

Для цитирования: Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Российская Арктика сегодня. Содержательные новации и правовые коллизии // Экономика региона. — 2018. — Т. 14, вып. 4. — С. 1117-1130

doi 10.17059/2018-4-5

УДК 332.1, 338.2

В. Н. Лексин^{а)}, Б. Н. Порфирьев^{б)}

^{а)} Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» РАН (Москва, Российская Федерация; e-mail: leksinvn@yandex.ru)

^{б)} Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН (Москва, Российская Федерация)

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА СЕГОДНЯ: СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЕ НОВАЦИИ И ПРАВОВЫЕ КОЛЛИЗИИ¹

В последние годы на территории российской Арктики происходят перемены, интенсивность и содержание которых часто не имеют аналогов в других регионах. Создаются и начинают действовать принципиально новые производственные и инфраструктурные объекты, завершается инновационное обустройство пояса оборонных объектов, формируются территории корпоративного управления и опорные зоны развития Арктической зоны Российской Федерации. Появление связанных с этим правовых коллизий показано на примерах комплекса Южно-Тамбейского лицензионного участка (завод по производству сжиженного природного газа, крупный поселок, морской порт и аэропорт), сооружения многофункциональной сервисной структуры компании «Роснефть» и изменений в атомной энергетике Чукотского автономного округа. Рассмотрены принципиальные изменения в организационно-управленческом и правовом обеспечении развития Арктической зоны Российской Федерации в связи с появлением новой редакции государственной программы этого развития, официально объявленным образованием на территории Арктической зоны Российской Федерации восьми опорных зон развития. Критически анализируются планы создания в структуре администрации г. Санкт-Петербурга государственного органа управления значительной частью опорных зон. Перечисленные и иные новации потребовали пересмотра взглядов на содержание Федерального закона о развитии Арктической зоны Российской Федерации (в том числе в контексте зарубежной практики реализации «арктического права») и ряда подзаконных актов Правительства Российской Федерации, прежде всего государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», в которую уже внесены и будут вноситься в ближайшем будущем принципиальные изменения.

Ключевые слова: Арктика, социально-экономическое развитие, переосвоение Арктики, государственное управление, опорные зоны, правовое обеспечение, законы, подзаконные акты, «арктическое право», мегапроект

Постановка проблемы

Российская Арктика — уникальное средоточие всех проблем современной России в их типичном, а в ряде случаев и в гипертрофированном виде. И это результат не одних только экстремальных природно-климатических условий функционирования высокоширотного макрорегиона. В ряде наших предыдущих публикаций приводились результаты исследования генетической и конкретно-ситуативной связи накопленных и новых арктических проблем с общероссийской проблематикой. В частности, отмечалось, что последствия рыночной переориентации арктического потенциала единого народнохозяйственного комплекса СССР в условиях его разрушения, пе-

рехода к открытости рынков и экономической конкуренции, а также новейшие внутренние и внешнеполитические причины избирательной инвестиционной и инновационной активности свойственны всему экономическому пространству России. Но именно в Арктике все это проявляется наиболее рельефно, и как тем более значимые следует оценивать конкретные действия государства по стабилизации и развитию арктического макрорегиона. Российская Арктика становится территорией самых различных новаций, требующих адекватного институционального, организационно-управленческого и правового обеспечения².

В 2018 г. исполняется 10 лет с момента становления Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) в качестве самостоятель-

¹ © Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Текст. 2018.

² Подробнее см., например, [1].

ного и одного из самых проблемных предметов государственного управления: 18 сентября 2008 г. Президентом РФ были утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Затем были обнародованы Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом РФ 8 февраля 2013 г. №Пр-232), Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» и Постановление Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1064 о внесении принципиальных изменений в эту программу. В 2008–2018 гг. были опубликованы десятки федеральных законов и документов стратегического характера, прямо или опосредованно формировавших представление об АЗРФ как предмете государственного управления. Его контуры и содержание уточняли и десятки подзаконных актов Правительства РФ (постановления и государственные программы) и администраций субъектов РФ, различные регламентационные документы федеральных и субфедеральных министерств и других органов исполнительной власти, а также международные регламентирующие акты (юридически признанные в России в форме совместных договоров, соглашений и т. п.) и решения (концепции, доклады и т. п.) международных арктических организаций, в работе которых Россия принимает участие. Сложная административно-статусная структура АЗРФ, обширное пространство этого макрорегиона и своеобразие его заселенности, гигантский по мировым масштабам ресурсный потенциал и объективные трудности его использования, необходимость гармонизации интересов присутствующих в этой зоне хозяйствующих субъектов и коренного населения и множество других обстоятельств определяют непрекращающиеся поиски рациональных подходов к практике государственного управления социально-экономическим развитием АЗРФ.

Социально-экономическая и организационно-управленческая ситуация в российской Арктике издавна находилась в поле зрения отечественной науки. Особо значимыми в этом отношении стали работы наших академических институтов, среди которых следует, в первую очередь, назвать Институт эко-

номики Уральского отделения РАН, ученые которого детально изучили арктическую проблематику и дали обоснованные рекомендации по широкому кругу актуальных научно-прикладных вопросов. В этих работах, так же как и в трудах наших коллег из Института экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН, Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН, Института экономических исследований Дальневосточного отделения РАН, Института социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения РАН, Федерального исследовательского центра комплексного развития Арктики им. академика Н.П. Лаверова РАН, Санкт-Петербургского государственного политехнического института, Российского института стратегических исследований, Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве Российской Федерации и ряда других¹, неоднократно обращалось внимание на возможности и ограничения использования организационно-управленческих и правовых регуляторов функционирования отдельных составляющих социально-экономического потенциала Арктики. По нашему мнению, этот аспект арктической проблематики, приобретая все большую актуальность, одновременно становится и все более дискуссионным, что хорошо иллюстрирует ситуация с разработкой и принятием федерального закона о развитии Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ).

В данной статье излагаются результаты наших исследований 2014–2018 гг. относительно необходимости, конкретного назначения и места организационно-управленческих и правовых регуляторов развития российской Арктики с учетом новейших изменений, как в ее проблематике, так и в государственной политике ее регулирования. В связи с этим далее рассматриваются примеры новых явлений в российской Арктике 2010-х гг. и порождаемых ими правовых коллизий, государственно-управленческие новации и их правовое обеспечение и специфика федерального закона о развитии АЗРФ в контек-

¹ Обобщающие результаты этих исследований приведены во многих отдельных изданиях, в т. ч. в [2–5]. В 2018 г. коллективами ряда академических институтов впервые в России подготовлено информационно-аналитическое издание обо всех выполненных в 2000–2017 гг. и о перспективных исследованиях социально-экономической проблематики российской Арктики с аннотированным перечнем персоналий, публикаций (более 4 тыс. наименований) и диссертационных работ [6].

сте представлений об «арктическом праве». В заключение предлагаются некоторые рекомендации по направлениям дальнейшей работы по созданию системных механизмов регулирования процессов развития АЗРФ.

Перемены в социально-экономической жизни российской Арктики и их правовые последствия

Ситуация в российской Арктике, иногда характеризующаяся как «малоподвижная», в действительности подвержена существенным изменениям — и экономическим, и социальным, и оборонно-политическим и управленческим, и даже природно-климатическим¹. Во втором десятилетии нашего века стали реальностью новые производственные и инфраструктурные объекты (например, заново построенный и вынесенный за черту города металлургический завод «Норникеля» или полноценно работающий порт Сабетта), военные городки нового поколения, принципиально новые подходы к управлению развитием АЗРФ. Все это происходит в условиях разворачивающейся все шире санкционной войны против России. В результате качественно меняется хозяйственное, социальное и военно-политическое пространство российской Арктики, каждое действие в пределах которого требует нового адекватного и часто опережающего организационно-управленческого и правового сопровождения. Это относится и к уже введенным новациям, и к только что начатым проектам. Приведем только три примера.

Одним из них является ситуация на территории Ямало-Ненецкого автономного округа в районе Южно-Тамбейского лицензионного участка, где находятся вахтовый поселок Сабетта, морской порт, завод по производству природного сжиженного газа СПГ и аэропорт. Экономической базой территории (в других условиях ее назвали бы градообразующей) является завод «Ямал СПГ», использующий природные ресурсы Южно-Тамбейского газоконденсатного месторождения. Завод — совместное предприятие компаний НОВАТЭК (50,1 %), французской компании «Total» (20 %), китайских Национальной нефтегазовой корпорации, «CNPC» (20 %) и Фонда «Шелкового пути» (9,9 %). Со стороны США, включивших в жесткий санкционный список НОВАТЭК и 12 его дочерних структур, в основном, ведущих геологоразведку, добычу и переработку природного газа, предпринимаются активные попытки

ограничить условия функционирования завода. Противодействие этим попыткам требует интеграции политической воли высшей федеральной власти и ее мощного правового сопровождения в пространстве локальных межгосударственных договоренностей. Это тем более важно в связи с тем, что зимой 2017 г. уже была осуществлена отгрузка первой партии СПГ в порту Сабетта на СПГ-танкер «Кристоф де Маржери»² и предстоит ввести еще две очереди производства по 5,5 млн т каждая (первоначальная общая мощность — 16,5 млн т СПГ в год). Отметим, что санкции могут затронуть и работу ООО «Международный аэропорт Сабетта», которым владеет предприятие «Ямал СПГ»³, и всю систему жизнедеятельности вахтового поселка, фактически полностью находящуюся в компетенции того же «Ямал СПГ».

Напомним, что территория Южно-Тамбейского лицензионного участка находится в приграничной зоне России, и по инициативе правительства Ямало-Ненецкого автономного округа в целях обеспечения более свободных условий функционирования всех объектов участка Приказом директора ФСБ России от 25 декабря 2014 г. внесены нормативно-правовые изменения в границы пограничной зоны на территории округа. Теперь зона составляет «полосу местности шириной 10 километров вдоль морского побережья Российской Федерации, исключая поселок Сабетта, морской порт Сабетта и аэропорт Сабетта в муниципальном образовании Ямальский район». Сам поселок в свое время сменил упраздненное одноименное поселение⁴, где проживали 19 жителей, и с 2011 г. там началось строительство современного вахтового поселка для почти 30 тыс. чел. с особым порядком доступа и проживания (в частности, строжайший сухой закон), с корпоративно организованной системой питания и медицинского обслуживания работников⁵.

² Назван в честь бывшего главы компании «Total», погибшего в авиакатастрофе в аэропорту Внуково в октябре 2014 г.

³ НОВАТЭК начал производство сжиженного газа на заводе «Ямал СПГ» // РБК [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/business/05/12/2017/5a266c2c9a794747585042ac> (дата обращения: 25.05.2018).

⁴ Об упразднении некоторых населённых пунктов Ямало-Ненецкого автономного округа. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 06.10.2006 №43-ЗАО. Пред. от 02.06.2010 №65-ЗАО // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802075612> (дата обращения: 25.05.2018).

⁵ Его осуществляет многопрофильная медицинская сервисная компания «СОГАЗ-Медсервис» — стратегический

¹ Подробнее см., например, в [7–22].

Фактически в АЗРФ создан прецедент организации производственно-территориального комплекса, функционирование хозяйственных, инфраструктурных и социальных объектов которого полностью определяется интересами создавшей этот комплекс частной компании. Этот прецедент должен быть осмыслен с позиций действующего в России права и целесообразности внесения развернутых дополнений и изменений в налоговый, трудовой и другие кодексы, в различные федеральные и региональные законы.

Не менее интересен другой пример — правового обеспечения начатого строительства арктической базы «Роснефти» в Мурманске¹, представляющей собой промышленный кластер сервисной инфраструктуры для нефтяных производств и судов, осуществляющих плавание в акватории Северного морского пути. Важнейшим элементом базы станет завод по производству техники и материалов для шельфовых проектов и сопутствующей транспортной инфраструктуры, что одновременно с основной задачей позволит решить проблему импортозамещения. Это — проект не только корпоративного, но и регионального уровня, поскольку дополнительно создаются около 2 тыс. мест квалифицированного труда и будут реализованы образовательные и иные программы. Поскольку производственной базой становится завод № 82 расположенный в поселке Росляково (до начала реализации проекта находившийся в составе закрытого территориального образования (ЗАО) Североморск), то для упрощения многих вопросов функционирования базы и привлечения инвесторов соответствующая территория на основе ряда юридических процедур была выведена из состава ЗАО и присоединена к г. Мурманску. Таким образом, в данном случае было использовано то же решение, что и в отношении Сабетты, предусматривающее вывод новых объектов из правового пространства с особыми режимами (приграничной зоны, ЗАО). Отдельно потребовалось правовое обес-

печение отведения ряда земельных участков. Новые правовые решения неизбежны и в связи с тем, что база должна получить немалые налоговые преференции.

Наконец, еще один пример, относящийся к ситуации, связанной с территориальным перемещением крупных объектов из-за исчерпания их производственного ресурса, устаревшего производственного потенциала и т. д. Ранее уже упоминалось строительство нового металлургического завода за пределами городской черты г. Норильска. Здесь кратко рассмотрим спектр проблем, возникающих на территории Чукотского автономного округа из-за необходимости остановки Билибинской АЭС и появившейся возможности использования плавучей АЭС в районе г. Певека. Эти проблемы носят не только технический (если иметь в виду саму АЭС), но и социальный, экологический и правовой характер. До сих пор Билибинская АЭС была первой и единственной в мире станцией, построенной в зоне вечной мерзлоты, энергоблоки которой в течение более сорока лет непрерывно работали и обеспечивали огромную территорию электрической и тепловой энергией. И в настоящее время эта АЭС полностью выполняет все планы электро- и теплоснабжения, проводит работы по повышению безопасности, устанавливает и эксплуатирует новейшее оборудование.

На станции продолжают трудиться 740 специалистов высочайшей квалификации и поддерживать ее по специальным программам. В связи с этим возникли опасения потери уникального коллектива, составляющего интеллектуальную элиту Чукотки. Такие опасения естественны, но им противостоит рациональная политика «Росатома» и сама технология остановки АЭС. Во-первых, это многолетний процесс, связанный, в частности, с вывозом отработавшего ядерного топлива и хранением тепловыделяющих компонентов. Для всего этого требуются специалисты, и более 60 % работников АЭС предполагают остаться на станции. Во-вторых, реализуется проект создания в г. Певек первой в России и в мире плавучей АЭС, первый блок которой, названный «Академик Ломоносов», уже сооружен на «Балтийском заводе» в Санкт-Петербурге и отбуксирован для загрузки атомным топливом в Мурманск².

партнер ОАО «СОГАЗ» в рамках страховой медицинской системы, оказывающий услуги крупным промышленным предприятиям энергетического и нефтегазового сектора России, в том числе по медицинскому обслуживанию сотрудников корпоративных клиентов без отрыва от производства.

¹ Арктическая база «Роснефти» в Мурманске строится в установленные планом сроки // Национальная ассоциация нефтегазового сервиса [Электронный ресурс]. URL: <https://nangs.org/news/business/arkticheskaya-baza-rosnefti-v-murmanske-stroitsya-v-ustanovlennye-planom-sroki-polpred> (дата обращения: 25.05.2018).

² Первый в мире плавучий атомный энергоблок начал путь на Чукотку // EurAsiaDaily [Электронный ресурс]. URL: <https://easaily.com/ru/news/2018/04/28/pervyy-v-mire-plavuchiy-atomnyy-energoblok-nachal-put-na-chukotku> (дата обращения: 25.05.2018).

При всем этом остается проблематичной судьба самого г. Билибино, где многое (от крытого катка и уникального школьного «Атомкласса», оборудованного самым современным лабораторным оборудованием, до храма Преподобного Серафима Саровского) создано на средства АО «Концерн Росэнергоатом» и Билибинской АЭС. Прецедент такого рода уникален, и многие его аспекты требуют решения нетривиальных правовых задач, в том числе регламентации новых требований к охране окружающей среды в акватории и прибрежной зоне действия плавучего атомного энергоблока, особенностей трудоустройства и социально-инфраструктурного обеспечения его персонала и членов семей, согласования международных норм обеспечения безопасности плавания по Северному морскому пути в районе расположения энергоблока и многих других. Создается и новый потенциальный объект международной торговли, способный поддерживать жизнедеятельность сотысячного города или крупного промышленного района и уже поэтому представляющий потенциальный интерес для многих островных и прибрежных территорий.

Примеров появления в АЗРФ принципиально новых для России объектов и возникновения уникальных социально-экономических ситуаций много, и число их по всем прогнозам будет непрерывно увеличиваться. В контексте предмета статьи важно подчеркнуть, что каждый из таких примеров будет порождать немало правовых коллизий, разрешение которых напрямую связано с общими для АЗРФ нормативно-правовыми новациями в сфере государственного управления процессами развития этой зоны.

Государственно-управленческие новации и их правовые последствия

В своих предыдущих публикациях [23, 24] мы неоднократно аргументировали органические недостатки государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». В связи с этим считаем вполне оправданным постановление Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1064 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 „Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период

до 2020 года»¹». В заключительной части этого документа справедливо отмечается, что в новой (фактически полностью обновленной) редакции Программы актуализированы перечень подпрограмм и их основные задачи, индикаторы и целевые показатели, расширен состав участников, продлен до 2025 г. срок реализации. Если ранее единственной задачей была координация деятельности органов государственной власти без каких либо правовых и иных механизмов этой координации, то теперь предмет Программы жестко конкретизирован в составе трех подпрограмм:

- формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования;
- развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике;
- создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения для освоения минерально-сырьевых ресурсов Арктики.

В числе важнейших мер на этапе 2018–2020 гг. названы реализация пилотных проектов формирования опорных зон развития, введение в эксплуатацию ледостойкой самодвижущейся платформы «Северный полюс» и создание высокотехнологичной судостроительной верфи в Якутии. На этапе 2021–2025 гг. предусмотрено, в частности, формирование (с учетом опыта пилотных проектов) всех опорных зон развития и создание опережающего научно-технического задела и технологий. Должны появиться специализированные суда государственного экологического морского надзора, приняты новые решения по обращению с затопленными ядерно и радиационно опасными объектами, введена в эксплуатацию модернизированная автоматизированная ледово-информационная система «Север», начато производство конкурентоспособной высокотехнологичной продукции для нужд геологоразведки, добычи и переработки минерального сырья в Арктической зоне¹.

В то же время обращает на себя внимание то, что перешедшая из прежней редакции программы главная цель — «повышение уровня социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации», как и первая из задач Программы по достиже-

¹ О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366. Постановление Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1064 // Информационно-правовой портал «Гарант.ру» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71662010/#ixzz5GLCb7fue> (дата обращения: 25.05.2018).

нию этой цели — «повышение качества жизни и защищенности населения на территории Арктической зоны Российской Федерации», отошли на второй план. Неслучайно в паспорте Программы ее целевыми индикаторами и показателями названы доля валового регионального продукта, произведенного в АЗРФ, в суммарном валовом региональном продукте субъектов РФ, доля радиоэлектронного оборудования российского производства, используемого в Арктике, в общем объеме используемого там радиоэлектронного оборудования, удельный вес наукоемких инновационных товаров, работ (услуг) организаций в общем объеме отгруженных товаров и выполненных работ (услуг) по АЗРФ, уровень освещенности акваторий арктических морей данными гидрометеорологических наблюдений, уровень осведомленности наших граждан о деятельности государства в Арктике и доля импортной продукции (технологии и оборудование) в общем объеме продукции (технологии и оборудование), закупленной компаниями для освоения месторождений полезных ископаемых АЗРФ. Видимо, разработчики Программы и принявшее ее Правительство РФ считают, что реализация трех вышеуказанных подпрограмм и достижение высоких значений перечисленных целевых индикаторов и показателей автоматически решат сложнейший комплекс накопившихся новых проблем «социально-экономического развития» и «качества жизни» в российской Арктике.

Показательно, что уже на первом этапе (2018–2020 гг.) 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. № РД-П16–1410) — Минэкономразвития РФ.

В Приложении № 3 к этой Программе приведены «Сведения об основных мерах правового регулирования», вероятно, считающиеся достаточными для правового обеспечения ее

реализации. При этом обозначены наименование каждого правового акта, его основные положения (точнее — назначение), необходимые сроки внесения в Правительство РФ, основания разработки¹, реквизиты документа, ответственный за разработку правового акта и «связь с основным мероприятием». Первым из упомянутых актов названо Постановление Правительства РФ о внесении изменений в постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» в части уточнения полномочий этого министерства в связи с созданием в АЗРФ механизма опорных зон развития. (Министерство должно быть наделено полномочиями ответственного за формирование и развитие опорных зон развития в Арктике).

Отдельное Постановление Правительства РФ должно утвердить «Правила разработки и внедрения механизмов поддержки российских проектов в целях усиления позиции Российской Федерации в международных арктических организациях и расширения взаимовыгодного международного сотрудничества в Арктике» с установлением в этих целях порядка отбора российских проектов и работы с ними. Признано необходимым разработать и принять Постановление Правительства Российской Федерации о порядке и критериях отбора проектов для включения в перечень мероприятий и приоритетных проектов в рамках опорных зон развития с установлением порядка отбора таких проектов, «научно обоснованных критериев» их отбора, а также порядка подачи заявки, рассмотрения и утверждения проектов, формирования отборочной комиссии или иного ответственного исполнителя по отбору проектов. И, наконец, намечено принятие Постановления Правительства РФ о формировании опорных зон развития и обеспечении их функционирования с определением ответственного исполнителя-координатора, установлением порядка формирования и прекращения функционирования опорных зон развития. Кроме того, принятие перечня мероприятий и приоритетных проектов с указанием ответствен-

¹ Такими основаниями признаны план законопроектной деятельности Правительства РФ, план мероприятий (дорожная карта), поручение Президента РФ или Правительства РФ и, наконец, инициатива ответственного исполнителя, соисполнителей и участников Программы. В Приложении № 3 основанием для разработки всех перечисленных нормативных актов названа инициатива Минэкономразвития РФ.

ных исполнителей, сроков и этапов их реализации, порядка и источников финансирования, распределения обязанностей между ответственным исполнителем-координатором и ответственными исполнителями, порядка взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, регионов, делового и научно-экспертного сообщества.

Сам перечень признанных необходимыми для реализации Программы нормативных актов показывает, что предмет правового регулирования АЗРФ как особого объекта государственного управления сместился в сторону регламентации функционирования только опорных зон. Причины и основания этого будут рассмотрены в заключительном разделе статьи. Здесь же отметим, что в основном тексте Программы однозначно определено, что ключевыми механизмами ее реализации призваны стать опорные зоны развития «представляющие собой комплексные проекты социально-экономического развития АЗРФ, направленные на достижение стратегических интересов и обеспечение национальной безопасности в Арктике, предусматривающие синхронное применение взаимосвязанных действующих инструментов территориального и отраслевого развития, а также механизмов реализации инвестиционных проектов, в том числе на принципах государственно-частного и муниципально-частного партнерства». Целями формирования и функционирования опорных зон развития названо «комплексное социально-экономическое развитие арктических субъектов РФ и АЗРФ в целом, в том числе улучшение качества жизни населения, проживающего и работающего в АЗРФ». Таким образом, «социально-экономическое развитие АЗРФ» понимается авторами Программы как сумма опорных зон развития.

В ней же исходя из «существующего административно-территориального деления, функционирования транспортных узлов и ресурсной базы, а также перспектив социально-экономического развития АЗРФ» предлагается выделить восемь таких зон (Кольскую¹, Архангельскую, Ненецкую, Воркутинскую,

Ямало-Ненецкую, Таймыро-Туруханскую, Северо-Якутскую и Чукотскую), а основным показателем итогов их формирования предложено считать «количество подготовленных проектов методических и аналитических документов, используемых для принятия управленческих решений в сфере социально-экономического развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности».

Самостоятельный блок правовых новелл потребует в связи с намеченными изменениями в территориальной структуре государственного управления развитием АЗРФ. До сих пор это управление основывалось на деятельности Государственной комиссии по вопросам развития Арктики, Совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации, Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока и федерального Министерства по развитию Дальнего Востока.

В конце 2017 г. начался новый этап в государственно-управленческих решениях относительно АЗРФ. На официальном сайте Администрации Санкт-Петербурга появилась информация о том, что 13 декабря 2017 г. в ходе очередного заседания Законодательного Собрания Санкт-Петербурга депутаты согласовали вопрос о должности вице-губернатора, отвечающего за решение вопросов природопользования, охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и, главное, за реализацию государственной программы развития АЗРФ. Предложение о концентрации в Санкт-Петербурге управленческих функций в АЗРФ получило развитие в марте 2018 г. в ходе проведения на базе ФГУП «Крыловский государственный научный центр» первого Санкт-Петербургского Арктического конгресса. «Арктика — территория объединения компетенций». В нем приняли участие представители органов законодательной и исполнительной власти регионов АЗРФ и Санкт-Петербурга, руководители крупнейших предприятий и конструкторских бюро Объединенной судостроительной корпорации и российских компаний промышленного, топливно-энергетического и транспортного комплексов, руководители вузов и научная общественность. Решающим доводом в пользу переноса центра управления процессами развития АЗРФ в Санкт-Петербург стала ссылка на положительное мнение об этом переносе Президента РФ и напоминание о роли города в освоении Арктики, в проведении соответствующих научных исследований и в на-

¹ В эту зону входят и включенные в 2018 г. в состав АЗРФ три муниципальных района Республики Карелия. В связи с этим некоторые специалисты полагают, что в перспективе существует вероятность создания отдельной, девятой по счету, Карельской опорной зоны. Со своей стороны, не исключая такого варианта развития событий, считаем его в настоящее время дискуссионным и при любом решении вопроса не влияющим на концептуальные положения настоящей статьи.

личии производственной базы для обеспечения нужд АЗРФ¹.

Предполагается, что научно-производственный потенциал Санкт-Петербурга может быть с успехом использован при совместном участии с арктическими регионами и добывающими компаниями в промышленном освоении шельфа, в строительстве новых и реконструкции существующих морских портов, аэродромов, новых городов и поселков с применением технологий «безопасный город», «умный дом», кроме того, в развитии арктического судоходства, в создании единой информационной и телекоммуникационной системы Арктической зоны и при решении практически всех других задач, перечисленных в новой версии Государственной программы развития АЗРФ. Также имеется в виду, что эти задачи следует решать на базе нового единого интегратора (органа исполнительной власти) в Санкт-Петербурге, вначале на региональном, а в последующем — и на федеральном уровне. В связи с тем, что значительная часть АЗРФ (арктические районы Республики Саха (Якутия) и Чукотский автономный округ) находится в юрисдикции Министерства РФ по развитию Дальнего Востока, было выдвинуто предложение об объединении территорий Ненецкого автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа, муниципального образования городского округа Воркута (Республика Коми), городского округа города Норильска, Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района, Туруханского района (Красноярский край), части земель и островов Северного Ледовитого океана (то есть всей западной части АЗРФ кроме Мурманской области и ряда территорий Архангельской области) в единую зону высокого развития с управленческим центром в Санкт-Петербурге. Таким образом, город становится центром управления четырьмя опорными зонами: Ненецкой, Воркутинской, Ямало-Ненецкой и Таймыро-Туруханской.

Предлагаемая система управления таким комплексом территорий в правовом отношении беспрецедентна уже потому, что она основывается на подчинении ряда территорий субъектов РФ вице-губернатору Санкт-Петербурга по инновациям и экологической безопасности. При этом возглавляемый им орган управления обладает правами юридиче-

ского лица, имеет расчетные счета в банках, печать с изображением герба Санкт-Петербурга и своим наименованием, а также соответствующие штампы и бланки.

Намерение сделать Санкт-Петербург еще одной «арктической столицей» было по-разному встречено экспертным сообществом. Например, эту идею с энтузиазмом встретило руководство Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы (СЗИУ РАНХиГС), промедления создав рабочую группу для разработки нормативно-правового проекта управления арктическим регионом. При том, что в Санкт-Петербурге начала формироваться группа известных вузов (в том числе Санкт-Петербургский государственный морской технический университет и Государственный университет морского и речного флота имени адмирала С.О. Макарова) СЗИУ РАНХиГС «готовы выступать точкой сборки и обработки всех проектов и предложений, а также действовать по своему титульному профилю: разрабатывать управленческие решения и стратегии»².

Наряду с этим централизация одним субъектом РФ функций управления территориями других регионов оценивается представителями этих регионов весьма скептически³. Высказываются, в частности, мнения о том, что решение управленческих проблем развития АЗРФ должно быть организовано на федеральном уровне. Только так может быть осуществлена реальная координация действий таких разных структур, как, например, Минобороны, Пограничная служба ФСБ, Минприроды, Росгидромет, Минтранс, МЧС, Минсвязи, Росатом, РАН, администрации арктических регионов.

Федеральный закон о развитии АЗРФ и «арктическое право»

Перспективы укрепления правового обоснования развития АЗРФ как целостного предмета государственного управления во многом связаны с решением задачи разработки и принятия соответствующего федерального за-

¹ Новости Петербурга от 12 марта 2018 г. // Официальный сайт администрации Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <http://gov.spb.ru> (дата обращения: 25.05.2018).

² Новиков А. Петербург может стать столицей русской Арктики // Новости РАНХиГС [Электронный ресурс]. URL: <https://szuu.ranepa.ru/sobytiya/novosti/peterburg-mozhet-stat-stolicej-russkoj-arktiki> (дата обращения: 25.05.2018).

³ Арктическое подразделение: почему неарктический. Петербург решил координировать Север // Санкт-Петербург Федерал-Пресс [Электронный ресурс]. URL: <http://fedpress.ru/article/1914272> (дата обращения: 25.05.2018).

кона. Еще в п. 24 утвержденной Президентом РФ Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (далее — Стратегия) в числе основных механизмов ее реализации названо «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 трасам Северного морского пути».

Правоведы и юристы предложили несколько концептуально различных вариантов соответствующих правовых новаций, обсуждение которых проведено на заседаниях Госкомиссии по вопросам развития Арктики и на нескольких организованных Россией международных правовых арктических форумах. Со временем все более крепло убеждение в нецелесообразности разработки и принятия единого федерального закона о развитии российской Арктики, в котором были бы представлены нормы регулирования всех без исключения сторон деятельности АЗРФ — экономической, экологической, национально-этнической и т. д. Одним из аргументов в пользу указанной нецелесообразности является уже существующее правовое пространство «вокруг АЗРФ», которое (по состоянию на середину 2018 г.) включает более 500 указов Президента РФ и федеральных законов, более сотни постановлений и распоряжений Правительства РФ (в том числе практически все виды документов стратегического планирования), около тысячи законов и нормативных актов, принятых в восьми субъектах РФ, полностью или частично вошедших в состав АЗРФ, регулирующих наиболее важные стороны правоотношений в российской Арктике.

Судя по всему, федеральный закон о развитии АЗРФ (если будет принят) станет нормативным актом, преимущественно регламентирующим порядок создания и функционирования опорных зон. О включении соответствующих положений в постановления Правительства РФ недвусмысленно сказано в уже цитированном Приложении № 3 к новой редакции государственной программы развития зоны. В паспорте ее первой подпрограммы поставлен исключительно широкий круг задач

создания опорных зон. В том числе повышение инвестиционной активности на территории АЗРФ с обеспечением реализации проектов хозяйственного освоения арктических территорий, а также континентального шельфа РФ в Арктике, обеспечение реализации проектов по развитию транспортной, энергетической и иной инфраструктуры, необходимой для формирования и обеспечения функционирования опорных зон развития АЗРФ. Кроме того, увеличение в национальном информационном пространстве доли позитивной информации по проблематике освоения и развития этой зоны, обеспечение российского участия в международных организациях, деятельность которых направлена на развитие Арктики, поэтапное внедрение автоматизированных систем непрерывного измерения содержания основных загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных пунктов, повышение уровня безопасности и защиты населения от чрезвычайных ситуаций с обеспечением безопасности зданий и сооружений в районах опасных геокриологических процессов опорных зон развития АЗРФ. В целом каждая опорная зона, вероятно, будет еще одним типом точек роста, которые в течение двух последних десятилетий были созданы (а затем упразднены) на основе индивидуальных нормативных актов и, в более широком смысле, очередным шагом на пути территориальной фрагментации единого правового пространства — явления, под которым подразумевается установление на определенной территории субъекта РФ или муниципального образования особого правового режима со всеми достоинствами и недостатками такого способа внешнего регулирования территориального развития [25].

Трансформация закона о развитии АЗРФ в закон об опорных зонах в настоящее время естественна, так как в противном случае пришлось бы или создавать закон о неурегулированных действующим законодательством специфических правоотношениях в АЗРФ, либо создавать что-то подобное «арктическому кодексу» России. И то, и другое отвергается не только современным состоянием российского права, но и отсутствием мирового опыта создания нормативных актов, регулирующих все виды жизнедеятельности на территории одновременно нескольких регионов государства¹. При этом анализ правовой ли-

¹ В какой-то мере таким актом можно считать лишь федеральный закон США «О сохранении земель Аляски общенационального значения» («Alaska National Interest Lands Conservation Act») 1980 г., который увязывал решение за-

тературы свидетельствует не столько о наличии единого «арктического права» на национальном или международном уровнях, сколько о наличии суммы не всегда предметно взаимосвязанных конкретных норм по конкретным вопросам. Так, нормативные зарубежные акты, регулирующие те или иные правоотношения в Арктике, ориентированы на решение, как правило, проблем экологического характера или прав коренного населения, а отнюдь не задач комплексного социально-экономического развития соответствующих территорий. В связи с этим не удивительно, что академик Т.Я. Хабриева охарактеризовала так называемое арктическое право как «правовой феномен» [27, с. 18].

С учетом приведенных соображений следует признать, что разработка и принятие федерального закона об опорных зонах развития АЗРФ (пусть и в форме закона о развитии АЗРФ) способны решить лишь часть комплекса сложнейших проблем переосвоения российской Арктики. Практическое нормотворчество в сфере «арктического права» неизменно столкнется с выбором между его национальной кодификацией и разделением конкретных норм между конкретными же законами.

Характерным примером, по нашему мнению, является до сих пор недостаточно урегулированный правовой статус Северного морского пути (СМП). Несмотря на незначительную его загруженность в настоящее время, стратегическое и перспективное значение СМП бесспорно даже в том случае, если он будет в значительной степени только национальной транспортной артерией. Существенное значение имеет четкое определение акватории этого пути, которая в любом случае будет весьма протяженной в связи с мобильностью его трассы¹. Как справедливо замечено,

дач экономики и инфраструктуры этого штата с требованиями сохранения биоразнообразия и определял дополнительные предпочтения коренному населению. Далее все позитивные изменения на Аляске проводились администрацией самого штата с созданием его трастового долговременного фонда и использованием специальных финансовых механизмов (федеральные власти лишь финансировали ледовую проводку судов, поставку ресурсов для оборонных целей и другие конкретные меры общенационального значения) (см. [26]). В предисловии к указанной книге академик А. Г. Гранберг назвал ее описанием истории борьбы за создание на Аляске регионального сообщества нового типа, адекватного природной среде и стремлениям его граждан.

¹ В ст. 5.1 Кодекса торгового мореплавания России акватория СМП определена как «водное пространство, прилегающее к северному побережью Российской Федерации, ох-

«руководство России предпочло распределить нормы о СМП по различным нормативным документам, зафиксировав базовые положения, касающиеся его правового статуса и принципов эксплуатации, на уровне законов и опустив регулирование технических вопросов использования СМП на уровень подзаконных актов». И далее: «Анализ действующего российского законодательства о СМП позволяет прийти к выводу о том, что наша страна, не распространяя свой суверенитет на всю акваторию СМП юридически, фактически поставила под свой полный контроль плавание по ней судов иностранных государств. Причем это касается не только акваторий, в которых право такого контроля в соответствии с действующим международным морским правом закреплено за любым прибрежным государством (внутренних вод и территориального моря), но и морских пространств, где в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. должна быть обеспечена свобода судоходства (прилежащей зоны и исключительной экономической зоны)» [28].

Напомним, что в Стратегии (п. 12) было намечено «совершенствование нормативно-правовой базы Российской Федерации в части государственного регулирования судоходства по акватории Северного морского пути, обеспечения его безопасности», и это положение последовательно выполняется. Одним из недавних примеров этого может служить принятый в конце 2017 г. федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 460-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»². Этим законом, во-первых, расширено понятие «каботаж» (одно из важнейших назначений СМП), к которому

включающиеся внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону Российской Федерации и ограниченное с востока линией разграничения морских пространств с Соединенными Штатами Америки и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с запада меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, восточной береговой линией архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар».

² О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации. Федеральный закон от 29 дек. 2017 г. № 460-ФЗ // Портал справочно-правовой информации «Гарант.ру». URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1158358> (дата обращения: 25.05.2018).

отнесены перевозки и буксировка во внутренних морских водах и (или) в территориальном море России (в том числе с пересечением государственной границы), из внутренних морских вод и (или) территориального моря России к искусственным островам, установкам и сооружениям в исключительной экономической зоне и (или) на континентальном шельфе России и в обратном направлении, между указанными островами, установками и сооружениями. Во-вторых, определены виды деятельности, которые должны осуществляться исключительно с использованием судов, плавающих под российским флагом¹. Предусмотрено использование судов, плавающих под российским флагом, для проведения морских ресурсных исследований во внутренних морских водах и (или) в территориальном море, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе России. Одновременно закон уточнил порядок классификации и освидетельствования судов с отменой выдачи консульскими учреждениями России временных свидетельств о праве плавания под государственным флагом России. Этот частный пример (а их, по нашей оценке, несколько десятков) наглядно показывает, что отдельные сюжеты «арктического права» могут быть результативно освещены в структуре законов (особенно кодексов), все содержание которых является контекстным по отношению к конкретным нормам (в частности, статус флага в законе о торговом мореплавании).

Заключение

В последние годы на территории российской Арктики создаются и начинают действовать принципиально новые производственные и инфраструктурные объекты, формируются уникальные комплексы корпоративного управления и опорные зоны развития АЗРФ. Эти и другие новые явления и процессы функционирования АЗРФ проходят в обстановке медленного выхода из рецессии и продолжающейся «санкционной войны», дополнительно осложняющей проблемы эксплуатации и ре-

ализации всех видов арктических природных ресурсов.

В этих условиях возникает необходимость пересмотра и обновления ранее принятых нормативных актов и документов стратегического характера, определявших несколько лет назад задачи комплексного социально-экономического развития арктической России. Подтверждением этого стало постановление Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1064 о внесении принципиальных изменений в принятую в 2014 г. государственную программу «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» с указанием перечня нормативных актов, призванных узаконить эти изменения.

Естественно, что формирование организационно-управленческого и правового сопровождения комплексного развития АЗРФ может осуществляться в разных вариантах, причем в связи с динамичным характером этого развития и возможностью нетривиальных решений процесс и результаты такого формирования никогда не будут окончательными. Столь же естественно появление новых правовых коллизий, разрешение которых может проходить на разных уровнях — от внесения изменений в федеральные кодексы до решения администрации небольшого муниципального образования.

Масштабы и темпы начавшегося в 2000-х гг. процесса переосвоения российской Арктики впечатляют, но пока далеки от требований решения главной задачи, поставленной в Стратегии развития АЗРФ — соединения роста экономики с социальным и транспортно-инфраструктурным развитием арктической территории. Это, по нашему мнению, самая трудная из всех проблем развития АЗРФ, поскольку ее решение зависит от состояния социального и инвестиционного климата не только в АЗРФ, но и на территории конкурирующих регионов, от возможностей бюджетного финансирования, от реальных доходов и перспектив трудоустройства местного населения и т. п. Здесь явно недостаточно преференций для бизнеса в «опорных зонах». Необходимо создание принципиально нового правового сопровождения социального и инфраструктурного развития территорий, предусмотренного Указом Президента от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», с учетом специфики различных территорий Арктического макрорегиона страны.

¹ Это, в частности, лоцманская проводка, санитарный, карантинный и другой контроль, защита и сохранение морской среды во внутренних морских водах и (или) в территориальном море России, ледокольная проводка и ледовая лоцманская проводка в акватории СМП, морские перевозки нефти, природного газа (в том числе в сжиженном состоянии), газового конденсата и угля, добытых на территории России и (или) на территории, находящейся под ее юрисдикцией, и погруженных на суда в акватории СМП, до первого пункта выгрузки или перегрузки.

Благодарность

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.

Авторы признательны своим коллегам Н. Е. Терентьеву и Ю. В. Зинченко за техническую помощь в подготовке рукописи к печати.

Список источников

1. Khabrieva T. Ya., Kapustin A. Ya. On the phenomenon of Arctic law in the context of the legal development of Russia // Herald of the Russian Academy of Sciences. — 2015. — Vol. 85(3). — P. 260–264. — DOI: 10.1134/S1019331615030119.
2. Российская Арктика. Современная парадигма развития / под ред. акад. А. И. Татаркина. — СПб. : Нестор-История, 2014. — 844 с.
3. Стратегические приоритеты развития Российской Арктики / под ред. акад. В. В. Ивантера. — М. : Наука, 2014. — 368 с.
4. Арктическое право. Концепция развития / А. И. Абрамова, В. Р. Авхадеев, Л. В. Андриченко, М. В. Залоило и др.; отв. ред. акад. Т. Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М. : ИД «Юриспруденция», 2014. — 152 с.
5. Российская Арктика. Проблемы и перспективы развития. — М.: РИСИ, 2017. — 288 с.
6. Социально-экономическая проблематика российской Арктики в исследованиях институтов Российской академии наук. История, современность, перспективы / под ред. акад. Б. Н. Порфирьева. — М. : Научный консультант, 2018. — 802 с.
7. The New Arctic Governance / Jakobson L., Melvin N. J. (eds). — Oxford: Oxford University Press, 2016. — 216 p.
8. Schonfeldt K. The Arctic in International Law and Policy. — Oxford : Bloomsbury Publishing PLC, 2017. — 1680 p.
9. Haftendorn H. The case for Arctic governance: the arctic puzzle. — Iceland, Reykjavik: Centre for Arctic Policy Studies, 2013. — 50 p.
10. Young O. R. Arctic Governance — Pathways to the Future // Arctic Review on Law and Politics. — 2010. — Vol. 1(2). — P. 164–185.
11. Arctic Council. Arctic Resilience Report / M. Carson, G. Peterson (eds). — Stockholm : Stockholm Environment Institute and Stockholm Resilience Centre, 2016. — 218 p.
12. CAFF. The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) for the Arctic: A Scoping Study. Conservation of Arctic Flora and Fauna. CAFF Assessment Series Report 12, September 2015. — Iceland : Akureyri, 2015. — 168 p.
13. ACIA. Arctic Climate Impact Assessment. — Cambridge: Cambridge University Press, 2005. — 1042 p.
14. Dynkin A. A. International cooperation in the Arctic: Risks and opportunities // Herald of the Russian Academy of Sciences. — 2015. — Vol. 85(3). — P. 198–205. — DOI: 10.1134/S1019331615030089.
15. Mokhov I. I. Contemporary climate changes in the Arctic // Herald of the Russian Academy of Sciences. — 2015. — Vol. 85 (3). — P. 265–271. — DOI: 10.1134/S1019331615030168.
16. Frolov I. E. Development of the Russian Arctic zone: Challenges facing the renovation of transport and military infrastructure // Studies on Russian Economic Development. — 2015. — Vol. 26(6). — P. 561–566. — DOI: 10.1134/S1075700715060040.
17. Tatarkin A. I., Loginov V. G., Zakharchuk E. A. Socioeconomic problems in development of the Russian Arctic zone // Herald of the Russian Academy of Sciences. — 2017. — Vol. 87(1). — P. 12–21. — DOI: 10.1134/S101933161701004X.
18. Problems and perspectives of innovative development of the industrial system in Russian Arctic regions / Komkov N. I., Selin V. S., Tsukerman V. A., Goryachevskaya E. S. // Studies on Russian Economic Development. — 2017. — Vol. 28 (1). — P. 31–38. — DOI: 10.1134/S1075700717010051.
19. Korovkin A. G. Macroeconomic assessment of regional labor markets in the European part of the Russian Arctic // Studies on Russian Economic Development. — 2016. — Vol. 26(1). — P. 54–67. — DOI: 10.1134/S107570071601007X.
20. Korovkin A. G. Macroeconomic assessment of regional labour markets in the Asian part of the Russian Arctic // Studies on Russian Economic Development. — 2016. — Vol. 26(2). — P. 166–179. — DOI: 10.1134/S1075700716020088.
21. Revich B. A., Tokarevich N. K., Parkinson A. Climate change and zoonotic infections in Russia // Arctic International Journal of Circumpolar Health. — 2012. — Vol. 71. — P. 187–192. — DOI: 10.3402/ijch.v71i0.18792.
22. Revich B. A. Determinants of public health in Arctic and Subarctic territories of Russia // Studies on Russian Economic Development. — 2017. — Vol. 28(1). — P. 39–47. — DOI: 10.1134/S1075700717010099.
23. Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Переосвоение российской Арктики как предмет системного исследования государственного программно-целевого управления: вопросы методологии // Экономика региона. — 2015. — № 4. — С. 9–20. — DOI: 10.17059/2015-4-1.
24. Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Государственное управление развитием Арктической зоны Российской Федерации. Задачи, проблемы, решения. — М. : Научный консультант, 2016. — 194 с.
25. Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Территориальная фрагментация единого правового пространства России // Федерализм. — 2018. — № 1. — С. 173–190.
26. Хикл У. Модель Аляски — возможности для России? — М. : ИД «Прогресс», 2004. — 356 с.

27. Российская Арктика — территория права. Альманах / Т. Я. Хабриева, Д. Н. Кобылкин, В. П. Емельянец и др.; отв. ред. академик Т. Я. Хабриева. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа; ИД «Юриспруденция», 2014. — 280 с.

28. Гаврилов В. В. Правовой статус Северного морского пути Российской Федерации // Журнал российского права. — 2015. — № 2. — С. 147–157.

Информация об авторах

Лексин Владимир Николаевич — доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, Институт системного анализа, Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» РАН; Scopus Author ID: 55901970800 (Российская Федерация, 117312, г. Москва, Проспект 60-летия Октября, 9; e-mail: leksinvn@yandex.ru).

Порфирьев Борис Николаевич — академик РАН, доктор экономических наук, профессор, директор, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН; Scopus Author ID: 6603270384 (Российская Федерация, 117418, г. Москва Нахимовский проспект, д. 47. E-mail: b_porfiriev@mail.ru).

For citation: Leksin, V. N. & Porfiriev, B. N. (2018). Russian Arctic Today: Substantive Novelties and Legal Collisions. *Ekonomika regiona [Economy of Region]*, 14(4), 1117-1130

V. N. Leksin ^{a)}, B. N. Porfiriev ^{b)}

^{a)} Federal Research Center “Informatics and Management” of RAS (Moscow, Russian Federation; e-mail: leksinvn@yandex.ru)

^{b)} Institute of Economic Forecasting of RAS (Moscow, Russian Federation)

Russian Arctic Today: Substantive Novelties and Legal Collisions

Recent changes in the Russian Arctic are often unique in terms of their nature and intensity. Fundamentally new production and infrastructure facilities are being launched, the innovative development of external defense facilities is being completed. Furthermore, the territories of corporate management and support zones for the development of Russian Arctic zone are being established. We consider the examples of the project in the South Tambey licensed area (a liquefied natural gas production facility, a large settlement, a seaport and a large airport), the construction of Rosneft’s multifunctional service structure, changes in the nuclear power industry of the Chukotka Autonomous Okrug. Moreover, we demonstrate emerging legal collisions. A new edition of the state program for the Arctic region’s development, and the establishment of eight support development zones on the territory of the Arctic zone was officially announced. We examine the primary changes in the organizational, managerial and legal support for the development of Russian Arctic zone, which are due to the above-mentioned legislative developments. We critically analyse plans to launch a State Governance Body, responsible for the significant part of the support zones, within the St. Petersburg administration. These and other novelties have required the revision of: a) the content of the federal law on the development of Russian Arctic zone, including in the context of foreign practice of implementing the «Arctic law»; b) a set of subordinate acts of the Russian Government, the state program «Socio-economic development of Russian Arctic for the period until 2020» in particular, which has been and will be substantially reconfigured in the near future.

Keywords: Arctic, social and economic development, redevelopment of the Arctic, public governance, support zones, legal support, laws, regulations, «Arctic right», megaproject

Acknowledgements

The paper is based on research carried out with the financial support of the grant of the Russian Science Foundation (Project No. 14–38–00009, “The program-targeted management of the Russian Arctic zone development”). Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University.

We are grateful to our colleagues N. E. Terentyev and Yu. V. Zinchenko for technical assistance in preparing the manuscript for publication.

References

1. Khabrieva, T. Ya. & Kapustin A. Ya. (2015). On the phenomenon of Arctic law in the context of the legal development of Russia. *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 85(3), 260–264. DOI: 10.1134/S1019331615030119.
2. Tatarkin, A. I. (Ed.) (2014). *Rossiyskaya Arktika. Sovremennaya paradigma razvitiya [The Russian Arctic: a Modern Development Paradigm]*. St. Petersburg: Nestor-Istoriya Publ., 844. (In Russ.)
3. Ivanter, V. V. (Ed.) (2014). *Strategicheskie priority razvitiya Rossiyskoy Arktiki [Strategic Priorities for the Development of the Russian Arctic]*. Moscow: Nauka Publ., 368. (In Russ.)
4. Abramova, A. I., Avkhadeev, V. R., Andrichenko, L. V., Zaloilo, M. V. et al. (2014). *Arkticheskoye pravo. Kontseptsiya razvitiya [Arctic law: the concept of development]*. In: T. Ya. Khabriev (Ed.). *Institut zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitelstve Rossiyskoy Federatsii [Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation]*. Moscow: ID Yurisprudentsiya Publ., 152. (In Russ.)
5. *Rossiyskaya Arktika. Problemy i perspektivy razvitiya [The Russian Arctic: problems and development prospects]*. Moscow: RISI Publ., 288. (In Russ.)

6. Porfiriev, B. N. (Ed.). (2018). *Sotsialno-ekonomicheskaya problematika rossiyskoy Arktiki v issledovaniyakh institutov Rossiyskoy akademii nauk. Istoriya, sovremennost, perspektivy [Socio-economic problems of the Russian Arctic in the research of the institutes of the Russian Academy of Sciences: history, modernity, Prospects]*. Moscow: Nauchnyy consultant Publ., 802. (In Russ.)
7. Jakobson, L. & Melvin, N. J. (Eds.). (2016). *The New Arctic Governance*. Oxford: Oxford University Press, 216.
8. Schonfeldt, K. (2017). *The Arctic in International Law and Policy*. Oxford: Bloomsbury Publishing PLC, 1680.
9. Haftendorn, H. (2013). *The case for Arctic governance: the arctic puzzle*. Iceland, Reykjavik: Centre for Arctic Policy Studies, 50.
10. Young, O. R. (2010). Arctic Governance — Pathways to the Future. *Arctic Review on Law and Politics*, 1(2), 164–185.
11. Carson, M. & Peterson, G. (Eds.). (2016). *Arctic Council. Arctic Resilience Report*. Stockholm: Stockholm Environment Institute and Stockholm Resilience Centre, 218.
12. CAFF. (2015). The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) for the Arctic: A Scoping Study. Conservation of Arctic Flora and Fauna. *CAFF Assessment Series Report 12*, September 2015. Iceland: Akureyri, 168.
13. ACIA. *Arctic Climate Impact Assessment*. (2005). Cambridge: Cambridge University Press, 1042.
14. Dynkin, A. A. (2015). International cooperation in the Arctic: Risks and opportunities. *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 85(3), 198–205. DOI: 10.1134/S1019331615030089.
15. Mokhov, I. I. (2015). Contemporary climate changes in the Arctic. *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 85(3), 265–271. DOI: 10.1134/S1019331615030168.
16. Frolov, I. E. (2015). Development of the Russian Arctic zone: Challenges facing the renovation of transport and military infrastructure. *Studies on Russian Economic Development*, 26(6), 561–566. DOI: 10.1134/S1075700715060040.
17. Tatarkin, A. I., Loginov, V. G. & Zakharchuk, E. A. (2017). Socioeconomic problems in development of the Russian Arctic zone. *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 87(1), 12–21. DOI: 10.1134/S101933161701004X.
18. Komkov, N. I., Selin, V. S., Tsukerman, V. A. & Goryachevskaya, E. S. (2017). Problems and perspectives of innovative development of the industrial system in Russian Arctic regions. *Studies on Russian Economic Development*, 28(1), 31–38. DOI: 10.1134/S1075700717010051.
19. Korovkin, A. G. (2016). Macroeconomic assessment of regional labor markets in the European part of the Russian Arctic. *Studies on Russian Economic Development*, 26(1), 54–67. DOI: 10.1134/S107570071601007X.
20. Korovkin, A. G. (2016). Macroeconomic assessment of regional labour markets in the Asian part of the Russian Arctic. *Studies on Russian Economic Development*, 26(2), 166–179. DOI: 10.1134/S1075700716020088.
21. Revich, B. A., Tokarevich, N. K. & Parkinson, A. (2012). Climate change and zoonotic infections in Russia. *Arctic International Journal of Circumpolar Health*, 71, 187–192. DOI: 10.3402/ijch.v71i0.18792.
22. Revich, B. A. (2017). Determinants of public health in Arctic and Subarctic territories of Russia. *Studies on Russian Economic Development*, 28(1), 39–47. DOI: 10.1134/S1075700717010099.
23. Leksin, V. N. & Porfiriev, B. N. (2015). Pereosvoenie rossiyskoy Arktiki kak predmet sistemnogo issledovaniya gosudarstvennogo programmno-tselevogo upravleniya: voprosy metodologii [Redevelopment of the Arctic Area of Russia as an Objective of Systems Research and Special-Purpose Program Management Methodological Issues]. *Ekonomika regiona [Economy of Region]*, 4, 9–20. DOI: 10.17059/2015–4–1. (In Russ.)
24. Leksin, V. N. & Porfiriev, B. N. (2016). *Gosudarstvennoye upravlenie razvitiem Arkticheskoy zony Rossiyskoy Federatsii. Zadachi, problemy, resheniya [Governing the development of the Arctic Zone of the Russian Federation. Monograph]*. Moscow: Nauchnyy consultant Publ., 194. (In Russ.)
25. Leksin, V. N. & Porfiriev, B. N. (2008). Territorialnaya fragmentatsiya edinogo pravovogo prostranstva Rossii [Territorial fragmentation of the single legal space of Russia]. *Federalizm [Federalism]*, 1, 173–190.
26. Khikl, U. (2004). *Model Alyaski — vozmozhnosti dlya Rossii? [The Alaska Model — Opportunities for Russia?]*. Moscow: ID Progress Publ., 356. (In Russ.)
27. Khabrieva, T. Ya., Kobylkin, D. N., Emelyantsev, V. P. et al. (2014). *Rossiyskaya Arktika — territoriya prava: almanakh [The Russian Arctic is the territory of law: the almanac]*. In: T. Ya. Khabriev (Ed.). Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Salekhard: Administration of Yamalo-Nenets Autonomous Okrug; ID Yurisprudentsiya Publ., 280. (In Russ.)
28. Gavrillov, V. V. (2015). Pravovoy status Severnogo morskogo puti Rossiyskoy Federatsii [Legal Status of the Northern Sea Route of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian Law]*, 2, 147–157. (In Russ.)

Authors

Vladimir Nikolaevich Leksin — Doctor of Economics, Professor, Chief Research Associate, Institute for Systems Analysis, Federal Research Center “Informatics and Management” of RAS; Scopus Author ID: 55901970800 (9, 60-let Oktyabrya Ave., Moscow, 117312, Russian Federation; e-mail: leksinvn@yandex.ru).

Boris Nikolaevich Porfiriev — Member of RAS, Doctor of Economics, Professor, Head of the Institute of Economic Forecasting of RAS; Scopus Author ID: 6603270384 (47, Nakhimovskiy Ave., Moscow, 117418, Russian Federation; e-mail: b_porfiriev@mail.ru).