

## СОСТОЯНИЕ И ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ<sup>1</sup>

**Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н.<sup>2</sup>**

### Аннотация

*Результативность государственного и муниципального управления социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ), равно как и стимулирование экономически, социально и экологически оправданной деятельности инвесторов и хозяйствующих субъектов в этой зоне в значительной степени зависят от наличия специфических нормативно-правовых механизмов. Создание таких механизмов определено утвержденной Президентом Российской Федерации Стратегией развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. и правительственными документами о развитии российской Арктики, но выполнение этого требования оказалось сложной и нетривиальной задачей. Результаты исследования, представленные в настоящей статье, основываются на анализе массива зарубежных и отечественных законов и подзаконных актов, а также на новейших публикациях и собственных трудах авторов о современных проблемах функционирования арктического макрорегиона. Показано, что основная часть выявленных проблем свойственна всем территориям России и поэтому находится в предметном поле общероссийского государственного управления и правового регулирования. В связи с этим критически оценена целесообразность*

<sup>1</sup> Статья подготовлена на основе научных исследований, выполненных при финансовой поддержке гранта Российского научного фонда «Программно-целевое управление комплексным развитием Арктической зоны РФ (проект № 14-38-00009)». Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого.

<sup>2</sup> Лексин Владимир Николаевич – доктор экономических наук, профессор, ведущий научный сотрудник научно-учебной лаборатории исследований в области бизнес-коммуникаций НИУ ВШЭ, главный научный сотрудник Института системного анализа Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» РАН. Адрес: 117312, Москва, проспект 60-летия Октября, д. 9. E-mail: leksinvn@yandex.ru

Порфирьев Борис Николаевич – академик РАН, доктор экономических наук, профессор, исполняющий обязанности директора Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук (ИНП РАН). Адрес: 117418, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 47. E-mail: b\_porfiriev@mail.ru

*разработки и принятия единого федерального закона о правовом регулировании всех без исключения проблем российской Арктики. Обоснованы концептуальные предложения о структуре и содержании законопроекта об опорных зонах развития АЗРФ и о дополнительных позициях в законодательстве, регулирующем условия и организацию жизнедеятельности коренного населения.*

**Ключевые слова:** Арктика; государственное управление; законы; подзаконные акты; опорные зоны; социально-экономическое развитие; коренное население.

## Постановка проблемы

Вопрос о необходимости разработки и использования особых мер правового регулирования социально-экономического развития современной российской Арктики возник и начал актуализироваться по мере осознания приоритетных проблем реализации арктической государственной политики, зафиксированной в ряде стратегических документов<sup>3</sup>. В утвержденной Президентом РФ более пяти лет назад Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (далее – Стратегия) в числе основных механизмов ее реализации названо (п. 24) «совершенствование нормативно-правовой базы в сфере формирования основ государственного управления Арктической зоной Российской Федерации (АЗРФ), законодательного закрепления ее статуса как особого объекта государственного регулирования с уточнением перечня муниципальных образований, территории которых включаются в ее состав, а также в сфере установления особых режимов природопользования и охраны окружающей среды, государственного регулирования судоходства по трассам Северного морского пути». При этом «совершенствование нормативно-правовой базы и повышение эффективности государственного управления, координации деятельности всех заинтересованных субъектов государственной политики Российской Федерации в Арктике» (п.29) предполагалось осуществить еще на первом этапе реализации Стратегии, т.е. до 2015 г.

Нерешенность вышеуказанных задач менее всего связана с недостаточной активностью отечественных специалистов-правоведов. Напротив, в последние годы было предложено несколько концептуальных вариантов соответствующих правовых новаций и проведено их обсуждение на заседаниях Госкомиссии по вопросам развития Арктики и на нескольких организованных Россией международных правовых арктических форумах. Особо отметим, что правовые аспекты развития российской Арктики включены в системные исследования арктической проблематики, последовательно ведущиеся в Кольском филиале РАН (Селин, Васильев, 2010; Стратегические вызовы..., 2011; Морская стратегия России..., 2012), и стали одной из постоянных задач Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, где под руководством его директора академика

<sup>3</sup> Например: «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу». Утверждены Президентом РФ 18 сентября 2008 г. N Пр-1969.

РАН Т.Я. Хабриевой издается серия книг «Российская Арктика – территория права» (см. об этом: Хабриева, 2014; Российская Арктика – территория права, 2014, 2016, 2017). В этот же период были подготовлены и приняты частные изменения в ранее принятые федеральные законы, регламентирующие правоотношения в отдельных сферах деятельности на территории АЗРФ. Однако, по общему мнению, системное обновление этих законов, равно как и принятие новых (например, по поводу реализации концепции развития Арктики на основе «опорных зон» или разработки специального закона о развитии АЗРФ), требует дополнительного обсуждения. Анализ соответствующих предложений показывает, что в них есть несколько принципиальных расхождений по ключевым позициям перспективных направлений развития отечественного «арктического права». Для того чтобы выяснить, в чем суть этих расхождений, мы посчитали целесообразным:

во-первых, четко определить реально существующие проблемы на территории АЗРФ, требующие дополнительного и специфически арктического правового регулирования в связи с отсутствием необходимых правовых норм в федеральном и региональном законодательстве. Это исходное и основное условие для самой постановки вопроса о формах, структуре и содержании правовых регуляторов арктической проблематики, обсуждаемых в настоящее время в экспертном сообществе;

во-вторых, учитывая специфику АЗРФ как макрорегиона, выделенного в качестве целостного объекта государственного управления, и наличие нескольких сотен федеральных законов, действующих в общероссийском правовом пространстве, включая территорию АЗРФ, – критически оценить смысл и возможности разработки специального федерального закона, предметом правового регулирования которого будет совокупность предлагаемых решений по развитию АЗРФ в геополитическом, экономическом, экологическом, инфраструктурном, социальном, этнонациональном и иных отношениях;

в-третьих, учитывая уже принятые решения о создании на территории АЗРФ нескольких «опорных зон», определить содержание специального федерального закона об этих зонах;

в-четвертых, вернуться к давно разработанным и новым предложениям о совершенствовании законодательства, регулирующего правоотношения на территориях проживания в АЗРФ коренных малочисленных народов;

в-пятых, выделить в отдельный блок правовые регламентации, связанные с правоотношениями России и зарубежных государств по поводу разграничения, владения и распоряжения арктическими территориями и их ресурсами.

Признавая особую значимость федерального законодательства, следует учитывать, что оно является необходимым, но не единственным средством регулирования социально-экономических и иных процессов на территории российской Арктики. Значительный массив такого регулирования осуществляется на основе подзаконных актов Правительства РФ (постановления и различные государственные программы) и администраций субъектов РФ,

различных регламентационных документов федеральных и региональных министерств и других органов исполнительной власти. Применительно к российской Арктике велик объем международных регламентирующих актов, юридически признанных в России в форме совместных договоров, соглашений и т.п. На формирование российской политики и осуществление конкретных действий на территории Арктики немалое влияние оказывают и решения (концепции, доклады и т.п.) международных организаций. В работе этих организаций Россия принимает непосредственное или опосредованное участие. Таковы, например, имеющие разный статус Арктический совет, Постоянный комитет парламентариев Арктического региона, Совет Баренцева/Евроарктического региона, Северный форум, «Северное измерение» Европейского союза и другие организации.

## Проблемы социально-экономического развития российской Арктики как предмет правового регулирования

При формулировании проблематики развития российской Арктики как потенциального предмета правового регулирования принято подчеркивать специфичность арктических условий, и это вполне естественно, хотя и не совсем правильно. Дело в том, что арктические проблемы являются следствием общероссийских, у них общий генезис и единая общественно-политическая и социально-экономическая среда крайне медленного выхода из перманентнокризисного состояния 1990-х и последующих годов. Слом политических, экономических и социальных оснований функционирования прежней социально-экономической системы страны характеризовался уходом государства из экономики и сокращением государственной собственности, доминированием частного собственника и переходом к конкурентным рыночным отношениям при открытости рынка, а также игнорированием (в связи с окончанием «холодной войны») сохранения советского оборонного потенциала.

Эта ситуация было свойственна всем без исключения территориям страны, но, очевидно, нагляднее всего проявилась в Арктике, особенно уязвимой к рыночным преобразованиям, поскольку именно этот макрорегион страны в наибольшей степени вобрал в себя результаты политики социалистического размещения и развития производительных сил. Эта политика характеризовалась доминированием государственной собственности, отсутствием свободного ценообразования и конкуренции, централизованным планированием хозяйственной деятельности (в Арктике прежде всего социально-экономических связей ее территорий с регионами, расположенными южнее). В 1990-х гг. арктические территории России оказались на периферии государственных интересов, поскольку вышеуказанные связи по ключевым позициям, определявшим место Арктики в социально-экономической системе государства, оказались в значительной степени прерванными. Соответственно, был утрачен потенциал созданных в советское время производств, сократилось число привлекательных рабочих мест, что спровоцировало массовый отток населения; также долгие годы не функционировал Северный морской путь и почти

прекратил свое существование ледокольный флот, резко сократилось авиа-сообщение. Все это было и остается порождением общероссийских проблем, в связи с чем любые попытки разработки и использования правовых механизмов развития российской Арктики будут успешными только при максимальном учете этого обстоятельства.

При разработке официальных документов о перспективах развития Арктики особое внимание уделялось макрорегиональной специфике. Так, в Стратегии «ключевыми факторами, оказывающими влияние на социально-экономическое развитие Арктической зоны» названы:

- а) экстремальные природно-климатические условия, включая низкие температуры воздуха, сильные ветры и наличие ледяного покрова на акватории арктических морей;
- б) очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения;
- в) удаленность от основных промышленных центров, высокая ресурсоемкость и зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок из других регионов России топлива, продовольствия и товаров первой необходимости;
- г) низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий.

Признается и наличие таких «рисков и угроз» развития российской Арктики, как:

- а) отсутствие российских современных технических средств и технологий для поиска, разведки и освоения морских месторождений углеводородов в арктических условиях;
- б) износ основных фондов, в особенности транспортной, промышленной и энергетической инфраструктуры;
- в) неразвитость базовой транспортной инфраструктуры, ее морской и континентальной составляющих, старение ледокольного флота, отсутствие средств малой авиации;
- г) высокая энергоемкость и низкая эффективность добычи природных ресурсов, издержки северного производства при отсутствии эффективных компенсационных механизмов, низкая производительность труда;
- д) отсутствие средств постоянного комплексного космического мониторинга арктических территорий и акваторий, зависимость от иностранных средств и источников информационного обеспечения всех видов деятельности в Арктике (включая взаимодействие с воздушными и морскими судами), отсутствие современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, позволяющей осуществлять оказание услуг связи населению и хозяйствующим субъектам на всей территории АЗРФ;
- е) недостаточное развитие навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения мореплавания;
- ж) возрастание техногенной и антропогенной нагрузки на окружающую среду с увеличением вероятности достижения ее предельных значений в некоторых прилегающих к Российской Федерации акваториях Север-

ного Ледовитого океана, а также на отдельных территориях АЗРФ, характеризующихся наличием особо неблагоприятных зон, потенциальных источников радиоактивного загрязнения, высоким уровнем накопленного экологического ущерба;

- з) низкое качество жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории АЗРФ;
- и) дефицит технических средств и технологических возможностей по изучению, освоению и использованию арктических пространств и ресурсов, недостаточная готовность к переходу на инновационный путь развития АЗРФ.

В то же время в Стратегии в перечень проблемных позиций АЗРФ наряду с вышеуказанными включены и такие обстоятельства, препятствующие развитию Арктики, специфически арктический характер которых представляется весьма сомнительным, поскольку они могут быть отнесены к большинству регионов России. Таковы, например (в стилистике текста Стратегии):

- а) отрицательные демографические процессы... отток трудовых ресурсов (особенно высококвалифицированных) в южные районы России и за границу;
- б) несоответствие сетей социального обслуживания характеру и динамике расселения, в том числе в образовании, здравоохранении, культуре, физической культуре и спорте;
- в) критическое состояние объектов жилищно-коммунального хозяйства, недостаточная обеспеченность населения чистой питьевой водой;
- г) отсутствие эффективной системы подготовки кадров, дисбаланс между спросом и предложением трудовых ресурсов в территориальном и профессиональном отношении, дефицит кадров рабочих и инженерных профессий и переизбыток невостребованных специалистов, а также людей, не имеющих профессионального образования;
- д) дисбаланс в экономическом развитии между отдельными приарктическими территориями и регионами, значительный разрыв между лидирующими и депрессивными районами по уровню развития;
- е) неразвитость энергетической системы, а также нерациональная структура генерирующих мощностей, высокая себестоимость генерации и транспортировки электроэнергии.

Перечисленные проблемы действительно актуальны для развития российской Арктики, но их решение в большинстве случаев выходит за пределы правового пространства АЗРФ. По нашему мнению, оно может быть осуществлено только в ходе реализации давно обсуждаемых предложений по пересмотру закрепленных в федеральном законодательстве базовых положений общегосударственной промышленной, энергетической, транспортной, демографической, национальной, бюджетно-налоговой, образовательной, кадровой политики и в законах, регламентирующих сферу научной деятельности, здравоохранения и охраны окружающей среды. Это делает разработку нормативно-правового обеспечения развития АЗРФ

исключительно сложной задачей. Необходимо не только выделить из всего массива больших и малых проблем арктического макрорегиона относительно небольшую его часть, требующую специфических и/или новых правовых решений, но и сформировать обоснованные предложения по дополнениям и изменениям действующего федерального законодательства, которое должно применяться на всей территории страны. Отметим, что до сих пор ни в одном из известных нам исследований по тематике «арктического права» не был представлен реестр конкретных проблемных ситуаций (по нашей оценке, их не более двух десятков) в качестве прямого предмета правовых актов, нормы которых действовали бы только на территории АЗРФ.

## Разработка федерального закона о развитии Арктического макрорегиона России

Предложения о разработке и принятии единого всеобъемлющего федерального закона о развитии российской Арктики в экспертном сообществе воспринимаются неоднозначно. Во-первых, федеральные законы, предметом которых является комплексное развитие какого-либо макрорегиона, – правовая редкость. Обсуждаемые же в экспертном сообществе варианты «арктического закона», насколько известно, вообще не имеют аналогов ни в отечественном, ни в зарубежном праве. Во-вторых, АЗРФ полностью лежит в существующем правовом пространстве России, и предмет формирования дополнительного (или вычлененного из него) «арктического права» – задача более чем нетривиальная. В-третьих, особое геополитическое положение российской Арктики предполагает необходимость рассмотрения самой идеи создания «арктического закона» в контексте необычайно сложной взаимосвязки норм международного и национального права. Конспективно рассмотрим эти позиции, в совокупности определяющие отношение к «арктическому закону» о развитии данного макрорегиона страны как к правовому феномену.

Понятие «макрорегион» до недавнего времени не имело нормативной определенности: в научных публикациях и политической риторике им чаще всего обозначали надрегиональную (если считать регионом субъект РФ) территорию, понимаемую как результат перешедшего из лексики советского периода «экономического районирования». В постсоветской России в формировании макрорегионов доминируют административно-управленческие мотивы: по таким основаниям были созданы, например, территориальные конструкции федеральных округов. Федеральный закон о стратегическом планировании (далее – 172-ФЗ)<sup>4</sup> в ст. 3 ввел нормативное понятие «макрорегион», трактуя его как «часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-

<sup>4</sup> Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ.

экономического развития при разработке документов стратегического планирования».

В свое время авторы предложили уточненную трактовку сути этого таксона, учитывающую именно целевое его назначение: «Макрорегион – выделенная для достижения конкретной общегосударственной цели (геополитической, внешнеэкономической, природоохранной и др.) часть или несколько частей территории страны, выходящих за границы и располагающихся на территории нескольких административно-территориальных единиц (субъекта РФ, земли, штата, провинции и т.п.)» (Лексин, Порфирьев, 2016, с. 23. Leksin, Porfiriev, 2017, p. 190). Обоснованность предложенной трактовки этого понятия, которая концептуально и реально охватывает и зону Нечерноземья, и территорию БАМ (в советское время), и Арктическую зону РФ, и ряд других территорий, подтверждает анализ исходных причин и побудительных мотивов формирования российских макрорегионов. В качестве примера можно привести Байкальскую природную территорию и пространство программного развития Дальнего Востока и Байкальского региона<sup>5</sup>.

Особо отметим, что за рубежом имеется лишь единственный прецедент принятия государственного закона о многоаспектном развитии полярных территорий. Это закон об Аляске, которая стала самостоятельным штатом только в 1959 г., он связывался с признанием особого геополитического значения ее территории, подтвержденного событиями Второй мировой войны, и с наличием огромного ресурсного потенциала и уникальных экосистем. Решающим для судьбы Аляски стал федеральный закон США «Акт о сохранении земель Аляски» (*«Alaska National Interest Lands Conservation Act»*), подписанный президентом 2 декабря 1980 г. Этот закон детально регламентировал решение задач развития экономики и инфраструктуры при условии сохранения биоразнообразия и определил в дополнение к принятому в 1971 г. закону о притязаниях коренного населения Аляски на земли (178 тыс. км<sup>2</sup>) площадь новых аналогичных территорий. Более 600 тыс. км<sup>2</sup> признавались природоохранными территориями разных статусов, включая резерваты дикой природы. Впоследствии кардинальные преобразования на Аляске проводились собственной администрацией (см.: Хикл, 2004) с использованием для этого различных финансовых механизмов, среди которых наиболее значителен трастовый долговременный фонд Аляски. Федеральное правительство и конгресс США финансируют лишь отдельные расходы, например: ледовую проводку судов и поставку ресурсов для оборонных целей, гранты для поддержки отдельных поселений и т.п.

В Канаде при обширных арктических территориях и наличии расположенных там значительных запасов минеральных ресурсов нет ни одного

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон «Об охране озера Байкал» от 1 мая 1999 г. N 94-ФЗ с изменениями на 28 июня 2014 г. и Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона». URL: <http://base.garant.ru/70644078/#ixzz3zsUfXSjI> (дата обращения: 17.03.2018).



государственного акта, регулирующего развитие этого макрорегиона, включающего Дальний Север (Юкон, Северо-Западные территории и Нунавут) и Средний Север (полярные территории семи провинций). Дальний Север находится под юрисдикцией федерального правительства, осуществляющего, в частности, финансирование «северного завоза», но в целом государственное участие в развитии канадского Севера осуществляется на основе государственных программ и «всеобъемлющих дотаций», реализация которых практически полностью находится в компетенции региональных властей. То же относится и к федеральным трансфертам в денежной и налоговой формах (наиболее значителен Канадский здравоохранительный и социальный трансферт). Аналогично созданы и действуют долговременные фонды (пример – Трастовый фонд сбережений населения провинции Альберта). Государственное стимулирование хозяйственной деятельности решает в основном задачи компенсации конкретных повышенных расходов (возмещение части затрат канадским компаниям на геологоразведку, отмена налогов на недвижимость на Дальнем Севере<sup>6</sup>). Особенна велика роль правительственных актов, обеспечивающих функционирование конкретных территорий проживания коренных народов Севера. К таким мерам близка региональная политика поддержки развития арктических территорий Норвегии, Швеции и Дании (о. Гренландия).

В числе основных аргументов, выдвигаемых экспертами против принятия всеобъемлющего федерального закона о развитии российской Арктики, имеется положение о том, что все стороны обеспечения жизнедеятельности населения (особенно коренных малочисленных народов), организации бизнеса и охраны природы давно регулируются нормами отечественного законодательства и директивными документами Правительства РФ, исполнительных органов власти РФ, законами и другими нормативными актами региональных органов власти. Наиболее важные стороны правоотношений в российской Арктике в начале 2018 г. регулировали более 500 указов Президента РФ и федеральных законов, а также более 100 постановлений и распоряжений Правительства РФ (включая практически все виды документов стратегического планирования), около 1 тыс. законов и нормативных актов, принятых в восьми субъектах РФ, полностью или частично вошедших в состав АЗРФ.

Многие из этих актов принимались исключительно для регулирования вопросов функционирования российских арктических территорий. Таковы, например, правовые регламентации создания и деятельности особых природоохранных территорий и законы об организации хозяйственной и социальной жизни коренных малочисленных народов. К сожалению, полная «ревизия» уже созданного массива правового регулирования АЗРФ на предмет его полноты и достаточности до сих пор не проводилась, нам же вопрос о содержании новых правовых актов, полностью ориентированных на арктическую проблематику, представляется одним из важнейших. По на-

<sup>6</sup> Кроме территорий четырех относительно крупных поселений.

шему мнению, необходимые дополнения не только многочисленны, но и ситуативны (т.е. определяются динамикой развития ситуации в российском арктическом макрорегионе и за его пределами), и ряд примеров таких дополнений будет показан в следующих разделах статьи.

Наконец, следует обратить внимание на еще одну из ранее перечисленных проблем подготовки федерального законопроекта о развитии российской Арктики, а именно на встроенность российского законодательства в структуру динамичного международного права. Обсуждая эту проблему, Т.Я. Хабриева (2014) назвала «арктическое право» правовым феноменом и определила то, что обычно подразумевают под этим понятием, как «полисистемное национально-международное правовое образование». По поводу сути «полисистемности» и ее включения в отрасль международного частного права, комплексно регулирующего правоотношения «с иностранным элементом» между государствами и их частными лицами, до сих пор бытуют различные точки зрения (международно-правовые в широком смысле этого определения, цивилистические и иные), которые отражают определенные традиции законотворчества и конкретные правовые решения.

Анализ правовых регуляторов развития арктических территорий в подавляющем большинстве случаев свидетельствует не столько о наличии единого «арктического права» на национальном или международном уровне, сколько о сумме не всегда взаимосвязанных конкретных норм по конкретным вопросам. Это убедительно подтверждают статьи в норвежском авторитетном журнале «Arctic Review on Law and Politics», регулярно освещающем рассматриваемую проблематику в масштабах всей циркумполярной Арктики<sup>7</sup>. При весьма широком использовании словосочетания «Arctic Law» и наличии ряда исследовательских центров, использующих это или близкие к нему значения «арктического права», – например, Института арктического права и политики (США, г. Вашингтон), Института полярного права (Исландия, г. Рейкьявик) или Арктического центра Университета Лапландии<sup>8</sup> (Финляндия, г. Рованиemi) – никаких попыток представить соответствующие разработки и их результаты как целостное «арктическое право» не наблюдается. Это «право» при всей заманчивости его кодификации остается правовым феноменом.

## Разработка законопроекта об «опорных зонах развития» АЗРФ

Наиболее подготовленным и вероятным (не исключено – первым) шагом по актуализации «арктического права» могут стать подготовка и принятие законопроекта «Об опорных зонах развития Арктической зоны Российской Федерации». Идея создания на территории каждого субъекта РФ, которая входит в состав АЗРФ, комплексов хозяйственных и инфраструктурных объектов обсуждалась в течение нескольких лет. За это время были в той или иной степени согласованы представления о формировании восьми та-

<sup>7</sup> Arctic Review on Law and Politics. URL: <http://site.uit.no/arcticreview/> (дата обращения: 17.03.2018).

<sup>8</sup> Одна из популярных учебных программ этого университета – «Полярное право».

ких зон: Кольской, Архангельской, Ненецкой, Воркутинской, Ямало-Ненецкой, Таймыро-Туруханской, Северо-Якутской и Чукотской. Для каждой из них был подготовлен перечень приоритетных проектов, предположительно реализуемых в форме государственно-частного партнерства.

Решение по этому вопросу было принято Постановлением Правительства РФ от 31 августа 2017 г. N 1064 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. N 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». Эта Программа получила новое название, отличающееся от предыдущего тем, что в нем не обозначен срок ее действия, и принципиально новую структуру, включающую три подпрограммы: 1) «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации», 2) «Развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике» и 3) «Создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения, необходимых для освоения минерально-сырьевых ресурсов Арктической зоны Российской Федерации». При этом сохранены амбициозные задачи прежней программы: «повышение качества жизни и защищенности населения на территории АЗРФ, создание условий для развития Северного морского пути в качестве национальной транспортной магистрали Российской Федерации в Арктике и развитие системы гидрометеорологического обеспечения мореплавания в его акватории; развитие науки, технологий и повышение эффективности использования ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации и континентального шельфа Российской Федерации в Арктике, повышение эффективности государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации».

В паспорте первой подпрограммы (ответственный исполнитель – Минэкономразвития РФ) указано, что ее целью являются: развитие реальных секторов экономики АЗРФ, создание условий для повышения качества жизни и защищенности населения на территории этой зоны, создание комплексной системы информационной поддержки национальных интересов и социально-экономического развития зоны. Поставлен и исключительно широкий круг задач создания опорных зон. Это и повышение инвестиционной активности на территории АЗРФ с обеспечением реализации проектов хозяйственного освоения арктических территорий, а также континентального шельфа РФ в Арктике; и обеспечение реализации проектов по развитию транспортной, энергетической и иной инфраструктуры, необходимой для формирования и обеспечения функционирования опорных зон развития АЗРФ; и увеличение в национальном информационном пространстве доли позитивной информации по проблематике освоения и развития этой зоны; и обеспечение российского участия в международных организациях, деятельность которых направлена на развитие Арктики; и поэтапное внедрение автоматизированных систем непрерывного измерения содержания

основных загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных пунктов; и повышение уровня безопасности и защиты населения от чрезвычайных ситуаций; и обеспечение безопасности зданий и сооружений в районах опасных геокриологических процессов опорных зон развития АЗРФ.

Показательно, что уже на первом этапе (2018–2020) выполнения этой подпрограммы ее основными заданиями определены обеспечение законодательного закрепления статуса АЗРФ как особого объекта государственного управления и принципов социально-экономического развития АЗРФ на основе формирования опорных зон развития, а также обеспечение своевременного принятия нормативных правовых актов, необходимых для реализации мероприятий подпрограммы. Таким образом, скорейшие разработка и принятие первого «арктического» закона становятся необходимостью, а основной заинтересованной стороной – федеральный орган, ответственный за реализацию подпрограммы и заранее получивший соответствующее поручение Правительства РФ (от 13 марта 2017 г. N РД-П16-1410) – Минэкономразвития РФ. Одновременно такое же поручение получил Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (далее – Институт). Они подготовили различные предложения по проекту федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации».

При этом мы полностью разделяем мнение ученых Института о необходимости учета уже имеющегося позитивного и негативного опыта создания в России территорий с особыми режимами хозяйственной деятельности. Действительно, «опорные зоны развития» лишь еще один тип «точек роста», с помощью которых в течение более 20 лет пытаются решить проблемы функционирования обширных территорий. Десятки таких «точек» (впоследствии упраздненных) были созданы на основе соответствующих нормативных актов в первое пятнадцатилетие реформ. После этого был принят Федеральный закон от 22 июля 2005 г. N 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», определивший условия и задачи создания промышленно-производственных, туристско-рекреационных, технико-внедренческих и портовых особых экономических зон (далее – ОЭЗ). Затем был принят Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. N 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково», установивший формирование еще одной (в дополнение к уже узаконенной технико-внедренческой ОЭЗ) зоны – инновационного центра с эксклюзивными условиями высокодиверсифицированной деятельности. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. N 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установил еще один тип ОЭЗ с особым режимом государственной поддержки резидентам создаваемых зон с целью развития регионов с неблагоприятной социально-экономической обстановкой. Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. N 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» был призван содействовать решению наиболее сложных социально-экономических задач новых субъектов РФ. Такую же цель, только по отношению ко всей территории

государства, преследовал Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», утвердивший правовые основы государственной поддержки опережающего социально-экономического развития регионов Российской Федерации. Были приняты Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» и ряд других законов, уточняющих перечень и правовые основы формирования на территории страны очередных «точек роста».

Представляется целесообразным в ходе разработки законопроекта об арктических «опорных зонах развития» тщательно проанализировать все положения вышеуказанных законов, учитывая обоснования их принятия, уделив особое внимание финансовым аспектам таких решений, участию государственных органов и частных юридических лиц в управлении зонами, возможностям и особенностям вовлечения институтов государственно-частного партнерства. Здесь многое зависит от обоснованности пространственной структуры предлагаемых арктических «опорных зон развития» и адекватности задач их создания и механизмов их решения (правовых, организационно-институциональных, инвестиционных и финансовых). При этом следует учитывать, что разработка и принятие закона «Об опорных зонах развития АЗРФ» при всей его значимости является лишь частью решений, способных обеспечить правовое достижение сложнейшей цели – переосвоение российской Арктики. Этот закон должен с максимальной полнотой упорядочить весь спектр правоотношений между населением, властью и бизнесом в увязке с интересами местных сообществ на территории каждой зоны и за ее пределами (в границах субъектов РФ), а также правоотношения в сфере внешнеэкономической деятельности и в пространстве арктического международного права.

Структура закона «Об опорных зонах развития АЗРФ» может быть традиционной (общие положения, порядок создания и упразднения зон, организация и порядок хозяйственной и иной деятельности на территории зон, организация управления зонами, заключительные положения). Однако содержание всех глав, по нашему мнению, должно отразить исключительно специфику этих зон и связанные с этим положения, отсутствующие в существующем законодательстве. Так, в «Общих положениях» кроме однозначного определения базового понятия «опорные зоны развития АЗРФ» и их территории (границ) следует охарактеризовать соотношение норм предлагаемого закона и международного права, а также его непротиворечивость международным обязательствам России, содержащимся в соответствующих конвенциях, договорах и протоколах к ним.

В главах о сути «опорных зон развития» и о государственном управлении этими зонами целесообразно, прежде всего, закрепить принципиальные и содержательно-предметные отличия «опорных зон развития» от всех типов зон, урегулированных действующим законодательством. Кроме того, необходимо учесть особенности ведения и финансирования хозяйственной деятельности, формы и масштабы иностранного присутствия (в том числе с позиций национальной безопасности), особенность (или типичность) взаимоотношений бизнеса и органов управления зонами с различными органами публич-

ной власти на территории АЗРФ. В связи с прибрежным расположением всех проектируемых зон следует разработать нормы правоотношений их органов управления и хозяйствующих субъектов с объектами обслуживания Северного морского пути, не входящими в состав зон, и с объектами военного присутствия. В этих же главах закона должен быть определен характер управления зонами (в общем или индивидуальном порядке для каждой зоны) – государственными органами (с функциями генерального распорядителя финансовыми ресурсами) или юридическим лицом, сформулированы императивные и диспозитивные нормы договорных отношений, предусмотрены особые меры антикоррупционной защиты. Предполагаемая концентрация и интенсивная деятельность различных хозяйствующих объектов в пределах «опорных зон развития» требуют разработки жестких норм повышенной ответственности за состояние окружающей среды, а также правовых механизмов адаптации к различным проявлениям климатических изменений.

К сожалению, до сих пор нет строгих обоснований социально-экономических последствий создания рассматриваемых «опорных зон» на остальной территории АЗРФ в каждом субъекте РФ. Тем не менее федеральный закон, регламентирующий порядок создания и функционирования «опорных зон развития АЗРФ», в соответствии с заданием новой государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» должен быть разработан и принят в 2018–2020 гг., и есть все основания полагать, что это будет сделано.

## Дополнительная правовая защита интересов коренного населения российской Арктики

В числе перечисленных в Стратегии задач сохранения традиционного образа жизни и обеспечения этнокультурного развития коренного населения Арктики названа и реализация мер «по совершенствованию нормативно-правового регулирования порядка традиционного рыболовства, создания и функционирования общин коренных малочисленных народов, использования и охраны земель в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности» (п. 25). АЗРФ в значительной своей части была и остается пространством жизнедеятельности коренных малочисленных народов, правовой статус которых (и в соответствии с ним – права) в России не имеет аналогов: они единственные народы, упомянутые в Конституции РФ, которая гласит: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации» (ст. 69)<sup>9</sup>. При-

<sup>9</sup> Эти принципы и нормы в самом общем виде закреплены в таких документах, как: Устав ООН 1945 г., Всеобщая декларация прав человека (1948 г.), Международные пакты о гражданских и политических правах (1966 г.) и об экономических, социальных и культурных правах (1966 г.), Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1948 г.), Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.) и в ряде других.

менительно ни к одной другой этнической группе России не было принято столько специальных федеральных нормативных актов, регламентирующих особые условия жизнедеятельности, сколько в отношении коренных малочисленных народов Севера.

Специфическая проблематика условий и организации жизни коренных малочисленных народов АЗРФ – предмет давних и многочисленных исследований отечественных этнографов и историков, экологов и юристов, политологов и экономистов (см. об этом: Андриченко, 2014; Кряжков, 2010; Мурашко, 2014).

Отметим, что в течение столетия коренным малочисленным народам Севера пришлось пережить две радикальных перемены во всех сферах их жизни. С первых лет советской власти традиционная жизнь этих народов претерпела кардинальные изменения, как положительного (прежде всего в области здравоохранения и образования), так и негативного свойства, связанные со стремлением властей к унификации жизненного уклада. За последние 25 лет в их жизни произошел очередной радикальный переворот, связанный с отказом от многих атрибутов советского времени и с необходимостью включения традиционного хозяйствования и образа жизни в принципиально новую систему экономических и социальных отношений.

Правовые основы регламентации этих отношений уже созданы, и подтверждением этого могут служить федеральные законы: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (N 82-ФЗ от 30.04.1999), «Об общих принципах организации общих коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (N 104-ФЗ от 20.07.2000) и «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (N 49-ФЗ от 07.05.2001). Нормы, регламентирующие отдельные вопросы поддержки жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера, содержатся в Земельном, Водном и Налоговом кодексах, в федеральных законах «О недрах» (N 2395-1 от 21.02.1992), «О животном мире» (N 52-ФЗ от 24.04.1995), «Об охране окружающей среды» (N 7-ФЗ от 10.01.2002), «Об экологической экспертизе» (N 174-ФЗ от 23.11.1995), «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (N 166-ФЗ от 20.12.2004) и в ряде других. Специальным постановлением Правительства РФ «Об утверждении Правил распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (N 27 от 04.02.2009) установлены правила софинансирования содержания и расширения числа объектов здравоохранения, образования, культуры и инфраструктуры на территориях проживания этих народов. Тем не менее остаются многие проблемы, требующие правового решения.

Напомним, что специальным распоряжением Правительства РФ (N 536-р от 17.04.2006) был принят «Единый перечень коренных малочис-

ленных народов Российской Федерации», в том числе «Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока». При этом возникла одна из ставших в последнее время актуальных проблем определения национальной (этнической) принадлежности, которая, как известно, устанавливается в порядке самоидентификации при проведении переписей населения.

Эта проблема чаще всего возникает при получении необходимых документов (квота на вылов рыбы, получение пенсии и т.п.). То, что принято называть «особыми правами» коренных малочисленных народов Севера, на самом деле чаще всего есть лишь правовое обеспечение естественных условий жизни этих народов (в условиях наличия притязаний других лиц и хозяйствующих субъектов на природные ресурсы жизнедеятельности), а также снятие ряда ограничений (налоги, квоты, плата за пользование ресурсами и т.п.), накладываемых на других природопользователей. Так, в разные годы было установлено, что только с согласия коренного населения могло осуществляться изъятие земель традиционного хозяйственного и промыслового пользования. При этом пользование землей самим этим населением не облагалось налогами, предоставлялись квоты и лимиты на вылов рыбы и занятие охотой, не были нужны договорные отношения в сфере водопользования и получение разрешений на добычу распространенных водных биоресурсов. Налоговым кодексом РФ (ст. 3332) были установлены некоторые льготы, значимые для коренных малочисленных народов Севера.

В ряде случаев для подтверждения своей национальности люди должны прибегать к судебной процедуре. Само понятие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока было юридически выведено из более общего понятия «коренные малочисленные народы Российской Федерации», закрепленного в 1999 г. в упомянутом ранее Федеральном законе № 82-ФЗ. Этот документ относил к представителям коренных малочисленных народов проживающих, ведущих традиционные образ жизни, хозяйствования и промыслы в качестве основной деятельности на «земле предков» и идентифицирующих себя как представителей конкретного этноса из перечня таких народов. В 2000 г. в Федеральном законе 104-ФЗ эти же критерии этнической самоидентификации были применены к «коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока». Существенно, что в обоих случаях к коренным малочисленным народам могли быть отнесены только этнические общности численностью менее 50 тыс. человек<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Не менее значима правовая идентификация общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Как постулируется в Федеральном законе № 104-ФЗ, общины этих народов образуются на родо-племенной или соседской основе для реализации и защиты прав этих народов в качестве коллективного собственника на основные средства, при этом каждый член общины имеет право выхода из нее со своей долей имущества или с ее денежным эквивалентом. Существенно, что Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (№ 7-ФЗ от 12.01.1996.) отнес такие общины к отдельной форме некоммерческого юридического лица, имеющего право осуществления предпринимательской деятельности в целях создания общины.



Подчеркивая значимость перечисленных и некоторых других мер правовой поддержки коренных малочисленных народов, вместе с тем следует учитывать множество ранее не решенных, накопленных, а также новых проблем, затрагивающих основы существования этих народов. Прежде всего отметим тяжелые условия жизни основной массы коренных малочисленных народов Севера, которые вышеупомянутые льготы и налоговые послабления компенсируют лишь частично, что влечет за собой сохранение в этой группе населения одних из самых низких (по большинству параметров) в Российской Федерации показателей социального развития.

В первую очередь это относится к продолжительности жизни представителей таких народов и к синтетическому индексу развития их человеческого потенциала, характеризующему уровень доходов, образования и здравоохранения. Как отмечает Л. Абрютина (2015), пресловутая «оптимизация» размещения и функций учреждений здравоохранения сократила возможности регулярного обращения в указанные учреждения, притом что внутрирегиональные авиаперевозки дороги, а другого оперативного транспорта нет. По авторитетному мнению Г.П. Ледкова (2014), члена Комитета по делам национальностей Государственной думы России и президента Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, «законодательство в отношении правового статуса коренных малочисленных народов в настоящее время имеет противоречивый характер и содержит множество пробелов, что препятствует его реализации»<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> В обосновании этого принципиального утверждения эксперт приводит следующие факты: «В свое время законы “О территориях традиционного природопользования”, “О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ”, “Об общих принципах организации общин” дали широкие возможности... Но в последние годы... мы наблюдаем откат назад. Из Земельного, Лесного и Водного кодексов РФ были изъяты нормы о бесплатном пользовании землями различных категорий для коренных малочисленных народов и созданы условия для неограниченной приватизации природных ресурсов и практически неограниченного использования территорий проживания и ведения хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Из федерального закона “О рыболовстве...” были изъяты нормы о получении рыбопромысловых участков для традиционного рыболовства без проведения конкурса. В результате многие общины... не смогли выиграть конкурсы у коммерческих предприятий, предложивших наиболее выгодные для государства условия. Федеральный закон “Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов”, вступивший в силу в 2010 г., уже не предусматривал возможности закрепления за общинами охотничьих участков... Госдумой были приняты изменения в Закон “Об особо охраняемых природных территориях”. В названии... исчезло одно слово “природные”, и все поменялось. Зафиксированные в законе изменения приводят к полному изменению статуса территорий традиционного природопользования. Ранее они наряду с государственными природными заповедниками, национальными парками и другими особо охраняемыми территориями входили в категорию особо охраняемых природных территорий, на которых, согласно положению о территориях традиционного природопользования, устанавливался особый правовой режим. Теперь этого статуса наши земли лишились... Новые поправки создают условия для неограниченного хозяйственного вмешательства... В лучшем случае от нас откупаются... Для корпораций гораздо проще выплатить оговоренные суммы органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления... Взятые за основу взаимодействия с промышленниками денежные компенсации – путь тупиковый, порождает иждивенчество... Когда закончатся деньги, станет очевидно, что земли утрачены навсегда, а вместе с ними и уникальный способ жизни, свойственный только коренным малочисленным народам» (Ледков, 2014, с. 4–11).

На состоявшихся 23 апреля 2014 г. парламентских слушаниях в Государственной думе России на тему «Законодательное обеспечение жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» были предложены к обсуждению законопроекты, призванные, по мысли их авторов, решить ряд проблем, препятствующих установлению взаимоприемлемых отношений коренных малочисленных народов и претендующих на их земли. Оказалось необходимым не только упорядочение таких отношений, но и смысловые (в том числе дефинитивные) уточнения базовых понятий<sup>12</sup>. Весьма важным являлось предложение о распространении положений Закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» на представителей других этнических общностей, не относящихся к малочисленным народам, но постоянно проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов и осуществляющих такую деятельность. С этим предложением логически связано и предложение законодателей об установлении Правительством РФ порядка добровольного отнесения граждан к малочисленным народам Российской Федерации.

Один из ведущих российских специалистов по рассматриваемым вопросам, доктор юридических наук В.А. Кряжков (2014), анализируя современный круг правовых коллизий, возникающих по поводу взаимоотношений коренного населения Арктики и недропользователей, и учитывая практику их решения в ряде регионов России, обосновывает ряд конструктивных предложений, направленных на снятие наиболее острых проблем в этой сфере. Он считает полезным, в частности, сделать обязательным участие представителей коренных малочисленных народов в экологической экспертизе всех предполагаемых к реализации проектов на территориях традиционного природопользования, что можно было бы сделать при принятии специального федерального закона по типу ранее названного N 174-ФЗ. Предлагается обязательно включать в тексты договоров и лицензий, выдаваемых сторонним природопользователям (в первую очередь недропользователям), компенсационные обязательства, исходящие от институтов коренных малочисленных народов

<sup>12</sup> Так, в Федеральный закон N 82-ФЗ были предложены изменения, касающиеся целей этнологической экспертизы (определение возможных неблагоприятных воздействий и связанных с ними культурных, социальных, экономических, этнологических, экологических и иных последствий намечаемой или осуществляемой хозяйственной и иной деятельности), и уточнение понятий. Кроме того, предложено уточнение понятий «традиционное природопользование» (исторически сложившееся и ныне практикуемое комплексное неистощительное использование малочисленными народами объектов окружающей среды в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности) и «традиционная хозяйственная деятельность» (исторически сложившиеся и ныне практикуемые способы ведения хозяйства, основанные на традиционном природопользовании, в том числе с применением современных технологий, способствующих устойчивому развитию малочисленных народов, укреплению их социально-экономического потенциала). Также предлагалось законодательно закрепить уточненные понятия: «места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов» (территории, где проживают лица, имеющие регистрацию по этому месту жительства и осуществляющие эту деятельность), «обычаи малочисленных народов» и ряд других.

и представляемые региональными органами власти в качестве доверительных лиц этих институтов. Рекомендуется закрепить в федеральном и региональном законодательстве обязательность трехуровневых (региональный, муниципальный и общинный/индивидуальный) договоров и соглашений с недропользователями с фиксацией в них вида и объема компенсаций, целей, сроков и объемов деятельности и рекультивационных работ, мер по защите окружающей среды и поддержке социальной и культурной сферы. Рекомендуется также дифференцировать компенсационные выплаты с обязательным учетом упущенных выгод и иных ограничений традиционного образа жизни, моральный вред, затраты на освоение новых земель традиционного хозяйствования. Наконец, предлагается поощрение принятия компаниями внутренних актов (социальных кодексов, правил поведения и т.п.), определяющих обязательность уважения к культуре, образу жизни и обычаям коренных малочисленных народов и стремление к сотрудничеству в социальной и иных сферах их жизнедеятельности.

На этом фоне все отчетливее вырисовывается необходимость более четкого и однозначно понимаемого выделения правовых оснований жизнедеятельности коренных малочисленных народов из универсальных общероссийских норм. Коренные малочисленные народы Севера – непреходящий активный участник процесса переосвоения Арктики, особо заинтересованный в этом долгосрочном мегапроекте как возможности давно назревшей модернизации имеющихся и строительства новых объектов современной социальной инфраструктуры, торгового, бытового и транспортного обслуживания, а также конструктивного упорядочения взаимоотношений с государственными и частными компаниями. Многое зависит и от самих институтов этих народов, и от государственных и муниципальных органов, и от гражданских и военных структур. Однако сегодня исконной среде обитания и традиционному образу жизни представителей коренных малочисленных народов Севера противостоят не только частные и государственные интересы к углеводородным и другим ресурсам Арктической зоны Российской Федерации. Неменьшую дестабилизацию вносят активно проникающие в среду этих народов критерии рыночного благополучия и новое отношение к жизни в обществе потребления, пропаганда которых доминирует в большинстве СМИ, ныне доступных не только подрастающему коренному населению. Все это нужно учитывать при разработке и реализации не только государственных программ переосвоения Арктики, но и соответствующих федеральных законов.

## Выводы

Регулирование различных аспектов функционирования арктических территорий в России, как и во всех государствах, имеющих такие территории, осуществляется с использованием множества механизмов, действующих на основании нормативно-правовых актов разного уров-

ня при активном воздействии на их содержание международного права и взаимных договорных обязательств отдельных государств. Все эти механизмы в той или иной степени связаны между собой, и от степени этих взаимосвязей зависит системный эффект развития территорий, притом что единого нормативного акта, регулирующего все стороны функционирования арктического пространства (за единственным исключением – закон США об Аляске), нет ни в одном государстве, имеющем арктические территории.

В ряде официальных документов о развитии российской Арктики содержатся положения о разработке нормативного акта, всесторонне регулирующего это развитие, однако в последнее время в экспертном сообществе сформировалось представление о нерезультативности такого решения, в том числе и потому, что единое правовое пространство России уже сейчас регулирует практически все аспекты хозяйственной, социальной и экологической ситуации на этой территории.

В то же время имеется ряд специфических проблем, которые могли бы стать предметом вышеуказанного акта, однако для этого такие проблемы нужно корректно сформулировать с тщательным прогнозированием последствий их правового решения как на территории Арктики, так и в сопредельных регионах.

Одним из наиболее обсуждаемых в последнее время механизмов решения арктических проблем стали так называемые «опорные зоны» – локальные территории уже существующей концентрации хозяйственного и инфраструктурного потенциала российской Арктики. Им отводится роль не только центров привлечения инвестиций, но и гипотетических «точек роста», способных дать импульсы развития всей арктической территории страны. В настоящее время такой подход является одним из ведущих в проектах стратегии пространственного развития России, но в научном сообществе он признается дискуссионным в связи с тем, что (как показывает практика ранее созданных «точек роста») локальные преференциальные режимы вне отсутствия стабильной государственной поддержки и создания соответствующих условий на предприятиях, обеспечивающих работу «точек» за пределами арктической зоны, оказываются мало результативными.

Разработка правовых механизмов развития российской Арктики осложняется тем, что основная часть проблем этого макрорегиона порождена общероссийской ситуацией. В связи с этим было бы наивно предполагать, что на территории АЗРФ могут быть созданы какие-то полностью независимые от этой ситуации идеальные правовые условия для развития человеческого потенциала, бизнеса, институтов гражданского общества и т.д.

В то же время, как показано в статье, имеются все возможности последовательного решения хотя бы той части правовых задач, которые непосредственно связаны со специфическими условиями российской Арктики. Именно по этому пути движется мировая практика, а в последнее время и законотворчество в России.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Абрютин Л. Как помочь тундровику // Живая Арктика. Мир коренных народов. – 2015. – № 31. – С. 42–49.
2. Андриченко Л.В. Правовая регламентация статуса коренных малочисленных народов России // Российская Арктика – территория права. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Администрация Ямало-Ненецкого АО, 2014. – С. 243–261.
3. Богоявленский Д.Д. Вымирают ли народы Севера? // Социологические исследования. – 2005. – № 8. – С. 55–61.
4. Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. – М.: Норма, 2010.
5. Кряжков В.А. Правовое регулирование отношений между коренными малочисленными народами Севера и недропользователями в Российской Федерации // Государство и право. – 2014. – № 7. – С. 27–39.
6. Ледков Г.П. Десятилетие действий и достоинства // Мир коренных народов. Живая Арктика. – 2014. – № 30. – С. 4–11.
7. Лексин В.Н. Государственное управление развитием Арктической зоны Российской Федерации: задачи, проблемы, решения: монография / В.Н. Лексин, Б.Н. Порфирьев; науч. ред. акад. В.В. Ивантер. – М.: Научный консультант, 2016.
8. Международный форум «Арктика – территория диалога». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54149> (дата обращения: 17.03.2018).
9. Морская стратегия России и приоритеты развития российской Арктики / Под науч. ред. чл.-корр. РАН Богоявленского В.И., д.э.н. Козьменко С.Ю., д.э.н. Селина В.С. – Апатиты: Изд-во Кольского научного центра РАН, 2012.
10. Мурашко О.А. Проблемы защиты культуры жизнеобеспечения коренных народов в условиях промышленного освоения Арктики // Культура Арктики / Мин-во культуры Рос. Федерации, Аркт. гос. ин-т искусств и культуры, Мин-во культуры и духовного развития Респ. Саха (Якутия). Под общ. ред. д-ра социол. наук У.А. Винокуровой. – Якутск: ИД СВФУ, 2014. – С. 137–150.
11. Пилясов А.Н. И последние станут первыми. Северная периферия на пути к экономике знания. – М.: Кн. Дом Либроком, 2009.
12. Попков Ю.В. Коренные малочисленные народы Севера в глобальном и региональном контексте // ЭКО. – 2011. – № 9. – С. 71–88.
13. Российская Арктика – территория права: альманах / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцева и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: администрация Ямало-Ненецкого автономного округа; ИД «Юриспруденция», 2014.
14. Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск III. Сохранение и устойчивое развитие Арктики: Арктика в социально-правовом измерении / Т.Я. Хабриева,

- Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцев и др.; отв. ред. В.П. Емельянцев, Е.А. Галиновская. М.; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016.
15. Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск IV. Сохранение и устойчивое развитие Арктики. Правовое регулирование пространственного развития арктических территорий Российской Федерации (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа) / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. С.А. Боголюбов, В.П. Емельянцев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа, 2017.
  16. Селин В.С., Васильев В.В. Взаимодействие глобальных, национальных и региональных экономических интересов в освоении Севера и Арктики. – Апатиты: изд. Кольского научного центра РАН, 2010.
  17. Стратегические вызовы и экономические факторы морской политики в российской Арктике. – Апатиты: изд. Кольского научного центра РАН, 2011.
  18. Хабриева Т.Я. Арктическое право как полисистемное национально-международное правовое образование // Арктическое право: концепция развития / А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеев, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – С. 5–18.
  19. Хикл У. Модель Аляски – возможности для России? – М.: ИД «Прогресс», 2004.
  20. Arctic Review on Law and Politics. URL: <http://site.uit.no/arcticreview/> (дата обращения: 17.03.2018).
  21. Leksin V.N., Porfiriev B.N. Organization of Systemic Monitoring of the Macroregions' Development: Case Study of the Russian Arctic // Regional Research of Russia. 2017. Vol. 7. N. 3. P. 189–196.

# CURRENT STATE AND GOALS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE RUSSIAN ARCTIC SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT: LEGAL DIMENSION

## **Vladimir N. Leksin**

DSc in Economics, Professor, Leading Researcher of the Research and Training Laboratory of Research in the Field of Business Communications of the Higher School of Economics (HSE); Chief Research Fellow of the Institute for Systems Analysis Federal Research Center «Informatics and Management», Russian Academy of Science. Address: National Research University Higher School of Economics, 26 Shabolovka Str., 119049 Moscow, Russian Federation. E-mail: leksinvn@yandex.ru.

## **Boris N. Porfiriev**

Academician of RAS, DSc in Economics, Professor; Acting Director of the Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences (IEF RAS). Address: Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences, 47 Nakhimovskii Av., 117418 Moscow, Russian Federation. E-mail: b\_porfiriev@mail.ru.

## **Abstract**

The efficiency of public administration of social and economic development of the Arctic zone of the Russian Federation (AZRF), as well as the stimulation of economically, socially and environmentally justified activities of investors and business entities in that zone, largely depend on the availability of specific regulatory and legal mechanisms. The creation of such mechanisms is determined by the «Strategy for the Development of the Russian Arctic and Ensuring National Security for the Period to 2020» approved by the President of the Russian Federation and governmental documents on the development of the Russian Arctic, but the fulfillment of this requirement proved to be a complex and non-trivial task.

The results of the research presented in this article are based on the analysis of the array of foreign and domestic laws and by-laws, as well as on the latest publications and authors' own works on contemporary problems of the Arctic macroregion. It is shown that the main part of these problems is typical for all Russian territories and therefore is in the subject field of the all-Russian legal regulation. Thereby the advisability of developing and adopting a single federal law on the legal regulation of all Russian Arctic problems without exception is critically assessed.

Conceptual proposals on the structure and content of the draft law on the basic zones for the development of the Russian Arctic and on additional positions in the legislation regulating the conditions and organization of the vital activity of the indigenous population are substantiated.

**Keywords:** Arctic; public administration; laws; regulations; supporting zones; socio-economic development; indigenous population.

**Citation:** Leksin, V.N. & Porfiriev, B.N. (2018). Sostoyanie i zadachi pravovogo regulirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya rossiyskoy Arktiki [Current State and Goals of Russian Arctic Legal Regulation of Socio-Economic Development]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 114–138 (in Russian).

## REFERENCES

1. Abryutina, L. (2015). Kak pomoch' tundroviku [How to Help a Tundra]. *Zhivaya Arktika. Mir korennykh narodov*, no 31, pp. 42–49.
2. Andrichenko, L.V. (2014). Pravovaya reglamentatsiya statusa korennykh malochislennykh narodov Rossii [Legal Regulation of the Status of Indigenous Small-Numbered Peoples of Russia]. In: *Rossiiskaya Arktika – territoriya prava* [The Russian Arctic – a Territory of Law]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii, Administratsiya Yamalo-Nenetskogo AO, pp. 243–261.
3. *Arctic Review on Law and Politics*. (2018). Available: <http://site.uit.no/arcticreview/> (Accessed: 17 March, 2018).
4. Bogoyavlenskiy, D.D. (2005). Vymirayut li narody Severa? [Are the Peoples of the North Dying?]. *Sotsiologicheskie issledovaniya*, no 8, pp. 55–61.
5. Izdatelstvo Kol'skogo nauchnogo tsentra RAN (2012). *Morskaya strategiya Rossii i priority razvitiya rossiyskoi Arktiki* [Russia's Maritime Strategy and Priorities for the Development of the Russian Arctic]. Apatity: Izd-vo Kol'skogo nauchnogo tsentra RAN.
6. Izd. Kol'skogo nauchnogo tsentra RAN (2011). *Strategicheskie vyzovy i ekonomicheskie faktory morskoy politiki v rossiyskoi Arktike* [Strategic Challenges and Economic Factors of Marine Policies in the Russian Arctic]. Apatity: Izd. Kol'skogo nauchnogo tsentra RAN.
7. Khabrieva, T.Ya. (2014). Arkticheskoe pravo kak polisistemnoe natsional'no-mezhdunarodnoe pravovoe obrazovanie [Arctic Law as Polysystemic National-International Law Education]. In: *Arkticheskoe pravo: kontseptsiya razvitiya* [Arctic law: the concept of development]. Moscow: Yurisprudentsiya, pp. 5–18.
8. Khabrieva, T.Ya., Kobylkin, D.N., Emel'yantsev, V.P. et al (2014). *Rossiyskaya Arktika – territoriya prava: al'manakh* [The Russian Arctic is the Territory of Law: the Almanac]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii; Salekhard: administratsiya Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga; Yurisprudentsiya.
9. Khabrieva, T.Ya., Kobylkin, D.N., Emel'yantsev, V.P. et al (2016). *Rossiyskaya Arktika – territoriya prava: al'manakh. Vypusk III. Sokhranenie i ustoychivoe razvitie Arktiki: Arktika v sotsial'no-pravovom izmerenii* [The Russian Arctic is the Territory of Law: an Almanac. Release III. Conservation and Sustainable Development of the Arctic: the Arctic in the Socio-legal Dimension]. Moscow: Salekhard: Pravitel'stvo Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga; Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii; Yurisprudentsiya.
10. Khabrieva, T.Ya., Kobylkin, D.N., Andrichenko, L.V. et al (2017). *Rossiyskaya Arktika – territoriya prava: al'manakh. Vypusk IV. Sokhranenie i ustoychivoe razvitie Arktiki. Pravovoe regu-*



*lirovanie prostranstvennogo razvitiya arkticheskikh territoriy Rossiyskoy Federatsii (na primere Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga)* [The Russian Arctic is a Territory of Law: an Almanac. Issue IV. Conservation and Sustainable Development of the Arctic. Legal Regulation of the Spatial Development of the Arctic Territories of the Russian Federation (by the Example of the Yamal-Nenets Autonomous District)]. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii; Salekhard: Pravitel'stvo Yamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga.

11. Khikl, U. (2004). *Model' Alyaski – vozmozhnosti dlya Rossii?* [Model of Alaska – Opportunities for Russia?]. Moscow: Progress (in Russian).
12. Kryazhkov, V.A. (2010). *Korennyye malochislennyye narody Severa v rossiyskom prave.* [Indigenous Minorities of the North in the Russian Law]. Moscow: Norma (in Russian).
13. Kryazhkov, V.A. (2014). Pravovoe regulirovanie otnosheniy mezhdu korennyimi malochislennymi narodami Severa i nedropol'zovatelyami v Rossiyskoy Federatsii [Legal Regulation of Relations Between Indigenous Minorities of the North and Subsoil Users in the Russian Federation]. *Gosudarstvo i pravo*, no 7, pp. 27–39.
14. Ledkov, G.P. (2014). Desyatiletie deystviy i dostoinstva [Decade of Action and Dignity]. *Mir korennykh narodov. Zhivaya Arktika*, no 30, pp. 4–11.
15. Leksin, V.N. (2016). *Gosudarstvennoe upravlenie razvitiem Arkticheskoi zony Rossiyskoy Federatsii: zadachi, problemy, resheniya: monografiya* [State Management of the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation: Goals, Problems, Solutions: Monograph]. Moscow: Nauchnyy konsul'tant.
16. Leksin, V.N., Porfiriev, B.N. (2017). Organization of Systemic Monitoring of the Macroregions' Development: Case Study of the Russian Arctic. *Regional Research of Russia*, vol. 7, no 3, pp. 189–196.
17. *Mezhdunarodnyi forum «Arktika – territoriya dialoga»* [International Forum «The Arctic – Territory of Dialogue»]. Available: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54149> (accessed: 17 March 2018).
18. Murashko, O.A. (2014). Problemy zashchity kul'tury zhizneobespecheniya korennykh narodov v usloviyakh promyshlennogo osvoeniya Arktiki [Problems of Protection of the Culture of Life Support of Indigenous Peoples in Conditions of Industrial Development of the Arctic]. *Kul'tura Arktiki* [Arctic Culture]. Yakutsk: SVFU, pp.137–150.
19. Pilyasov, A.N. (2009). *I poslednie stanut pervymi. Severnaya periferiya na puti k ekonomike znaniya* [And the Last Will Be the First]. Moscow: Librokom (in Russian).
20. Popkov, Yu.V. (2011). *Korennyye malochislennyye narody Severa v global'nom i regional'nom kontekste* [Indigenous Small-Numbered Peoples of the North in a Global and Regional Context]. *EKO*, no 9, pp. 71–88.
21. Selin, V.S. & Vasil'ev, V.V. (2010). *Vzaimodeystvie global'nykh, natsional'nykh i regional'nykh ekonomicheskikh interesov v osvoenii Severa i Arktiki* [Interaction of Global, National and Regional Economic Interests in the Development of the North and the Arctic]. Apatity: Izd. Kol'skogo nauchnogo tsentra RAN.