения количества потенциально опасных объектов, роста масштабов антропогенного воздействия на природу и население северных районов и, как следствие, – повышения природных и техногенных рисков для региона [5]. В связи с этим недостаточное нормативно-правовое регулирование этой сферы общественных правоотношений недопустимо.

Кроме того, ждет своего совершенствования система государственного управления Северным морским путем как главной судоходной магистралью на Российском Севере. Актуальна проблема международно-правового регулирования промышленной разработки ресурсов арктического шельфа [6]. Эти пробелы в законодательстве не устранены до настоящего времени.

При осуществлении поиска новых организационно-правовых форм деятельности необходимо в полной мере учитывать опыт исторического прошлого, тем более что научная методология требует изучения любого явления с момента его возникновения и с учетом дальнейшего развития [7]. Изучение законодательства советского периода способствует восстановлению и сохранению исторической преемственности правовой политики и позволяет делать научные прогнозы о тенденциях эффективного правового регулирования Арктической зоны Российской Федерации.

Библиографический список

1. Власенко В. Н. Перспективы становления и развития "арктического" права // Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике: материалы круглого стола. Мурманск, 26.11.2014 г. / под общ. ред. Э. Н. Чижикова, А. В. Малько, С. Б. Немченко; сост. А. А. Смирнова, Н. И. Уткин. СПб. : С.-Петербург. ун-ет ГПС МЧС России, 2015.
2. Одиноква Е. Ю. О проблеме модернизации "арктического" права // Правовая политика в сфере обеспечения безопасности в Арктике: материалы круглого стола. Мурманск, 26.11.2014 г. / под общ. ред. Э. Н. Чижикова, А. В. Малько, С. Б. Немченко; сост. А. А. Смирнова, Н. И. Уткин. СПб. : С.-Петербург. ун-ет ГПС МЧС России, 2015.
3. Баев С. М. Правовой режим арктических территорий Российской Федерации. Всероссийская научная конференция (с международным участием) "Управленческие аспекты развития северных территорий России" (20–23 октября 2015 г., г. Сыктывкар) – секция 6 "Вопросы совершенствования законодательства для устойчивого развития российского севера и Арктики".
4. Лукин В. Н., Кожухов Ю. В., Мусиенко Т. В. Таможенные учреждения Севера СССР в годы Великой Отечественной войны // Великая Отечественная война и проблемы советского общества, образования и науки : мат. Междунар. науч. конф. / отв. ред. А. С. Скаридов. СПб., 2015.
5. Зокоев В. А., Иванов К. М. О некоторых особенностях взаимодействия норм международного права и российских национальных норм при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в Арктической зоне // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 4 (61). С. 95–99.

6. Автономов А. С., Малько А. В., Немченко С. Б. Правовая политика современной России в Арктическом регионе // Правовая политика и правовая жизнь. 2016. № 1 (62). С. 7–17.

7. Малько А. В., Немченко С. Б., Смирнова А. А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий: обзор материалов "круглого стола" // Государство и право. 2015. № 5. С. 118–125.

References

1. Vlasenko V. N. Perspektivy stanovleniya i razvitiya "arkticheskogo" prava [Prospects of formation and development of the "Arctic" right] // Pravovaya politika v sfere obespecheniya bezopasnosti v Arktike: materialy kruglogo stola. Murmansk, 26.11.2014 g. / pod obsch. red. E. N. Chizhikova, A. V. Malko, S. B. Nemchenko; sost. A. A. Smirnova, N. I. Utkin. SPb. : S.-Peterb. un-et GPS MChS Rossii, 2015.

2. Odinokova E. Yu. O probleme modernizatsii "arkticheskogo" prava [On the problem of modernization of the "Arctic" right] // Pravovaya politika v sfere obespecheniya bezopasnosti v Arktike: materialy kruglogo stola. Murmansk, 26.11.2014 g. / pod obsch. red. E. N. Chizhikova, A. V. Malko, S. B. Nemchenko; sost. A. A. Smirnova, N. I. Utkin. SPb. : S.-Peterb. un-et GPS MChS Rossii, 2015.

3. Baev S. M. Pravovoy rezhim arkticheskikh territoriy Rossiyskoy Federatsii [The legal regime of the Arctic territories of the Russian Federation]. Vserossiyskaya nauchnaya konferentsiya (s mezhdunarodnyim uchastiem) "Upravlencheskie aspekty razvitiya severnykh territoriy Rossii" (20–23 oktyabrya 2015 g., g. Syktyvkar) – sektsiya 6 "Voprosy sovershenstvovaniya zakonodatelstva dlya ustoychivogo razvitiya rossiyskogo severa i Arktiki".

4. Lukin V. N., Kozhuhov Yu. V., Musienko T. V. Tamozhennyye uchrezhdeniya Severa SSSR v gody Velikoy Otechestvennoy voyny [Customs agencies in the North of the USSR during the Great Patriotic War] // Velikaya Otechestvennaya voyna i problemy sovetskogo obshchestva, obrazovaniya i nauki : mat. Mezhdunar. nauch. konf. / otv. red. A. S. Skaridov. SPb., 2015.

5. Zokoev V. A., Ivanov K. M. O nekotorykh osobennostyakh vzaimodeystviya norm mezhdunarodnogo prava i rossiyskikh natsionalnykh norm pri likvidatsii posledstviy chrezvychaynykh situatsiy v Arkticheskoy zone [Some features of interaction of norms of the international law and Russian national standards in disaster response in the Arctic zone] // Pravovaya politika i pravovaya zhizn. 2015. N 4 (61). P. 95–99.

6. Avtonomov A. S., Malko A. V., Nemchenko S. B. Pravovaya politika sovremennoy Rossii v Arkticheskome regione [Legal policy of modern Russia in the Arctic region] // Pravovaya politika i pravovaya zhizn. 2016. N 1 (62). P. 7–17.

7. Malko A. V., Nemchenko S. B., Smirnova A. A. Pravovaya politika v sfere obespecheniya pozharnoy bezopasnosti, grazhdanskoj oborony, chrezvychaynykh situatsiy i likvidatsii posledstviy stihyinykh bedstviy [Legal policy in the field of fire safety, civil defense, emergencies and disaster response] : obzor materialov "kruglogo stola" // Gosudarstvo i pravo. 2015. N 5. P. 118–125.

Сведения об авторах

Немченко Станислав Борисович – Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, канд. юрид. наук, доцент, начальник кафедры; e-mail: pravo.kaf_tigp@mail.ru

Nemchenko S. B. – St. Petersburg University of the State Fire Service of EMERCOM of Russia, Cand. of Law Sci., Associate Professor, Head of Department; e-mail: pravo.kaf_tigp@mail.ru

Цеценевская Ольга Игоревна – Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, аспирант; e-mail: pravo.kaf_tigp@mail.ru

Tsetsenevskaya O. I. – St. Petersburg University of the State Fire Service of EMERCOM of Russia, Ph.D. Student; e-mail: pravo.kaf_tigp@mail.ru