

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРНЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ

Галиновская Е.А.¹

Аннотация

Предметом исследования являются проблемы и перспективы восприятия принципов устойчивого социально-экономического развития в государственно-правовой системе Российской Федерации на примере развития горных регионов. Проведенный сравнительный анализ международных актов, нормативно-правовых и политико-правовых актов Российской Федерации и иных государств позволил определить подходы к разрешению общих и локальных проблем горных регионов. Изучены теоретические взгляды на решение политико-правовых проблем регионального развития, в том числе развития горных территорий.

Сделан вывод о том, что в Российской Федерации имеется потенциал для формирования организационно-правового механизма устойчивого регионального развития, для чего требуется комплексный учет социальных, экономических, природно-климатических условий жизнедеятельности, исторически сложившегося в регионе уклада жизни и ведения хозяйства. На основе сделанных выводов предложены модели государственного обеспечения устойчивого развития горных территорий России. Автор приходит к выводу о возможности обеспечения устойчивого развития горных территорий на основе государственной региональной политики с включением в нее особой «горной» повестки.

Практическое значение работы заключается в том, что сделанные выводы и предложения могут лечь в основу дальнейшего совершенствования документов стратегического планирования, нормативно-правового регулирования в части учета и обеспечения баланса социальных, экологических и экономических потребностей общественного развития и, как следствие, формирования конкретных механизмов обеспечения устойчивого развития Российской Федерации. Ряд предложений легли в основу правотворческой деятельности Союза независимых государств (СНГ).

Ключевые слова: горные регионы; социально-экономическое развитие; пространственное развитие; региональное развитие; стратегическое планирование; устойчивое развитие; правовое обеспечение развития горных территорий.

¹ Галиновская Елена Анатольевна – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Адрес: 117218, Москва, Б. Черемушкинская ул., д. 34. E-mail: 444_45@mail.ru; ecology4@izak.ru

Институционализация государственного воздействия на социально-экономические процессы предполагает разработку ряда регулятивных инструментов, учитывающих как уровень развития и ресурсную обеспеченность, так и природные условия жизнедеятельности людей. На это настраивают и признанные идеи устойчивого развития, и потребности повышения уровня жизни граждан в пределах каждого государства. Разнообразие природно-климатических и географических условий России не в последней степени влияет на формирование основных инструментов государственного регулирования развития как в пределах всего государства, так и на региональном уровне.

Необходимость комплексного решения общегосударственных и региональных задач является условием формирования одного из основных инструментов государственного управления – стратегического планирования. Находит эта задача отражение и в законодательном регулировании. С принятием Федерального закона от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»² деятельность в сфере государственного стратегического планирования формально подразделена на обеспечение отраслевого и пространственного развития. При этом цели и задачи пространственного развития получили оформление сравнительно недавно. Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. N 13 утверждены Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.³ (далее – Основы). Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р утверждена Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г.⁴ (далее – Стратегия). Напомним, что под пространственным развитием Стратегия понимает совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития. В свою очередь, региональное развитие названные выше Основы определяют как политическое и социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Заметим, что для решения непростых задач обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности, выравнивания социально-экономического положения различных регионов государства используются практически все инструменты государственного воздействия. Однако представления о том, как должны учитываться особенности регионов, включая природные условия и самобытный уклад жизни населения, сформированы не до конца. В частности, не до конца ясно, следует ли ограничиться в процессе обеспечения регионального развития административно-территориальным делением государства. Так, макрорегионами, которым со стороны государства уделяется в настоящее время особое внимание, стали Дальний Восток и Арктика⁵. В зависимости от социальной и экономической роли Стратегии

² Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, N 26 (ч. I), ст. 3378.

³ Собрание законодательства РФ, 23.01.2017, N 4, ст. 637.

⁴ Собрание законодательства РФ, 18.02.2019, N 7 (ч. II), ст. 702.

⁵ Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. Положение о Министерстве утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. N 664.

ей выделены: городские агломерации, сельские, геостратегические, приграничные и иные территории.

Для реализации принципов устойчивого развития помимо социально-экономической или политической роли регионов должны учитываться и их природно-климатические особенности, специфика региональных экосистем. Однако способы учета в российском праве данных критериев разработаны не в полной мере. На это следует обратить внимание при дальнейшем совершенствовании государственно-правовой системы России. В частности, устойчивое развитие горных территорий – пример необходимости учета как социально-экономической, так и природоресурсной и природоохранной роли региона.

Тема устойчивого развития гор обсуждается в последнее время достаточно активно как на государственном и межгосударственном уровне, так и в научном сообществе России и мира (Мессерли, Айвз, 1999; Брой, Хурни, 1998; Баденков, 1998, 2016, 2018; Баденков, Дунец, Мудуев, Мухаббатов, 2016; Гуня, 2016, 2018; Макоев, 2009; Боров, Дзамихов, Карамурзов, 2017).

Известно, что в процессе государственного регулирования социально-экономического развития горных местностей следует уделять внимание природным особенностям гор. Специфика заключается прежде всего в том, что на все аспекты жизни в горах влияет такой природно-географический фактор, как вертикальная зональность (высотная поясность). Этот фактор формирует как природные, так и культурные горные ландшафты, диктует направления и способы природопользования и хозяйственной деятельности. Важными оказываются климатические условия жизнедеятельности, уникальность и крайняя уязвимость природной среды, количество, состав, качество доступность природных ресурсов.

Горная тема давно является объектом пристального внимания мирового сообщества. В 1991 г. европейскими странами была принята Альпийская конвенция, вступившая в силу в 1995 г. Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, проходившей в Рио-де-Жанейро 3–14 июня 1992 г., принята Повестка дня на XXI век⁶, в которой особо выделены проблемы устойчивого развития горных регионов в контексте рационального использования уязвимых экосистем (гл. 13). Однако и другие главы названного документа («Борьба с нищетой» (гл. 3), «Динамика населения» (гл. 5), «Комплексный подход к рациональному использованию земель и иных природных ресурсов» (гл. 10, 11, 12)) имеют непосредственное отношение к обеспечению устойчивого развития горных территорий, поскольку для этого важно решать комплекс проблем экологического, экономического и демографического характера. Именно поэтому главой 13 Повестки на XXI век подчеркивается, что горы являются важным источником водного, энергетического и биологического разнообразия, ценнейших ресурсов, открывают широкие возможности в плане отдыха. С экологической точки зрения горы имеют большое значение для глобальной экосистемы. Вместе с тем

⁶ URL: <https://undocs.org/ru/A/CONF.151/26/Rev.1%28Vol.I%29> (дата обращения: 02.03.2020).

горные экосистемы восприимчивы к ухудшению окружающей среды. В социальном плане для проживающего в горных районах населения характерна повсеместная бедность и утрата традиционных навыков. Поэтому, в целях надлежащего управления горными ресурсами и социально-экономического развития горных регионов, требуется принятие немедленных мер. По инициативе ООН 2002 г. был провозглашен международным годом гор. К устойчивому развитию горных регионов имеют прямое отношение и Рекомендации Конференции ООН по развитию 2012 г. (Рио +20)⁷.

В отличие от международных инициатив, намечающих основные направления действий и фиксирующих намерения государств и общественных организаций, в национальных государственных и правовых системах реализация идей устойчивого развития нуждается в конкретных решениях с обращением к утвердившимся в обществе правовым и управленческим механизмам, с учетом национальной культуры, исторических, демографических особенностей, специфики природного ландшафта. В целом обращение к принципам устойчивого развития важно для всех регионов государства. Но пример горных территорий показателен, поскольку влияние природных условий на жизнь населения гор очевидно, а реакция экосистем на негативное воздействие масштабна и разрушительна. В этом смысле может быть задан вопрос об обоснованности для горных регионов специальных мер поддержки.

В рамках рассматриваемого вопроса самостоятельную задачу составляет определение общих институциональных возможностей российского государства в обеспечении достойного уровня жизни жителям горных территорий и охраны уязвимой природы гор.

Система государственного воздействия на устойчивое социально-экономическое развитие предполагает полноту, непротиворечивость, обращение к разным аспектам региональной специфики. А значение горных регионов и признанные, общие по своему содержанию, социальные и экономические трудности развития делают актуальным более внимательное рассмотрение этого вопроса.

Горы занимают около 54% площади Российской Федерации (Баденков, 1998). Каждый горный регион России – горные системы Кавказа, Уральская горная система, Хибины, Крымские горы, Саяны, Алтайские и иные горы горной системы Южной Сибири, горные местности Камчатки – это уникальная природная и социальная среда. Горные местности являются источником природных, энергетических, рекреационных и иных ресурсов, потребление которых осуществляется не только в пределах страны, но и имеет трансграничный характер. Традиционно горные местности считаются привлекательным объектом туризма, активного и оздоровительного отдыха, обладают богатыми рекреационными и лечебными ресурсами. Вместе с тем для данных местностей в большинстве случаев характерна неблагоприятная демографическая ситуация. Это – малонаселенные регионы страны. Здесь

⁷ URL: https://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/brochure_rio.pdf (дата обращения: 02.03.2020).

по ряду объективных причин замедлены темпы социально-экономического развития, наблюдается значительное отставание от равнинных регионов.

Практически для всех населенных горных регионов характерен высокий уровень бедности и связанный с этим отток граждан активного возраста в равнинные, прежде всего городские местности (см. об этом: Мессерли, Айвз, 1999; Баденков, 2016; Айдаралиев, 2010; Макоев, 2009).

В горных местностях в значительной степени ограничены возможности рыночной экономики, а предпринимательство объективно осуществляется в сложных условиях, в частности, увеличиваются по сравнению с равнинными местностями транспортные затраты, затраты на энергоресурсы, действуют особые параметры строительства и требуются иные технологии и т.п. (см, например: Мессерли, Айвз, 1999; Абдулатипов, 2019; Урумова, 2013). Труднодоступность населенных пунктов создает проблемы транспортного, энергетического, медицинского обеспечения жителей. Немаловажным фактором отставания в развитии оказывается и удаленность от культурных центров, дефицит цифровых и иных видов современных коммуникаций. Та же причина лежит в основе затруднений в реализации органами государственной и региональной власти основных государственных функций в области обеспечения конституционных прав граждан, обеспечения государственной, экономической и иных видов национальной безопасности. В России, как и в иных государствах, отмечается свойственное горным местностям существенное влияние неблагоприятных природных условий на все аспекты жизнедеятельности (см. об этом: Кнауб, Игнатьева, 2019; Айдаралиев, 2009). Также в России увеличение бедности населения приводит к более интенсивной эксплуатации горных природных ресурсов, разрушению среды обитания и культурных ландшафтов, истощению сельхозугодий (см.: Колбовский, Петрушина, Петров, Гагаева, 2019).

Ряд социальных, экономических, экологических проблем приобрел устойчивый характер и не находит разрешения в течение последних десятилетий. К наиболее существенным проблемам социального развития относятся: низкий уровень жизни населения, проживающего в горах, снижение уровня образования, медицинской и различных видов социальной помощи. Это, помимо миграции экономического характера, во многом становится причиной сокращения численности населения; экстенсивные формы хозяйствования приводят к быстрому истощению природных ресурсов, общей деградации окружающей среды не только гор, но и прилегающих территорий, что может повлечь за собой дефицит ресурсов и экологический кризис. Недостаток качественных коммуникаций с равнинными, в том числе урбанизированными, территориями в совокупности с экономическими, социальными трудностями, распад традиционных культур приводят к росту асоциального поведения, затрудняют развитие гражданского общества и самосознания народов гор, препятствуют совершенствованию правопорядка и законности.

То, что перечисленные и иные проблемы, присущие практически всем населенным горным территориям России и мира, длительное время остаются неразрешенными, является причиной значительного дисбаланса в развитии между горными и равнинными регионами и создает реальную угрозу

для устойчивого развития мира. Это, в свою очередь, создает препятствия в реализации общих мер публичного воздействия на процессы пространственного и отраслевого социально-экономического развития, рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, нарушает конституционные права и свободы граждан. Для незаселенных регионов гор характерны ускоряющиеся процессы деградации уязвимых горных экосистем, грозящие ухудшением экологической ситуации не только в пределах горных территорий, но и в границах всего государства.

Названные трудности требуют скорейшего согласованного преодоления. Составляющей общей работы может стать разработка направлений и постановка задач сбалансированной государственной политики в отношении горных территорий. Особое внимание следует уделить правовым и организационным методам воздействия, соответствующим правовой системе государства.

В Российской Федерации особые условия устойчивого социально-экономического развития горных местностей обозначены как проблема, требующая специального общегосударственного решения. Так, в 2002 г. в Государственной Думе РФ состоялись парламентские слушания, посвященные итогам проведения международного года гор в России, Бишкекского глобального горного саммита и проблемам устойчивого развития горных регионов России⁸. В 2018 г. при Комитете Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера была создана рабочая группа по подготовке обоснования целесообразности разработки проекта модельного законодательного акта о горных территориях для государств – участников Содружества Независимых Государств⁹. Подготовка названного законопроекта практически завершена, а основные положения одобрены Постоянной комиссией по аграрной политике, природным ресурсам и экологии Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ¹⁰.

В субъектах РФ (Республика Алтай, Северная Осетия-Алания, Дагестан, Ингушетия) разработаны собственные концепции и модели развития, в том числе с попытками интеграции опыта альпийских стран (см.: Баденков, 2016). Интересен опыт освоения и развития горных районов народами России (Алтай, Дальний Восток, Забайкалье) (Баденков, 2016).

Вместе с тем остаются открытыми вопросы о том, какими должны быть инструменты развития данных регионов и каким образом они могут быть «встроены» в систему государственно-правового воздействия на процессы социально-экономического развития регионов России. Предстоит решить задачу определения в российском праве и государственном управлении форм и методов обеспечения правопорядка в зависимости от взятых в совокупности социальных, экономических и природных особенностей того или иного региона как объекта развития.

⁸ См. об этом: URL: <https://ria.ru/20021226/290157.html> (дата обращения: 04.03.2020).

⁹ URL: <http://region.council.gov.ru/activity/plans/94037/> (дата обращения: 04.03.2020).

¹⁰ URL: https://iacis.ru/activities/events/komissii_mpa_sng/zasedanie_____postoyannoy_komissii_____mpa_sng_po_agrarnoy_politike_prirodnym_resursam_i_ekologii/ (дата обращения: 04.03.2020).

Методологически для конструирования специального правового механизма в целях решения любой социальной, политической, экологической или экономической проблемы необходимо признание ее общегосударственного значения на уровне верховной публичной власти, а также убеждение в том, что ее решение возможно только посредством специального участия государства с применением особых государственно-правовых методов. Также важно выявление правового пробела, т.е. отсутствие в уже установленной и действующей правовой системе норм и (или) правового механизма, позволяющих разрешить обозначенную проблему посредством реализации основных функций государственной власти. В этом смысле значимым представляется поиск предпосылок организационного и правового решения проблем развития горных регионов, прежде всего в целях выравнивания их социально-экономического положения в сравнении с равнинными регионами государства.

Нельзя сказать, что в России теме гор не уделяется внимание на доктринальном уровне. Особенности обеспечения жизнедеятельности населения горных регионов, поиск подходов к охране горных природных комплексов и ландшафтов, специфика ведения хозяйственной деятельности, значение горных природных ресурсов и самих территорий для социально-экономического развития Российской Федерации представляют самостоятельные темы исследований в области географии, экологии, экономики (см. об этом: Авакян, 1989; Баденков, 1988, 1998, 2016, 2018; Гуня, 2017, 2018; Макоев, 2009; Абдулманапов, Галбацдибирова, 2015). Сравнительно более активно ведется исследование проблем развития Северного Кавказа. Однако и они, как правило, изучаются в общем контексте экономического и социального развития без специального изучения правовых вопросов.

Авторами обращается внимание на отличительные черты и повышенную уязвимость горных экосистем (Норматов, Армстронг, 2019), отмечается важное значение поддержания культурных горных ландшафтов, являющихся результатом хозяйственного воздействия на природную среду гор (Колбовский, Петрушина, Петров, Гагаева, 2019; Косовцова, 2010, 2019), а также природных ресурсов горных систем (водных, энергетических, др.) для обеспечения жизнедеятельности всего государства (Норматов, Армстронг, 2019). При анализе социального положения жителей гор делается вывод о нарастании кризисных явлений, увеличении уровня бедности, разрушении привычного уклада жизни горных народов (Абдулатипов, 2019; Айдаралиев, 2009; Макоев, 2009). В ходе изучения особенностей ведения хозяйственной деятельности обращается внимание на такие проблемы, как тяжелые климатические условия; уязвимость горных экосистем к природным и техногенным воздействиям; жесткие условия для сельскохозяйственной деятельности; более высокие материально-технические и энергетические затраты обеспечения жизнедеятельности; слаборазвитая инфраструктура и ограниченность доступа к социальным и экономическим услугам.

В результате проведенных исследований авторы нередко приходят к выводу о необходимости формирования государственной политики, направленной на преодоление кризисных явлений в горных регионах (Баденков,

Котляков, 2016; Абдулатипов, 2019). При этом констатируется, что направления модернизации не должны быть ориентированы только на экономический рост без учета социальной справедливости и экологической целостности (Гуня, 2016). При признании необходимости скорейшего разрешения проблем горных регионов России может быть задан вопрос о том, требуются ли для этого особые управленческие и регулятивные подходы или достаточно уже созданных и функционирующих государственных институтов. Для ответа на него следует напомнить, что организационно-правовой метод воздействия публичной власти на любой социальный процесс предполагает формирование прежде всего государственной политики, направленных на реализацию ее целей нормативно-правовых основ деятельности участников процесса – уполномоченных государственных и муниципальных органов, граждан и юридических лиц. На уровне нормативно-правового акта также должны быть определены принципы и основные правовые механизмы, призванные обеспечить развитие горных регионов. Там же должно найти место правовое понятие горной территории, определение того круга общественных отношений, который составит основной предмет регулирования.

Помимо нормативно-правовой базы, которая составляет только «текстовую» основу, необходимую для запуска процесса, должны быть сформированы подходы и механизмы государственного и муниципального управления. Существенное место должно быть отведено стратегическому управлению, поскольку речь идет о разработке и реализации планов социально-экономического развития горных регионов.

Для Российской Федерации существенным является также решение проблемы распределения полномочий между федеральным центром, субъектами РФ и местным самоуправлением и в нормативно-правовом регулировании, и в решении проблем государственного и муниципального управления.

Обратимся к каждому из обозначенных вопросов.

Формирование государственной политики развития горных регионов

В целом социально-экономические предпосылки для формирования государственной политики и организационного механизма обеспечения развития горных регионов в государственной и правовой системе России имеются. Обращение к проблемам развития горных местностей с очевидностью уже сейчас может быть осуществлено в рамках государственной региональной политики. Обеспечение регионального развития для Российской Федерации, согласно Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года¹¹, является одним из основных направлений государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности.

В основе мер обеспечения социально-экономического развития находится ряд конституционных положений, в соответствии с которыми госу-

¹¹ Собрание законодательства РФ, 15.05.2017, N 20, ст. 2902.

дарственное единство определяется как единство системы государственной власти, экономического пространства, гражданства, в котором гарантируется самобытность регионов. Важными направлениями регионального развития в России являются конкретизация и неукоснительное следование конституционным ориентирам. Конституционная модель федеративного устройства определяет направленность и пределы правового регулирования территориального развития (см. об этом: Тихомиров, Андриченко, 2018). В России сформирован и ряд правовых и управленческих механизмов обеспечения пространственного и территориального развития. Формы принятия государственных решений при этом могут быть разными. Однако специальное упоминание о развитии горных территорий на федеральном уровне практически отсутствует, будучи погруженным в разрешение общих проблем регионального развития в рамках региональной государственной политики.

На уровне законодательной деятельности, принятия управленческих решений, разработки и реализации документов стратегического планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления постоянно обращается внимание на наиболее важные аспекты хозяйственной и иной деятельности Поволжья, Крыма и Севастополя, Центрального района, Арктической зоны, Сибири, Дальнего Востока, Северного Кавказа и других регионов России. Как правило, в основе особых подходов находится комплексное социальное и экономическое состояние региона. В определении механизма развития имеют значение (хотя и в существенно меньшей степени) и природные особенности.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р, а в последующем Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года¹² государственная региональная политика обозначена как система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Среди основных направлений региональной политики, в том числе, заявлено сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни. В процессе реализации политики регионального развития предполагается обеспечить развитие территорий как сориентированное на создание условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для достойных условий жизни граждан, повышения конкурентоспособности экономики регионов. Обратим внимание, что развитие регионов рассматривается как один из целевых ориентиров социально-экономического развития государства.

В основе принимаемых решений находится учет факторов, в том числе: 1) социальное и экономическое состояние региона, инвестиционный климат, совокупность существующих и наиболее важных для развития региона эко-

¹² Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13. Собрание законодательства РФ, 23.01.2017, N 4, ст. 637.

номических отраслей; 2) природоресурсный потенциал; 3) демографическая ситуация; 4) общее состояние окружающей среды; 5) состояние и потенциал развития инфраструктуры. Особо оцениваются роль региона в социально-экономическом развитии государства, конституционные и общеправовые условия развития. Совокупность социальных, природных, экономических, политических условий лежит в основе не только целей и задач, которые ставятся при обеспечении развития региона, но и в основе определения общих и специальных методов реализации властных и правовых решений.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что формирование целей и задач государственной политики развития горных регионов возможно в рамках институционализации в России на федеральном уровне государственной региональной политики с определением особой «горной» повестки. Это потребует не только обоснования, но и выделения горных регионов в качестве объектов государственного воздействия. При формировании общегосударственной политики следует иметь в виду, что горная тематика с очевидностью важна прежде всего для тех субъектов РФ и муниципальных образований, территории которых заняты горами. В свою очередь, разработка целей и задач, направленных на развитие горных регионов, государственной политики федерального уровня окажется возможной не только при надлежащем обосновании значения гор для социально-экономического развития всего государства, но и если будет признана необходимость учета природных особенностей различных территорий Российской Федерации.

Однако обратим внимание, что такие особенности пока не учитываются ни региональной, ни экологической политикой государства, основы которой утверждены Президентом РФ 30 апреля 2012 г.¹³ Как представляется, сформированная в государстве экологическая политика хотя и направлена на управление состоянием природно-климатического и природоресурсного потенциала, но пространственные и региональные аспекты развития освоены ею не вполне. Данное обстоятельство приходится иметь в виду при разработке государственно-правовых механизмов обеспечения развития горных регионов. Формированию государственной политики в сфере их развития, равно как и формированию организационно-правового механизма в данной сфере, препятствует также отсутствие понятийного аппарата и прежде всего общепризнанного как на доктринальном, так и на нормативном уровне понятия горных территорий. Последнее важно, поскольку надлежит уяснить пространственные пределы действия государственной политики, механизмы которой будут распространяться не на всю территорию государства, а только на определенную ее часть. Обращения к принятым географическим терминам и понятиям или установленным административным границам в данном случае может быть недостаточно¹⁴. Но сам термин

¹³ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Правовая система «Консультант плюс».

¹⁴ Так, Указом Президента РФ от 02.05.2014 N 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» были определены пространственные границы действия внутренней арктической политики России.

«территория» для обозначения объекта государственного воздействия употребляется достаточно часто. Например, Стратегией для реализации различных механизмов пространственного развития выделяются различные (сельские, геостратегические) *территории*. В зависимости от принятого механизма регулирования в состав горной территории может быть включен один или несколько горных регионов (горных местностей, горных систем) в географическом их понимании.

Одним из наиболее часто цитируемых является определение горной территории, данное Г.Е. Авакяном. По мнению автора, под горной территорией следует понимать пространство, на котором все количественные и качественные изменения происходят по вертикальным поясам, где профиль, характер и условия ведения сельскохозяйственного производства, и особенно производительность совокупного общественного труда, резко отличаются от равнины и особенно низинных областей (Авакян, 1989). Приведенное научное определение, безусловно, может лечь в основу правового понятия. Однако заметим, что наполнение понятия правовым содержанием имеет свои особенности. Как минимум, оно должно быть однозначным в том, что касается описания юридически значимых характеристик объекта регулирования. Термином «горная территория» должно определяться в данном случае пространство, в пределах которого устанавливаются особые правовые условия реализации общественных отношений. Поэтому, в частности, должен быть максимально понятен подход к выявлению горной территории, ее отличия от равнинных территорий. С правовой точки зрения важны и основания определения внешних пределов горной территории, с тем чтобы при реализации нормативного акта было ясно, где на местности заканчивается действие особого правового режима и т.п. Нельзя сказать, что правовое решение названных проблем найдено.

Так, на региональном уровне закреплено несколько определений понятия «горная территория», сходных только отчасти. Законом Республики Дагестан от 16.12.2010 N 72 «О горных территориях Республики Дагестан»¹⁵ и Законом Республики Ингушетия от 03.02.2016 N 1-ПЗ «О горных территориях Республики Ингушетия» закреплены сходные определения горной территории, а именно – это местность с пересеченным рельефом и относительными превышениями 500 м и более в радиусе 25 км, а также местность с абсолютной высотой рельефа 1000 м и более. Согласно Закону Республики Северная Осетия-Алания от 12.02.2019 N 9-ПЗ «О статусе горных территорий в Республике Северная Осетия-Алания», в качестве горной территории понимается местность с пересеченным рельефом и абсолютной высотой рельефа 800 м и более над уровнем моря.

Несложно заметить, что региональным законодательством закреплены географические определения горных территорий без уточнения специфики хозяйственной деятельности, климатических и иных условий жизни в горах. Как представляется, в правовом определении горной территории должна

¹⁵ Собрание законодательства Республики Дагестан, 31.12.2010, N 24, ст. 1205.

присутствовать социально-экономическая и экологическая составляющая, важная для обоснования особого правового регулирования. Поэтому, в частности, при подготовке модельного закона государств – участников СНГ было предложено следующее понятие: «горные территории» – территории государства, занятые горами, которые имеют, как правило, географическое название, обладают характерными природными особенностями, оказывающими влияние на формирование экосистемы, уклад жизни и ведение хозяйственной деятельности населения, проживающего в пределах данных территорий.

Для становления системы государственного воздействия важно определение горной территории как части поверхности суши, в границах которой сложившиеся условия хозяйственной и иной деятельности оказываются основанием формирования особой государственной политики, государственного управления и регулирования. При этом, как мы понимаем, отличительной чертой «горной» государственной политики оказывается то, что она имеет право на существование как обладающая комплексной – не только социально-экономической, но и социально-экологической – направленностью (Бероев, Хацаева, 2019; Гуня, 2016), а ее цели согласуются с целями и принципами устойчивого развития общества.

Предпосылки развития федерального законодательства о горных территориях

Наиболее дискутируемым является вопрос о формировании в России системы нормативно-правового регулирования в сфере развития горных территорий. На федеральном законодательном уровне развитие горных регионов как проблема, требующая особого законодательного решения, не сформулирована. Имеющееся специальное правовое регулирование, в той или иной степени касающееся государственных мер поддержки, сосредоточено лишь на уровне отдельных субъектов Российской Федерации.

В известной мере это отличается от имеющегося зарубежного опыта. Так, в ряде национальных правовых систем регулирование развития горных территорий нашло отражение в принятии специальных законов. Заметим, что в этих государствах горные регионы занимают существенное место в экологической и социальных системах. Особые «горные» законы приняты в настоящее время в Швейцарии и во Франции. Принят Закон Кыргызской Республики от 1 ноября 2002 г. N 151 «О горных территориях Кыргызской Республики». Горный закон принят в Республике Грузия (1999, 2016). Действует Закон Украины от 15.02.1995 N 57/95-ВР «О статусе горных населенных пунктов в Украине». Высказано мнение о целесообразности принятия специального закона о горах и в России (Баденков, Котляков, 2016, др.)

С точки зрения теории, принятие специального федерального закона о горных территориях не имеет противоречий ни в том, что касается положений Конституции РФ, ни в том, что касается системы законодательного регулирования.

Вместе с тем, помимо возможности принятия соответствующих нормативно-правовых и (или) политико-правовых актов на федеральном уровне,

к тому должны быть и определенные основания. Так, в частности, одной из существенных причин обращения к горным территориям на уровне закона субъекта РФ является то, что горы, занимая значительную часть территории государственного образования, оказывают существенное влияние на его экономику, экологию и жизнь населения в данном субъекте. На федеральном уровне к таким основаниям можно отнести, в том числе: значение занимающих обширные пространства горных регионов в устойчивом развитии всего государства и существенное отставание уровня жизни населения гор в сравнении с равнинными территориями, что приводит к общему дисбалансу в устойчивом развитии всего общества; сходство проблем горных регионов страны; возможность и необходимость решения проблем в рамках единых политико-правовых подходов, например, регулированием инвестиционной деятельности, финансированием поддержки развития горных территорий из федерального бюджета, установлением налоговых и иных льгот и др.

Следует подчеркнуть, что при принятии положительного решения о специальном законодательном регулировании устойчивого развития горных территорий на федеральном уровне все равно придется искать ответ на вопрос – должен ли быть разработан особый федеральный закон о горных территориях или организационно-правовой механизм поддержки развития может составить содержание действующих законов. В то же время, с точки зрения экономии правовых и организационных средств, специальные механизмы разрабатываются и принимаются, как правило, лишь при наличии явных пробелов в регулировании и невозможности разрешить социальную, экологическую или экономическую проблему при помощи уже действующих нормативных положений или управленческих средств. В связи с этим важно, каким образом механизм обеспечения развития горных территорий может быть встроен в уже существующую систему правового регулирования и государственного управления. И, возможно, это один из наиболее сложных вопросов, поскольку, как уже было сказано, российская правовая система с трудом воспринимает регулирование, направленное на достижение комплексных целей устойчивого развития общества. Близок к вопросу об основной цели регулирования и вопрос о том, должен ли закон о горных территориях решать только социальные, экономические или природоохранные проблемы или законодателю следует стремиться к сбалансированному решению всех основных проблем региона, как того и требует принцип устойчивости.

Заметим, что для стимулирования экономического регионального развития в России уже создан апробированный правовой механизм. Так, в этих целях допускается создание различного рода зон и территорий, предусматривающих особые преференции для инвесторов и предпринимателей. К подобным зонам относятся, в том числе, особые экономические зоны¹⁶, зоны

¹⁶ Федеральный закон от 22.07.2005 N 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Собрание законодательства РФ, 25.07.2005, N 30 (ч. 2), ст. 3127.

территориального развития¹⁷. В свою очередь, к территориям с особыми условиями осуществления экономической деятельности относятся территории опережающего социально-экономического развития¹⁸. Режим таких территорий и зон устанавливается на основе федеральных законов по уже названным причинам – преимущественно постоянное действие режима в границах таких зон или территорий в связи с необходимостью обеспечения стабильной хозяйственной деятельности резидентами зон и территорий и не менее стабильных преференций. Но прежде всего такой государственный подход обусловлен тем, что режим зон и территорий представляет собой систему изъятий из правового регулирования отношений, регламентация которых установлена на уровне федерального закона (правовой режим природопользования, градостроительства, налоговый, таможенный режим и т.д.).

Помимо названных подходов, в России получила развитие законодательная практика установления федеральным законом специально разработанного в целях освоения и (или) развития конкретной территории режима экономической деятельности. Отличительной чертой такого законодательного регулирования является то, что, имея распространение, как и все федеральные нормативные правовые акты, на всю территорию Российской Федерации, такие федеральные законы действуют фактически только в отношении определенной, специально обозначенной в законе территории. Так, например, в настоящее время особый режим установлен в отношении порта «Владивосток», деятельность в границах которого закреплена Федеральным законом от 13.07.2015 N 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»¹⁹. На основе Федерального закона от 29.11.2014 N 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»²⁰ предпринимаются меры социального и экономического развития данных субъектов Российской Федерации. Специальным законом – Федеральным законом от 28.09.2010 N 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»²¹ – регулируются отдельные аспекты деятельности в границах территории Центра.

Обратим внимание также и на то, что и федеральными законами, регулирующими отношения в области отдельных видов хозяйственной деятельности, в области государственного и муниципального управления закрепляются нормы, направленные на урегулирование социально-экономического развития. Одним из наиболее заметных примеров является регулирование в области градостроительства. Так, Градостроительным кодексом РФ²², по-

¹⁷ Федеральный закон от 03.12.2011 N 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Собрание законодательства РФ, 05.12.2011, N 49 (ч. 5), ст. 7070.

¹⁸ Федеральный закон от 29.12.2014 N 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Собрание законодательства РФ, 05.01.2015, N 1 (ч. 1), ст. 26.

¹⁹ Собрание законодательства РФ, 20.07.2015, N 29 (ч. 1), ст. 4338.

²⁰ Собрание законодательства РФ, 01.12.2014, N 48, ст. 6658.

²¹ Собрание законодательства РФ, 04.10.2010, N 40, ст. 4970.

²² Собрание законодательства РФ, 03.01.2005, N 1 (ч. 1), ст. 16.

мимо общих положений о градостроительном зонировании и условиях застройки, установлены нормы, регулирующие отношения территориального планирования, комплексного освоения территорий.

Механизмы комплексной охраны окружающей среды на основе законодательства о природных территориях также действуют в России достаточно давно. Законодательное оформление на федеральном уровне этот подход получил с принятием Федерального закона от 14.03.1995 N 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Однако традиции комплексного регулирования экономических, экологических и социальных отношений с учетом природно-географических условий местности в России фактически отсутствуют. Исключение составляет, пожалуй, Федеральный закон от 01.05.1999 N 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»²³, но и данный закон имеет преимущественно природоохранный характер.

Вместе с тем такой подход не противоречит ни Конституции РФ, ни канонам отраслевого законодательства. Поскольку специфические природно-климатические условия жизни и хозяйственной деятельности в горах имеют постоянный характер, такими же постоянными должны быть и меры поддержки жизнедеятельности со стороны государства. Это можно рассматривать как аргумент к возможности разработки федерального закона о развитии горных территорий. Из этого исходили и авторы законопроекта проекта модельного закона СНГ «О развитии и охране горных территорий» (далее – законопроект, модельный закон)²⁴.

Одной из основных целей подготовки проекта модельного закона названо формирование согласованной и сбалансированной государственной политики государств СНГ в отношении горных территорий с обращением к организационному и правовому механизму воздействия. Особая роль в этом отведена развитию и гармонизации законодательства государств – участников СНГ, членом которой является и Российская Федерация. Целью разработки модельного закона является обеспечение комплексного подхода к правовому регулированию общественных отношений на горных территориях для сохранения уникальных горных экологических систем, сохранения традиционного образа жизни, культурных традиций коренного населения гор. Также в законопроекте предусматривается комплекс мер по борьбе с бедностью и социальной незащищенностью населения, государственной поддержке развития предпринимательской деятельности, обеспечению безопасности и охране окружающей среды.

Проектом модельного закона предполагается регламентация государственной политики в области развития и охраны горных территорий, включая меры по разработке документов стратегического планирования и осуществление различных форм государственной поддержки.

²³ Собрание законодательства РФ, 03.05.1999, N 18, ст. 2220.

²⁴ Автор принимала участие в разработке концептуальных подходов к законопроекту и текста проекта закона в составе группы экспертов ИГиСП при Правительстве РФ, Института географии РАН; в разработке законопроекта принимало участие также Министерство по делам Северного Кавказа России.

Составляющими государственного воздействия с их отражением в модельном законе могут быть, в том числе: меры государственной поддержки горных территорий и отдельных видов деятельности, механизмы привлечения инвестиций, особые формы координации деятельности на межгосударственном уровне и на уровне отдельных государств, методы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды и другие.

В целях реализации закона помимо приведенного выше определения горных территорий формулируется ряд понятий, в том числе:

- «развитие горных территорий» – процесс, для которого характерно устойчивое социально-экономическое развитие населения горных территорий при сохранении окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов;
- «население (жители) горных территорий» – граждане, постоянно или временно проживающие в пределах горных территорий, в том числе ведущие традиционный образ жизни;
- «государственная политика в сфере развития и охраны горных территорий» – деятельность органов государственной власти и местных органов власти (местного самоуправления) по определению целей и задач развития и охраны горных территорий на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу;
- «стратегическое планирование в области развития и охраны горных территорий» – деятельность в области целеполагания, планирования и прогнозирования, подготовки и реализации документов стратегического планирования, направленная на реализацию государственной политики в сфере развития и охраны горных территорий.

Формирование и реализация государственной политики, а также правовое регулирование развития горных территорий по идее законопроекта должны опираться на утвержденные законом принципы, среди которых:

- приоритет прав и законных интересов населения горных территорий;
- обеспечение охраны окружающей среды, в том числе естественных экологических систем;
- учет требований рационального использования природных ресурсов;
- обеспечение баланса публичных и частных интересов;
- соблюдение гендерного равенства, защиты прав женщин, детей, лиц пенсионного возраста, малоимущих и иных социально незащищенных слоев населения;
- обеспечение государственной поддержки, включая установление льгот, в том числе налоговых, и преференций гражданам, проживающим в пределах горных территорий, участникам хозяйственной и иной деятельности в целях выравнивания социально-экономических условий развития горных территорий;
- признание права рассмотрения в соответствии с обычаями населения горных территорий споров, связанных с ведением традиционного хозяйственной деятельности и традиционного образа жизни, при условии соблюдения требований Конституции и законов государства.

Как представляется, опыт модельного законодательства СНГ может быть полезен в дальнейшей работе по развитию законодательства Российской Федерации и горных территорий.

Подходы к формированию государственного стратегического управления горными регионами

Целый ряд вопросов социально-экономического развития решается в настоящее время принятием и реализацией документов стратегического планирования. Ведущую роль здесь играют федеральные стратегические документы. Принятые на федеральном уровне нормативные правовые акты и документы стратегического планирования могут служить основной разрешения «горных» проблем в совокупности с иными социально-экономическими проблемами. Это может быть осуществлено в рамках подготовки федеральных документов стратегического планирования, специально направленных на развитие горных территорий. Еще один вариант допускает включение в действующие документы стратегического планирования ряда поправок о развитии горных территорий страны.

В настоящее время решение проблем социально-экономического развития отдельных регионов составляет в России особое направление государственного стратегического управления. Вместе с тем на уровне Российской Федерации горные местности как особые объекты государственного управления не выделены. Это означает лишь то, что развитие таких местностей должно обеспечиваться, по сути, теми же механизмами, что и развитие иных межселенных территорий государства. На уровне субъектов Российской Федерации, в границах которых расположены основные горные массивы, принят ряд нормативных правовых актов, специально направленных на обеспечение социально-экономического развития горных территорий. Тем самым можно сделать вывод о том, что правовая и управленческая лакуна отсутствует. Однако формирование организационных механизмов обеспечения пространственного регионального развития до сих пор находится в стадии становления. Только в 2019 г. распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р принята Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г. (далее – Стратегия)²⁵. Причем концепция данной Стратегии уже сейчас вызывает целый ряд вопросов. Как и иные федеральные политико-правовые акты, Стратегия концептуально не обращается к горным территориям как к особым объектам развития. Исключение составляют горы Северного Кавказа, но и эта территория включена в особую группу регионов, имеющих, согласно Стратегии, геостратегическое значение. Приходится признать, что в условиях формирования общих подходов к обеспечению пространственного развития России говорить о том, что уже созрели условия для обращения к специальным механизмам, направленным на обеспечение развития отдельных территорий в зависимо-

²⁵ Собрание законодательства РФ, 18.02.2019, N 7 (ч. 2), ст. 702.

сти от их природных особенностей, по всей видимости, рано. Тем не менее создаваемый институт государственного стратегического управления может стать основой для формирования механизма управления устойчивым развитием горных территорий.

Осуществление стратегического планирования в настоящее время опирается на систему нормативных правовых актов, принимаемых на основании Федерального закона от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»²⁶. Последним деятельность по обеспечению социально-экономического развития методологически разделяется на мероприятия в области отраслевого и пространственного развития.

Импульс созданию управленческих и правовых основ пространственного развития в контексте современной государственной политики дан принятием ряда актов федерального уровня. Наиболее значимыми среди них являются Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденные Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. N 13.²⁷ Важная роль отведена и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. N 683. Стратегия пространственного развития Российской Федерации²⁸, в развитие указанных документов, намечает меры Правительства РФ в этой сфере.

Осуществление пространственного и отраслевого стратегического планирования имеет конечной целью повышение качества жизни общества – в этом основной смысл идеи социально-экономического развития. Именно этой цели подчинено использование территориальных, природных, трудовых и иных ресурсов. Вместе с тем нельзя сказать, что социальная и экономическая специфика горных регионов в процессе стратегирования учтена в полной мере. На федеральном уровне, как было сказано, горные территории не являются специальным объектом стратегического планирования. Они, за некоторым исключением, не упоминаются в федеральных стратегических документах как требующие особого подхода. Представляется, есть и определенные сложности с соотношением потребностей развития горных территорий и основными подходами к пространственному развитию Российской Федерации.

Исходя из нормативного определения, данного Стратегией, «пространственное развитие» – это совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития. Наиболее существенной частью этого процесса оказывается размещение производственных сил – одного из основных ресурсов развития экономики. Очевидной составляющей пространственного развития оказывается развитие поселений. Важное значение приобретают города и городские агломерации как основные территории сосредоточения производствен-

²⁶ Собрание законодательства РФ, 30.06.2014, N 26 (ч. 1), ст. 3378.

²⁷ Собрание законодательства РФ, 23.01.2017, N 4, ст. 637.

²⁸ Собрание законодательства РФ, 18.02.2019, N 7 (ч. 2), ст. 702.

ных сил. В развитии сельского хозяйства та же роль отводится сельским поселениям; для отраслей экономики, связанных с добычей природных ресурсов, проблема размещения производительных сил и расселения решается особым образом. Следует признать, что с этой точки зрения целый ряд горных регионов России не вызывает повышенного интереса и нуждается в особом подходе.

Демографическая ситуация и особенности расселения в настоящее время не позволяют рассматривать население гор в качестве полноценного производственного ресурса развития горных местностей. Однако замечено, что особенностью миграции является продолжающийся отток трудоспособного населения из горных регионов в равнинные.

Таким образом, для пространственного развития горных регионов целесообразно создание организационных и правовых условий, направленных на сосредоточение производственных сил в горных местностях и сокращение оттока граждан активного возраста. В связи с этим улучшение качества жизни в горных поселениях – наличие социальной сферы, образования, медицины, достаточное количество рабочих мест, развитие малого и среднего предпринимательства и самозанятости – представляет собой важную составляющую решения задачи.

Заметим, что в этой системе предусмотрено разграничение мер поддержки и развития не только в зависимости от специфики региона, но и от его социально-экономического значения. Так, Стратегия выделяет помимо мер развития поселений, включая городские агломерации, и сельских территорий меры развития регионов с существенным природоресурсным потенциалом.

Выделяется Стратегией и такой вид объектов воздействия в сфере пространственного стратегического планирования, как «геостратегическая территория Российской Федерации», под которой понимается территория в границах одного или нескольких субъектов Российской Федерации, имеющая существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности Российской Федерации, характеризующаяся специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности.

Обозначенные Стратегией проблемы, которые следует решить в процессе реализации стратегических планов развития геостратегических территорий, соотносимы с требующими решения проблемами развития гор. В частности, Стратегией признано, что темпам и качеству социально-экономического развития препятствует, в том числе, значительное отставание по ключевым социально-экономическим показателям от среднероссийского уровня субъектов Российской Федерации, имеющих геостратегическое значение. Из этих территорий продолжается значительный миграционный отток населения. Подчеркивается, что само развитие геостратегических территорий важно для обеспечения национальной безопасности. Соответственно, и меры опережающего развития геостратегических территорий в известной степени актуальны и для находящихся в их пределах горных местностей.

Вместе с тем, согласно перечню геостратегических территорий, данному в приложении № 4 Стратегии, такими территориями признаются субъекты РФ в целом. Причем лишь часть субъектов РФ, на которых расположены горные массивы, отнесена к приоритетным геостратегическим территориям, а часть – к приграничным, для которых предусмотрены свои особенности обеспечения развития. Кроме того, в основе выделения геостратегических территорий находится признание их значения в связи с расположением значительных запасов природных ресурсов, что совпадает с возможными целями развития горных территорий только отчасти.

Для горных регионов характерно преобладание сельских поселений, проблемы развития которых близки и обозначены в стратегических документах проблемам развития сельских территорий. Однако уровень жизни горных населенных пунктов существенно отстает от уровня жизни равнинных поселений, независимо от того, городские это поселения или сельские. Здесь проявляется еще более низкий уровень предпринимательской активности, наблюдается отставание развития транспортной инфраструктуры, энергетических сетей.

Решение проблем сельских территорий в документах пространственного развития тесно связывается с целями и задачами развития городов и городских агломераций как основных двигателей экономического роста и индикаторов устойчивого развития. Следует отметить, что горные поселения также обладают своим социально-экономическим и экологическим значением, которое целесообразно выделить в качестве самостоятельной цели пространственного развития с разработкой особых подходов и задач их решения. Несомненно, межселенные (сельские) территории России обладают таким количеством особенностей и занимают столь значительную часть территории государства, что и их развитие должно рассматриваться в качестве самостоятельной, а не сопровождающей развитие городов цели развития страны.

Механизм стратегического планирования как таковой направлен на обеспечение поступательного улучшения социальной и экономической ситуации в государстве и обществе. Но природные, демографические и иные условия жизни в отдельных регионах страны вынуждают к формированию особого, непрерывно действующего механизма поддержания жизнедеятельности, отличного от мер, применяемых в пределах территорий с более благоприятными условиями жизни. К таким регионам, как уже отмечалось, помимо горных местностей относятся Арктическая зона Российской Федерации, малонаселенные, но богатые природными ресурсами регионы Дальний Восток и Сибирь. Признание особенностей развития отдельных регионов нашло отражение в нормативно-правовом обеспечении и принятии документов стратегического планирования²⁹. Но значение на-

²⁹ Указ Президента РФ от 26.02.2019 N 78 «О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации»; Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 N 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года», др.

званных регионов для страны делает обоснованным утверждение правовых средств, гарантирующих права и законные интересы жителей, особые условия природопользования, ведения экономической и иной деятельности, охраны окружающей среды. Причем поскольку ряд правовых мер неизбежно должен быть направлен на возникновение или изменение прав субъектов правовых отношений, то закрепление этих мер должно состояться в федеральных законах или в законах субъектов Российской Федерации. Это возвращает нас к вопросу формирования государственной политики в данной области, а также к вопросу законодательного регулирования развития горных территорий на уровне Российской Федерации.

Обеспечение устойчивого развития горных территорий на уровне субъектов Российской Федерации

Устойчивое развитие горных территорий требует разрешения комплекса социальных и экономических проблем как на федеральном, так и на региональном уровне.

В опоре на положения Конституции РФ субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно решать, в какой степени затрагивать вопросы, находящиеся в их компетенции. Большинство вопросов общего характера, которые могут стать предметом особого рассмотрения, если речь идет о развитии горных территорий, отнесены Конституцией к предметам совместного ведения: защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (ст. 72 Конституции РФ). Формирование единой региональной политики в области социально-экономического устойчивого развития горных регионов, поскольку этот вопрос не отнесен специально к предметам ведения Российской Федерации или предметам совместного ведения субъектов РФ и Российской Федерации, может осуществляться на уровне субъекта РФ самостоятельно и без специального обращения к проблеме на федеральном уровне.

Как одно из направлений обеспечения регионального развития, нормативное регулирование развития горных регионов сосредоточено преимущественно на уровне тех субъектов Российской Федерации, в границах которых расположены наиболее значительные горные массивы. Но активность субъектов Российской Федерации в том, что касается обращения к решению социально-экономических проблем горного населения и охраны горных природных комплексов, неодинакова.

Анализ регионального законодательства показывает, что далеко не все субъекты РФ в равной степени заняты институализацией собственной политики в этой области. Так, сравнительно более активно фор-

мируется нормативная база в таких субъектах Российской Федерации, как Республика Дагестан, Республика Северная Осетия-Алания, Чеченская Республика, Республика Ингушетия и других субъектах Российской Федерации, большая часть территории которых располагается в регионе Кавказских гор. Так, в настоящее время на уровне субъектов Российской Федерации действует несколько законов комплексного характера: Закон Республики Дагестан от 16.12.2010 N 72 «О горных территориях Республики Дагестан», Закон Республики Ингушетия от 03.02.2016 N 1-РЗ «О горных территориях Республики Ингушетия», Закон Республики Северная Осетия-Алания от 12.02.2019 N 9-РЗ «О статусе горных территорий в Республике Северная Осетия-Алания». Содержанием названных законов в основном декларируется значение гор для соответствующего субъекта Российской Федерации

Много внимания горной тематике уделяется в Республике Алтай, расположенной на одноименной горной территории. В то же время ни Алтайский край, ни такие субъекты Российской Федерации, как Республика Бурятия и Иркутская область, если судить по региональным нормативным и политико-нормативным актам, для специального решения не выделяют социально-экономические проблемы гор Дальнего Востока, решая их в совокупности с проблемами экономики и социальной сферы всего субъекта.

Анализ основных региональных документов показывает, что перед субъектами Российской Федерации возникают сходные проблемы развития горных местностей.

К социальным факторам развития субъекты Российской Федерации относят малонаселенность и неравномерность расселения горных территорий, с преобладанием сельского населения. При этом, несмотря на малую численность, не прекращается отток из горных регионов жителей трудоспособного возраста³⁰.

В ряде случаев обращается внимание на необходимость учета горных форм расселения, планирования застройки горных населенных пунктов³¹.

Практически все субъекты Российской Федерации обращаются к проблемам развития транспортной и энергетической инфраструктуры. Характерными для горных регионов оказываются такие проблемы, как ветхость или полное отсутствие транспортных и энергетических сетей. Особо подчеркивается энергодефицит в сфере сельскохозяйственного производ-

³⁰ Указ Главы РТ от 21.06.2017 N 120 «Об утверждении Схемы размещения, использования и охраны охотничьих угодий на территории Республики Тыва»; Постановление Кабинета Министров РА от 26.12.2018 N 286 «О Стратегии социально-экономического развития Республики Адыгея до 2030 года».

³¹ Постановление Правительства Республики Алтай от 22.11.2018 N 366 «Об утверждении Схемы территориального планирования Республики Алтай и признании утратившим силу постановления Правительства Республики Алтай от 27 февраля 2018 года N 53»; Постановление Правительства РД от 16.07.2019 N 163 «Об утверждении государственной программы Республики Дагестан "Развитие туристско-рекреационного комплекса и народных художественных промыслов в Республике Дагестан"; Постановление Правительства РД от 07.11.2013 N 572 «Об утверждении государственной программы Республики Дагестан "Социально-экономическое развитие горных территорий Республики Дагестан"; Постановление Правительства КБР от 30.12.2011 N 446-ПП «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Кабардино-Балкарской Республики» и др.

ства – основного вида хозяйственной деятельности местного населения³². При том, что сами горные регионы обладают большим энергоресурсным потенциалом³³, обращается внимание на то, что энергопотери, высокая себестоимость, сложные условия прокладки сетей электроснабжения характерны именно для горных местностей³⁴. Например, за основу разработки Схемы и программы развития электроэнергетики Республики Алтай на 2019–2023 гг. среди других был положен вывод о том, что из-за большой протяженности, при крайней неравномерности расселения и малом потреблении электрической энергии из расчета на душу населения фондоотдача электросетевого хозяйства остается весьма низкой. Пятая часть электроэнергии, отпущенной в сеть на границах территории, указывается в том же документе, не доходит до потребителя, а себестоимость транспорта и распределения электрической энергии непомерно высока³⁵.

В Республике Северная Осетия-Алания поставлена задача обеспечения дорогами и энергией всех горных территорий республики³⁶.

Таким образом, субъекты РФ, самостоятельно обращаясь к решению проблем населения гор, выбирают наиболее существенные вопросы и разрешают их на основе документов стратегического планирования; в трех субъектах РФ сделана заявка на систематизацию регионального законодательства о развитии горных территорий принятием специальных законов субъекта РФ. Однако следует признать, что формирование государственной политики и государственного управления в сфере государственной под-

³² Постановление Главы Администрации Амурской области от 09.02.1998 N 47 «О программе промышленного производства региональной сельскохозяйственной техники для АПК Амурской области»; Постановление Правительства РД от 07.11.2013 N 572 «Об утверждении государственной программы Республики Дагестан "Социально-экономическое развитие горных территорий Республики Дагестан"»; Постановление Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 25.04.2014 N 130 «Об утверждении Схемы и Программы перспективного развития электроэнергетики Республики Северная Осетия-Алания на 2015–2019 годы».

³³ Распоряжение Правительства Чеченской Республики от 20.06.2012 N 185-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Чеченской Республики до 2025 года»; Постановление Парламента Республики Северная Осетия-Алания от 22.04.2010 N 526/34 «Об информации Правительства Республики Северная Осетия-Алания "О развитии электроэнергетики в Республике Северная Осетия-Алания"»; Постановление Парламента Республики Северная Осетия-Алания от 22.04.2010 N 526/34 «Об информации Правительства Республики Северная Осетия-Алания "О развитии электроэнергетики в Республике Северная Осетия-Алания"» и др.

³⁴ Постановление Правительства РД от 13.12.2013 N 667 «Об утверждении государственной программы Республики Дагестан "Энергосбережение и повышение энергетической эффективности в Республике Дагестан на 2014–2020 годы"»; Указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 28.04.2018 N 116-у «Об утверждении схемы и программы развития электроэнергетики Республики Алтай на 2019–2023 годы и признании утратившими силу некоторых Указов Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай»; Постановление Кабинета Министров РА от 26.12.2018 N 286 «О Стратегии социально-экономического развития Республики Адыгея до 2030 года».

³⁵ Указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 28.04.2018 N 116-у «Об утверждении схемы и программы развития электроэнергетики Республики Алтай на 2019–2023 годы и признании утратившими силу некоторых Указов Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай».

³⁶ Доклад – Послание Главы Республики Северная Осетия-Алания от 13.03.2018 «Об основных направлениях социально-экономического развития Республики Северная Осетия-Алания и отчет о результатах деятельности Правительства Республики Северная Осетия-Алания».

держки горных территорий в тех субъектах РФ, значительную часть территории которых занимают горы, не обладает ни достаточной системностью, ни полнотой.

Вместе с тем активизацию регионального нормативно-правового регулирования развития горных территорий в России и регионального государственного управления в этой сфере следует рассматривать как важную часть институционализации государственного воздействия, тем более что значительная часть вопросов может уже сейчас быть решена именно на региональном уровне.

Таким образом, государственно-правовое обеспечение социально-экономического развития Российской Федерации представляет собой сложную систему находящихся в тесной связи мер пространственного и отраслевого стратегического планирования, особых организационных и правовых мер развития территорий зон, регионов и макрорегионов Российской Федерации. На уровне субъектов РФ в развитие Конституции РФ и федеральных законов действует достаточно разветвленная система региональных и местных документов стратегического планирования, специальных законов, иных нормативных правовых актов, направленных на создание условий инвестиционной привлекательности и развитие региона. В то же время приходится признать, что тема устойчивого развития горных территорий всей системой государственного регулирования в России затрагивается фрагментарно и ожидает более пристального внимания со стороны как федеральных, так и региональных и местных органов государственной власти.

Выводы

Итак, полагаем, что при принятии решения на государственном уровне о развитии горных территорий России может быть избрана одна из возможных моделей – (1) формирование системы федеральных и региональных документов стратегического планирования, направленных на комплексное решение социальных, экономических и экологических проблем горных территорий России; (2) закрепление на уровне федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации специальных правовых механизмов, устанавливающих особый правовой режим хозяйственной и иной деятельности в пределах горных территорий и в целях их развития. И первая, и вторая модели могут предусматривать как утверждение специального нормативно-правового или политико-правового акта о развитии горных территорий, так и включение в уже действующие акты специальных положений о горных территориях. Вместе с тем для реализации любой модели потребуется введение ряда правовых конструкций, как то: понятие горной территории как территории устойчивого социально-экономического развития, субъектный состав участников отношений в области развития горных территорий, цели, принципы и задачи развития горных регионов, а также основные механизмы реализации предусмотренных нормативных задач и др.

На основании всего изложенного проведенное исследование позволяет, по нашему мнению, прийти к некоторым общим выводам.

Формирование государственно-правового механизма воздействия на процессы устойчивого социально-экономического развития горных регионов России должно осуществляться на основе изучения и учета местных исторически сложившихся особенностей жизнедеятельности общества. Специфика эволюции экономики, культуры, состояния природной среды, наличие и состав природных, энергетических и иных ресурсов – все это в равной мере влияет на темпы, основные направления экономического и социального роста в каждом регионе.

Обширные пространства, на которых расположена Россия, свойственное ей различие природных, социальных и экономических условий регионов не позволяют применять одни и те же методы обеспечения их развития. Дифференциация мер государственного воздействия в зависимости от особенностей региона существует и на уровне федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов. При этом меры развития стратегически важных, но малонаселенных территорий, или территорий, обладающих существенным, хотя и труднодоступным (ввиду природно-климатических и географических особенностей) энергетическим и природоресурсным потенциалом, продолжают быть предметом поиска и дискуссий.

Конституционный статус Российской Федерации как социального правового государства предполагает разработку и утверждение ряда правовых и управленческих механизмов, направленных на решение целого комплекса социальных задач. Социально-экономический рост всего государства с необходимостью должен включать в себя аспекты устойчивого развития всех регионов. Из этого исходит и ряд основных федеральных стратегических документов, предусматривающих меры, направленные на сбалансированное, приуроченное к природным, социальным и экономическим особенностям развитие отдельных регионов. Такие меры в развитие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» закреплены в стратегиях и программах пространственного и отраслевого развития, утвержденных на уровне Президента РФ и Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

В формировании государственно-правового механизма устойчивого развития регионов, помимо инструментов стимулирования развития на уровне субъектов РФ и муниципальных образований, обоснованной является регулирующая роль Российской Федерации. На уровне Российской Федерации формируются и реализуются общие для всех регионов институциональные условия развития, а также утверждаются основные специальные организационно-правовые механизмы развития отдельных регионов. Частью этого процесса является закрепление на федеральном уровне механизмов и прямой, и косвенной поддержки регионального развития.

Вместе с тем проблема обеспечения развития горных регионов ожидает системного решения, в том числе и на федеральном уровне. Предстоит оценить необходимость и возможность объединения проблем горных регионов государства, решаемых в настоящее время преимущественно силами субъектов РФ, в единый «пул» с разработкой общих принципов, предмета и объекта регулирования, с тем чтобы сформировать задачу, требующую совместного участия федеральной, региональной и местной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакян Г.Е. Подходы к определению горных территорий: проблемы горного хозяйства и расселения. – М., 1989.
2. Абдулманапов П.Г., Галбацдибирова М.А. Комплексное развитие горных территорий // Современные исследования социальных проблем. – 2015. – № 5 (49). – С. 686–704. URL: www.sisp.nkras.ru (дата обращения: 14.02.2020).
3. Айдаралиев А.А. Глобальное изменение климата и устойчивое развитие горных районов Кыргызстана // Устойчивое развитие горных территорий. – 2010. – Т. 2. – № 3. – С. 23–31.
4. Баденков Ю.П., Котляков В.М., Чистяков К.В. Горы в стратегиях развития: роль и вклад науки // Вопросы географии. – 2014. – № 137. – С. 13–28.
5. Баденков Ю.П. К вопросу о государственной политике развития горных регионов России. Нужен ли России Федеральный горный закон // Устойчивое развитие горных территорий. – 2017. – Т. 9. – № 2 (32). – С. 111–119.
6. Баденков Ю.П., Дунец А.Н., Мудуев Ш.С., Мухаббатов Х.М. Модернизация и развитие горных районов: советский и российский опыт // Устойчивое развитие горных территорий. – 2016. – № 4. – Т. 8. URL: <http://naukagor.ru/ru-ru/articles/artmid/2504/articleid/2264> (дата обращения: 14.02.2020).
7. Баденков Ю.П., Дунец А.Н., Мудуев Ш.С., Мухаббатов Х.М. Модернизация и развитие горных районов: советский и российский опыт // Устойчивое развитие горных территорий. – 2016. – Т. 8. – № 4. – С. 323–338.
8. Боров А.Х., Дзамихов К.Ф., Карамурзов Б.С. Устойчивое развитие и политика: фундаментальные проблемы в региональном преломлении // Устойчивое развитие горных территорий. – 2017. – Т. 9. – № 4. – С. 325–332.
9. Бероев С.Б., Хацаева Ф.М. Приоритетные направления экологического природопользования горных территорий Республики Северная Осетия-Алания // Устойчивое развитие горных территорий. – 2019. – Т. 11. – № 4. – С. 429–436.
10. Бучаев Г.А., Абдулманапов С.Г., Мудуев Ш.С. (отв. ред.). Эффективное развитие горных территорий России. Горный форум-2016: материалы международной научно-практической конференции. Махачкала: ГАОУ ВПО «Дагестанский государственный институт народного хозяйства», 2016.
11. Бухвальд Е.М. Правовое регулирование стратегического пространственного и территориального планирования // Журнал российского права. – 2019. – № 11. – С. 131–143.
12. Горохова С.С. Сбалансированное пространственное и региональное развитие как одно из направлений обеспечения экономической безопасности РФ // Российская юстиция. – 2018. – № 10. – С. 22–25.
13. Гуня А.Н. Социально-ориентированные концепции и подходы в исследовании горных территорий Кавказа и обеспечении устойчивого развития // Устойчивое развитие горных территорий. – 2015. – № 3 (25). – С. 15–22.

14. Гуня А.Н. Социально-ориентированные концепции и подходы в исследовании горных территорий Кавказа и обеспечении устойчивого развития // Устойчивое развитие горных территорий. – 2015. – Т. 8. – № 3 – С. 15–23.
15. Gunya A. Land Reforms in Post-Socialist Mountain Regions and their Impact on Land Use Management: a Case Study from the Caucasus // Journal of Alpine Research. 2017. No. 105-1. URL: <http://rga.revues.org/3563> (дата обращения: 14.02.2020).
16. Запольский С.В. Экономико-правовые институты регулирования регионального развития // Журнал российского права. – 2014. – № 4. – С. 154–158.
17. Егорова А.А. Правовой режим инвестиционной деятельности отдельных территорий в рамках регионального развития // Юрист. – 2019. – № 5. – С. 28–34.
18. Келер Я., Гуня А.Н., Тенов Т.З. Институционально ориентированное изучение проблем устойчивого развития горных территорий // Устойчивое развитие горных территорий. – 2017. – Т. 9. – № 2. – С. 152–162.
19. Кузьма И.Е. Комплексное и устойчивое развитие территории – новый инвестиционный драйвер или административный барьер? // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2016. – № 12. – С. 53–61.
20. Кукелко Д.В. Правовое регулирование устойчивого развития территорий публично-правовых образований в Российской Федерации // Финансовое право. – 2017. – № 10. – С. 37–42.
21. Косовцова Т.И. Современные тенденции природопользования в горных регионах Европы // Устойчивое развитие горных территорий. – 2010. – Т. 2. – № 3. – С. 107–113.
22. Мессерли Б., Айвз Дж.Д. Горы мира. Глобальный приоритет. – М., 1999.
23. Керимов И.А., Снытко В.А., Широкова В.А., Абдулатипов Р.Г., др. Устойчивое развитие горных территорий Кавказа: монография. – М., 2018.
24. Макоев Х.Х. Проблемы и перспективы устойчивого развития горных регионов // Известия ТулГУ. Технические науки. – 2015. – Вып. 2.
25. Самойлова Г.С. Морфометрический анализ гор на территории России // Изв. РАН. Сер. Геогр. – 1999. – № 2. – С. 110–113.
26. Тихомиров Ю.А. (отв. ред.), Андриченко Л.В., Баранчикова М.М., Беликова К.М. и др. Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России: монография. – М., 2018.
27. Урумова З.С. Устойчивое и динамичное развитие горных территорий в условиях инновационного развития российской экономики // Устойчивое развитие горных территорий. – 2013. – Т. 5. – № 2. – С. 92–97.
28. Хабриева Т.Я. (отв. ред.), Андриченко Л.В. и др. Арктическое право: концепция развития. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве российской Федерации, 2014.
29. Шогенов М.З., Гуня А.Н., Чеченов А.М., Чемаев Н.А. Местное гражданское общество на Северном Кавказе и его роль в обеспечении стабильности (на примере Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии) // Caucasian Science Bridge. – 2018. – № 1 (1). – С. 93–111. URL: DOI 10.23683/2018.1.1.7. (дата обращения: 14.02.2020).

APPROACHES TO CREATING A MODEL OF STATE AND LEGAL SUPPORT FOR THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT. CASE STUDY: THE RUSSIAN MOUNTAIN TERRITORIES

Elena A. Galinovskaya

Candidate of Legal Sciences (PhD), Leading Researcher,
Department of Environmental and Agricultural Legislation,
Institute of Legislation and Comparative Law under
the Government of the Russian Federation.
Address: 34 Cheremushkinskaya Str., 117218 Moscow, Russian Federation.
E-mail: 444_45@mail.ru; ecology4@izak.ru

Abstract

The paper explores the problem of perception of the principles of sustainable socio-economic development in the Russian Federation through the case study of the development of mountain regions. The comparative analysis of international acts, normative legal acts of the Russian Federation and other States allowed us to determine approaches to solving the problems of mountain regions. Theoretical views on the solution to political and legal problems of regional development are studied. The obtained findings suggest that the Russian Federation has the potential to create an organizational and legal mechanism for sustainable regional development, which requires a comprehensive account of social, economic, natural and climatic conditions of life, the historically established way of life and farming. Models of state support for sustainable development of Russian mountain territories are proposed. The author comes to the conclusion that it is possible to ensure sustainable development of mountain territories on the basis of state regional policies by implementing a special «mountain» agenda. The research is valuable and relevant as its conclusions and proposals can form the basis for further improvement of strategic planning documents, normative-legal regulation in terms of accounting and balance social, environmental and economic needs for community development. Consequently, it may contribute to creating specific mechanisms for the sustainable development of the Russian Federation. A number of proposals formed the basis of the law-making activities of the Union of Independent States (CIS).

Keywords: mountain territories; socio-economic development; spatial development; regional development; strategic planning; sustainable development; legal support for the development of mountain territories.

Citation: Galinovskaya, E. A. (2020). Podkhody k formirovaniyu modeli gosudarstvenno-pravovogo vozdeystviya na ustoychivoe razvitiye gornyykh territoriy Rossii [Approaches to Creating a Model of State and Legal Support for the Sustainable Development. Case Study: the Russian Mountain Territories]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 166–196 (in Russian).

REFERENCES

1. Avakyan, G.Ye. (1989). *Podkhody k opredeleniyu gornyykh territoriy: Problemy gornogo khozyaystva i rasseleniya* [Approaches to Defining Mountain Territories: Problems of Mining and Settlement]. Moscow.
2. Abdulmanapov, P.G. & Galbatsdibirova, M.A. (2015). Kompleksnoye razvitiye gornyykh territoriy. Sovremennyye issledovaniya sotsial'nykh problem (elektronnyy nauchnyy zhurnal) [Comprehensive Development of Mountain Territories. Modern Research of Social Problems]. *Modern Research of Social Problems*, no 5, vol. 49, pp. 686–704. Available at: www.sisp.nkras.ru (accessed: 17 February, 2020).
3. Aidaraliev, A.A. (2010). Global'noe izmenenie klimata i ustoychivoe razvitie gornyykh rayonov Kyrgyzstana [Global Climate Change and Sustainable Development of Mountain Regions of Kyrgyzstan]. *Ustoychivoe razvitie gornyykh territoriy*, vol. 2, no 3, pp. 23–31
4. Badenkov, Yu.P. (2017). *K voprosu o gosudarstvennoy politike razvitiya gornyykh regionov Rossii. Nuzhen li Rossii Federal'nyy gornyy zakon* [On the Issue of State Policy for the Development of Russia's Mountain Regions. Does Russia Need a Federal Mining Law?]. *Ustoychivoye razvitiye gornyykh territoriy* [Sustainable Development of Mountain Areas], vol. 9, no 2 (32), pp. 111–119.
5. Badenkov, Yu.P., Kotlyakov, V.M. & Chistyakov, K.V. (2014). *Gory v strategiyakh razvitiya: rol' i vklad nauki* [Mountains in Development Strategies: The Role and Contribution of Science]. *Voprosy Geografii*, no 137, pp. 13–28.
6. Badenkov, Yu.P., Dunets, A.N., Muduev, Sh.S. & Mukhabbatov, H.M. (2016). Modernizatsiya i razvitie gornyykh rayonov: sovetskiy i rossiyskiy opyt [Modernization and Development of Mountain Areas: Soviet and Russian Experience]. *Ustoychivoe razvitie gornyykh territoriy*, vol. 8, no 4, p. 323–338.
7. Beroev, S.B. & Khatsaeva, F.M. (2019). Prioritetnye napravleniya ekologicheskogo prirodopol'zovaniya gornyykh territoriy Respubliki Severnaya Osetiya-Alaniya [Priority Directions of Ecological Nature Management of Mountain Territories of the Republic of Northern Ossetia-Alania]. *Ustoychivoe razvitie gornyykh territoriy*, vol. 11, no 4, pp. 429–436
8. Borov, A.Kh., Dzamikhov, K.F. & Karamurzov, B.S. (2017). Ustoychivoe razvitie i politika: fundamental'nye problemy v regional'nom prelomlenii [Sustainable Development and Politics: Fundamental Problems in Regional Refraction]. *Ustoychivoe razvitie gornyykh territoriy*, vol. 9, no 4, p. 325–332.
9. Badenkov, Yu.P., Dunets, A.N., Muduyev, Sh.S. & Mukhabbatov, Kh.M. (2016). *Modernizatsiya i razvitiye gornyykh rayonov: Sovetskiy i rossiyskiy opyt* [Modernization and Development of Mountain Areas: Soviet and Russian Experience]. *Ustoychivoye razvitiye gornyykh territoriy* [Sustainable Development of Mountain Areas], vol. 8, no 4.
10. Buchayev, G.A., Abdulmanapov, S.G. & Muduyev, Sh.S. (Eds). (2016). *Effektivnoye razvitiye gornyykh territoriy Rossii. Gornyy forum-2016: materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. [Effective Development of the Mountain Territories of Russia. Mountain Forum-2016: Materials of the International Scientific and Practical Conference]. Makhachkala: Dagestan State Institute of National Economy.
11. Bukhval'd, Ye.M. (2019). Pravovoye regulirovaniye strategicheskogo prostranstvennogo i territorial'nogo planirovaniya [Legal Regulation of Strategic Spatial and Territorial Planning]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 11. pp. 131–143.

12. Gorokhova, S.S. (2018). Sbalansirovannoye prostranstvennoye i regional'noye razvitiye kak odno iz napravleniy obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti RF [Balanced Spatial and Regional Development as One of the Directions of Ensuring the Economic Security of the Russian Federation]. *Rossiyskaya yustitsiya*, no 10, pp. 22–25.
13. Gunya, A.N. (2015). Sotsial'no-oriyentirovannyye kontseptsii i podkhody v issledovanii gornyykh territoriy Kavkaza i obespechenii ustoychivogo razvitiya [Socially-Oriented Concepts and Approaches in the Study of Mountain Areas of the Caucasus and Ensuring Sustainable Development]. *Ustoychivoye razvitiye gornyykh territoriy*, no 3, vol. 25, pp. 15–22.
14. Gunya, A. (2017). Land Reforms in Post-Socialist Mountain Regions and Their Impact on Land Use Management: A Case Study from the Caucasus. *Journal of Alpine Research*, vol. 105, no 1. Available at: <http://rga.revues.org/3563> (accessed: 14 February, 2020).
15. Gunya, A.N. (2015). Sotsial'no-oriyentirovannyye kontseptsii i podkhody v issledovanii gornyykh territoriy Kavkaza i obespechenii ustoychivogo razvitiya [Socially-Oriented Concepts and Approaches in the Study of Mountain Territories of the Caucasus and Ensuring Sustainable Development]. *Ustoychivoe razvitie gornyykh territoriy*, vol. 8, no 3, p. 15–23.
16. Egorova, A.A. (2019). Pravovoy rezhim investitsionnoy deyatel'nosti otdel'nykh territoriy v ramkakh regional'nogo razvitiya [Legal Regime of Investment Activity of Certain Territories within the Framework of Regional Development]. *Yurist*, no 5, pp. 28–34.
17. Koler, Ya., Gunya, A.N. & Tenov, T.Z. (2017). Institucional'no oriyentirovannoye izucheniye problem ustoychivogo razvitiya gornyykh territoriy [Institutional-Oriented Study of Problems of Sustainable Development of Mountain Territories]. *Ustoychivoye razvitiye gornyykh territoriy*, vol. 9, no 2, pp. 152–162.
18. Kuzma, I.E. (2016). Kompleksnoye i ustoychivoye razvitiye territorii – novyy investitsionnyy drayver ili administrativnyy bar'yer? [Integrated and Sustainable Development of the Territory – A New Investment Driver or Administrative Barrier?]. *Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*, no 12, pp. 53–61.
19. Kukulko, D.V. (2017). Pravovoye regulirovaniye ustoychivogo razvitiya territoriy publichno-pravovykh obrazovaniy v Rossiyskoy Federatsii [Legal Regulation of Sustainable Development of Territories of Public Legal Entities in the Russian Federation]. *Finansovoe pravo*, no 10, pp. 37–42.
20. Kosovtsova, T.I. (2010). Sovremennyye tendentsii prirodopol'zovaniya v gornyykh regionakh Evropy [Modern Trends of Nature Management in Mountain Regions of Europe]. *Ustoychivoe razvitie gornyykh territoriy*, vol. 2, no 3, p. 107–113.
21. Kerimov, I.A., Snytko, V.A., Shirokova, V.A., Abdulatipov, R.G., et al. (2018). *Ustoychivoe razvitie gornyykh territoriy Kavkaza* [Sustainable Development of the Mountain Territories of the Caucasus] Moscow: IIET im. S.I. Vavilova RAN.
22. Messerli, B. & Ives, J.D. (1999). *Gory mira. Global'nyy prioritet* [Mountains of the World. Global Priority]. Moscow: Izdat. Dom «Noosfera.
23. Makoev, Kh.Kh. (2015). Problemy i perspektivy ustoychivogo razvitiya gornyykh regionov [Mountain Regions Problems and Prospects of Sustainable Development]. *Izvestiya TulGU. Tehnicheskie nauki*, vol. 2.
24. Samoilova, G.S. (1999). Morfometricheskyy analiz gor na territorii Rossii [Morphometric Analysis of Mountains on the Territory of Russia]. *Izvestiya Rossiyskoy akademii nauk: geografiya* [Izv. RAS. Ser. Geography], vol. 2, pp. 110–113.

25. Tikhomirov, Yu.A. (res.ed.), Andrichenko, L.V., Baranchikova, M.M. & Belikova, K.M. (eds.) (2018). *Gosudarstvenno-pravovye osnovy uskorennogo razvitiya Dal'nego Vostoka Rossii: monografiya* [State-Legal Foundations of Accelerated Development of the Russian Far East]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii.
26. Habrieva, T.Ya. & Andrichenko, L.V. (eds.) (2014). *Arkticheskoye pravo: kontseptsiya razvitiya* [Arctic Law: Development Concept]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii.
27. Shogenov, M.Z., Gunya, A.N., Chechenov, A.M. & Chemayev, N.A (2018). Mestnoye grazhdanskoye obshchestvo na Severnom Kavkaze i yego rol' v obespechenii stabil'nosti (na primere Kabardino-Balkarii i Karachayevo-Cherkessii) [Local Civil Society in the North Caucasus and Its Role in Ensuring Stability (Kabardino-Balkaria and Karachay-Cherkessia)]. *Caucasian Science Bridge*, no 1, vol. 1, pp. 93–111. Available at: DOI 10.23683/2018.1.1.7 (accessed: 14 February, 2020).
28. Urumova, Z.S. (2013). Ustoychivoe i dinamichnoe razvitie gornyykh territoriy v usloviyah innovatsionnogo razvitiya rossiyskoy ekonomiki [Sustainable and Dynamic Development of Mountain Territories in the Conditions of Innovative Development of the Russian Economy]. *Ustoychivoe razvitie gornyykh territoriy*, vol. 5, no 2 pp. 92–97.
29. Zapolsky, S.V. (2014). Ekonomiko-pravovye instituty regulirovaniya regional'nogo razvitiya [Economic and Legal Institutions for Regulating Regional Development]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 4, pp. 154–158.