



ИНСТИТУТ РЕГИОНАЛЬНОГО КОНСАЛТИНГА

АРКТИЧЕСКОЕ ПРАВО РОССИИ: КАКИМ ЕМУ БЫТЬ?

РАБОЧИЕ ТЕТРАДИ

Выпуск

1



Н. Ю. Замятина
А. Н. Пилясов
Рабочие тетради. Выпуск
1. Арктическое право
России: Каким ему быть?

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=29603613
ISBN 9785449037077

Аннотация

Институт регионального консалтинга: Рабочие тетради. Выпуск 1. Книга посвящена анализу сложившейся системы нормативного правового регулирования развития Арктической зоны Российской Федерации, возникающих в данной сфере проблем, а также российских, зарубежных и международных законодательных практик, применимых для их решения. Предлагается модель законодательного регулирования развития АЗРФ, основанная на выработке норм и правил регулирования, адекватных специфичным особенностям Арктики.

Содержание

Аннотация	6
Введение	8
Глава 1. Закон об Арктической зоне Российской Федерации: долгая эпопея	14
1.1. Современное законодательное регулирование развития российской Арктики	14
1.2. Общие проблемы развития территориального законодательства в России	17
1.3. Существующие подходы к разработке отдельного закона по развитию Арктики	20
1.4. Проблемы и вызовы разработки современной законодательной модели развития Арктики России	27
Глава 2. Особенности и факторы развития Арктической зоны России	40
2.1. Факторы, учтенные и не учтенные в действующем российском законодательстве	40
2.2. Внутренние и внешние факторы	55
2.3. Системный анализ проблем использования стратегической ресурсной базы и экспортного потенциала Арктики России в интересах обеспечения комплексного и устойчивого развития АЗРФ	63

Рабочие тетради
Выпуск 1. Арктическое
право России:
Каким ему быть?

Ответственный редактор Н. Ю. Замятина, А. Н. Пиля-
сов

ISBN 978-5-4490-3707-7

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

Аннотация

Книга посвящена анализу сложившейся системы нормативного правового регулирования развития Арктической зоны Российской Федерации, возникающих в данной сфере проблем, а также российских, зарубежных и международных законодательных практик, применимых для их решения. Предлагается модель законодательного регулирования развития АЗРФ, основанная на выработке норм и правил регулирования, адекватных специфичным особенностям Арктики. Модель предполагает разработку общего Закона о развитии АЗРФ, а также создание трех блоков законодательства, системно увязанных друг с другом: экономического (одним из элементов которого является Закон об опорных зонах), населенческого и инфраструктурного. Каждый из блоков законодательства содержит компоненты, обеспечивающие нормы и правила для высокоспецифичных для Арктики субъектов регулирования. Это, во-первых, специфичные явления разного пространственного охвата, требующие выделения территориальных зон с особыми правилами регулирования хозяйственной деятельности; во-вторых, это совокупность субъектов регулирования, связанная с особой арктической сезонностью и/или мобильностью социально-экономических явлений. Реализация предлагаемых мер возможна в двух вариантах: инерционном и радикальном. Инерцион-

ный предполагает введение специфичных арктических блоков путем внесения поправок в существующее федеральное законодательство, а также рамочного закона о развитии Арктической зоны, радикальный – разработку системы отдельных «арктических» законодательных актов и Закона о развитии АЗРФ, носящего характер закона прямого действия. Радикальный сценарий способствует формированию нового арктического законодательства как поля инновационного развития законодательства РФ в целом.

Введение

Концептуальная база данной книги основана на представлении о роли Арктики в России как территории, специфика которой требует смелых, прорывных решений – не только в технологической, но и в институциональной сфере. Арктика должна стать поисковой лабораторией для выработки новых норм и правил для обеспечения комплексного и устойчивого пространственного развития. В этом смысле данная работа тесно смыкается с усилиями наших коллег в Правительстве Российской Федерации по подготовке Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Для нового экономического роста, для инновационного развития страны и Арктики недостаточно опираться на набор существующих институтов – требуется их модернизация. Авторы монографии убеждены, что, с одной стороны, эти институты должны быть нацелены на защиту национального суверенитета в Арктической зоне Российской Федерации; с другой стороны, они должны учитывать реалии глобализации. Арктика России не может сегодня развиваться в отрыве от мировых трендов и конъюнктуры мировых рынков. Эти два противоречивых, на первый взгляд, приоритета связываются императивом экономического развития: только динамично и прогрессивно изменяющаяся Арктика способна одновременно решить вопросы национального сувере-

нитета и стать значимой частью глобальной экономики, глобального Севера.

Решение поставленной задачи, однако, невозможно без системных изменений в законодательной системе, обеспечивающей устойчивое развитие Арктики. Речь идет об одновременных изменениях в отраслевом (в том числе ресурсном), территориальном (пространственном) праве с целью его адаптации к очень специфичным хозяйственным реалиям Арктической зоны Российской Федерации.

Специфика нового арктического законодательства должна исходить из императива необходимости адаптации регулятивных норм к возможности резких изменений природных факторов и экономической деятельности, структуры и территориального распределения субъектов арктической экономики – что характерно для Арктики. Арктическое законодательство должно также учитывать высокий уровень территориальной вариативности природных, инфраструктурных, социально-культурных условий хозяйствования. По сути, арктическое законодательство должно представлять собой вариативный ряд законодательных норм, вступающих в силу в зависимости от конкретных местных условий и в зависимости от определенных периодов времени. «Идеальное» арктическое законодательство должно обеспечивать гибкость и способность к быстрой адаптационной изменчивости всей арктической экономики, и при этом – адекватность регулятивных норм и правил высо-

коспецифичным условиям отдельных арктических территорий.

Анализ мировой практики, применяемой в отношении арктических территорий, показывает, что наиболее эффективный путь развития арктического законодательства – это стимулирование и организация «низовых» инициатив – в том числе в сфере законотворческой деятельности. На современном этапе развития арктического законодательства очевидно, что только путем включения в законотворческий процесс инициатив местного и регионального уровня, традиционных институтов и традиционного знания возможно формирование оптимальной структуры арктического права.

При этом законодательство зарубежных соседей России в Арктике тяготеет к кодифицированности, регулирует комплексные, не фрагментарные, феномены хозяйственной и человеческой жизни в регионе. Например, в одном законе могут быть систематизированы все формы социальной поддержки и специфические условия предоставления социальной помощи в Арктике. Нормативная правовая настойчивость в утверждении феномена арктической комплексности наших зарубежных коллег конструктивна и для российской Арктики. Таким образом, комплексность – и одновременно вариативность арктического законодательства – должны стать его неотъемлемыми особенностями.

В канадском федеральном и региональном законодательстве многие понятия и события привязываются к определен-

ному, строго очерченному, моменту времени (добыча нефти у устья скважины, момент открытия месторождения, момент превращения газа в товар и др.). Данные дискретные моменты времени задают временное пространство экономического развития, его событийно организуют, и к ним приурочены нормы и правила, которые поэтому имеют не стационарный характер, а временное и пространственное измерение, протяженность.

Каждая норма имеет четко определенный срок регулирования – пять, десять лет, после чего регулирование прекращается, т.е. исчезает сам объект регулирования: новая и старая нефть, ежегодные обязательства по снижению объемов бюджетного долга – в течение определенного срока. В ряде случаев после окончания срока действия института требуется менять контекст или принимать новый акт. Представляется оправданным прописывать временные границы нормам и правилам, признавая их чувствительность не от помесечных обстоятельств, но от более долговременных общественных процессов.

В российском законодательстве по Арктике обычно прописывается регламент деятельности, но не реальные акторы экономики, субъекты инновационных перемен, которые создаются новым правовым актом. С другой стороны, в зарубежной законодательной практике других полярных стран часто обозначается создание и регламент работы конкретных структур, например, арктических корпораций, местных

сообществ, фондов и так далее. Представляется, что «акторные» модели законодательного регулирования сегодня способны более действенно менять сложившийся и не всегда оптимальный регламент экономического развития на российской Арктике, чем существующие «деятельностные» модели.

Целью нашей работы является подготовка предложений по системному решению задач стратегического планирования и структурных проблем в интересах обеспечения комплексного и устойчивого развития Арктической зоны РФ для формирования эффективной модели законодательного регулирования.

Для достижения данной цели в монографии решаются следующие задачи:

1. Проводится Анализ международно-правовых аспектов освоения Арктики, складывающейся международной обстановки в регионе, приоритетов в деятельности Арктического совета, включая законодательные меры реализации международных договоров, заключенных в рамках Арктического совета, ситуации с уточнением международно-правового режима Арктики и закреплением суверенных прав России на континентальный арктический шельф.

2. Разрабатываются основные положения модели законодательного регулирования, сопряженной с системой стратегического планирования, в интересах обеспечения комплексного и устойчивого развития Арктической зоны Рос-

сии;

3. Разрабатываются предложения по законодательному обеспечению реализации национальных интересов и стратегических приоритетов государственной политики Российской Федерации в Арктике.

В подготовке текста монографии приняли участие сотрудники Института регионального консалтинга:

профессор, д. г. н. А. Н. Пилясов – общая редакция, разделы – 1.2, 1.3., 1.4., 3.1., 3.4., 3.5;

к. г. н. Н. Ю. Замятина – общая редакция, разделы – 2.1., 2.2., 2.3., 3.1, 3.2., 3.3;

О. Д. Ивлиева – 3.6;

А. В. Котов – 1.3., 3.5., 6.1.;

К. Д. Ловягин – 2.4., 3.3., 4.3., 6.3., 6.4.;

А. Н. Петрова – 3.3, 6.2.;

А. В. Потураева – 2.6., 4.1.;

К. В. Ростислав – 3.3., 3.5., 5.1., 6.1;

Н. Л. Туров – 1.1., 2.1., 2.2., 2.3.;

И. А. Шамало —3.3.;

А. Г. Шипугин – 4.2.;

Л. Б. Юлина – 5.2., 5.3.

Глава 1. Закон об Арктической зоне Российской Федерации: долгая эпопея

1.1. Современное законодательное регулирование развития российской Арктики

Законодательную основу системы документов государственного регулирования развития Арктики России составляют следующие нормативно-правовые акты: «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (утв. Президентом РФ 18.09.2008); «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (утв. Президентом РФ 20.02.2013); новая редакция государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (постановление Правительства РФ от 31 августа 2017 года №1064).

«Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую пер-

спективу», «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», программа «Социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» являются основными стратегическими нормативными документами, определяющими отдельные направления деятельности в АЗРФ. В них сформулированы основополагающие цели и задачи комплексного и устойчивого развития АЗРФ. Законодательным обеспечением деятельности в Арктике занимаются особые координационные органы: Государственная комиссия по вопросам развития Арктики и Совет по Арктике и Антарктике при Совете Федерации.

Кроме триады основополагающих документов, регулирующих деятельность в АЗРФ, важны также следующие документы:

- ФЗ №132 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» (От 28.07.2012 г.);
- ФЗ №187 «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30.11.1995 (С поправками от 02.05.2015, правки от 03.07.2016 вступят в силу с 01.01.2019);
- Указ Президента №296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» (от 02.05.2014) и внесение поправок указом Президента РФ от 27.06.2017 (Внесение в список сухопутных терри-

торий РФ территории муниципальных образований «Беломорский муниципальный район», «Лоухский муниципальный район» и «Кемский муниципальный район» Республики Карелия).

Кроме того, деятельность России в арктической зоне регулируется иными государственными программами Российской Федерации, федеральными и ведомственными целевыми программами, а также отраслевыми стратегиями, региональными и муниципальными программами. Примерами таких отраслевых документов, регулирующих в том числе деятельность в АЗРФ, являются: «Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года» 2015 года¹, «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» 2015 года² и т. д. В общей сложности к арктическому законодательству в той или иной мере относится более 500 нормативно-правовых актов, часть которых сохраняет силу еще с советских времен.

¹ Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года / Министерство иностранных дел Российской Федерации. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkV6BZ29/content/id/462098.

² Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» / Российская Газета. 31 декабря 2015 г. URL: <https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>.

1.2. Общие проблемы развития территориального законодательства в России

Долгий период разработки закона об Арктической зоне (первый законопроект был представлен еще в 1998 году) свидетельствует о системных проблемах в разработке Арктического законодательства. Эта проблема – общая слабость, неотработанность территориального подхода в законодательной практике Российской Федерации в целом. Здесь традиционно преобладает отраслевой подход,

Между тем особенности Арктики, требующие разработки отдельной системы арктического законодательства, имеют именно территориальную природу. Ключевые из этих особенностей до сих пор остаются за пределами законодательного поля. Это особая структура северной экономики, выражающаяся в специфическом сочетании трех основных секторов (трансфертный, корпоративный, традиционного природопользования). Это условия отдаленности – не только ценовой, но и экономической (связанной с узостью местных рынков), и институциональной (разрыв между местом выработки нормативов и местом их применения, чреватый снижением эффективности нормотворческой деятельности). Это исключительная пространственная мобильность

населения и экономических субъектов, быстрые изменения численности населенных пунктов, широкое распространение сезонных и временных явлений (вахтовая занятость, зимние дороги и многое другое), быстрая трансформация сети населенных пунктов (возникновение и ликвидация городов и поселков), изменчивость природных и экономических условий развития. Наконец, это особая роль Арктике в экономической системе России и система национальной безопасности – роль передового рубежа, фронта не только в геостратегическом, но и в экономическом и институциональном плане – как зоны потенциальной экспериментальной наработки новых норм и практик, впоследствии распространяемых на другие регионы. Названные особенности делают безальтернативной необходимость разработки кодекса специализированного арктического законодательства.

В зарубежной практике накоплен достаточно большой опыт разработки именно территориального законодательства – начиная от Закона о корпорации долины реки Теннеси (ставшим прорывной институциональной мерой по преодолению Великой депрессии в США в 1930-е годы) и кончая современной нормотворческой деятельностью, разрабатываемой под эгидой Арктического совета. Мощный пласт территориально специфичных и/или территориально дифференцированных норм и правил наработан во многих арктических странах – США, Канаде, в странах Скандинавии. Общей особенностью арктического права является акцент

на местный уровень, низовые инициативы – подход, единственно эффективный в условиях редкой плотности населения. При этом на федеральном/национальном уровнях осуществляется в преимущественно общее стратегическое планирование, определение рамочных условий развития.

Идеальная модель арктического законодательства строится на примате территориальной специфичности Арктики как субъекта регулирования. Она дает ответы на вызовы высокой пространственно-временной мобильности ключевых местных акторов, участвующих в развитии Арктической зоны, на вызовы отдаленности в условиях специфических структуры и законов функционирования северной экономики – с учетом стратегической роли Арктики в российской экономике.

1.3. Существующие подходы к разработке отдельного закона по развитию Арктики

Первая версия законопроекта по Арктической зоне была подготовлена членами Совета Федерации еще в 1998 году; за ней последовала вторая, инициированная депутатами Государственной думы в 1999 году; третья версия была разработана Минрегионом России совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в 2013 году. В 2014 году Институт законодательства и сравнительного правоведения подготовил несколько версий данного законопроекта, а в 2015 году представил обновленную концепцию и структуру законопроекта. Параллельно с ним аппарат Совета Федерации подготовил свой вариант концепции и структуры закона. Наконец, в 2016 году Минэкономразвития России подготовило проект Закона о развитии Арктической зоны Российской Федерации, ядром которого стал новый институт опорных зон.

До настоящего времени ни один из вариантов законопроекта об Арктике не получил одобрения Правительством Российской Федерации. Такова история вопроса.

Если мы будем сравнивать все имеющиеся версии законопроекта (табл. 1), то обнаружим значительную преемствен-

ность первых двух, ориентированных на значительное усиление государственной поддержки арктических территорий по сравнению с северными регионами России; преемственность третьей и четвертой версии закона, которые меньше ориентированы на государственный патернализм и больше на партнерство государства и бизнеса, поддержку конкуренции и предпринимательской деятельности в Арктической зоне – через улучшение инвестиционного и предпринимательского климата. Между первыми двумя и последними двумя версиями практически нет преемственности, что может быть объяснено 14-летним временным интервалом между ними: конечно, мы теперь живем в совершенно другой стране, с другой экономикой, институтами, политической системой, чем та, которую мы имели в драматичные 1990-е годы.

Таблица 1

Сравнительный анализ законопроектов об Арктической зоне Российской Федерации

<p>Концепция сравнения / Проекты законов</p>	<p>Проект ФЗ "Об Арктической зоне Российской Федерации" (от 10 июля 1998 года № 323-СФ (Проект))</p>	<p>Проект ФЗ "Об Арктической зоне Российской Федерации" (разработчик – Минрегион России, Институт законодательства и сравнительного правоведения, 2013)</p>	<p>Проект ФЗ "Об Арктической зоне Российской Федерации" (разработчик – Минрегион России, Институт законодательства и сравнительного правоведения, 2015)</p>	<p>Проект ФЗ «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России, 2016)</p>
<p>Определение Арктической зоны</p>	<p>Принцип перечисления муниципальных образований</p>			
<p>Специфика государственного регулирования в Арктической зоне</p>	<p>составная часть региональной политики Российской Федерации и проводится дифференцировано</p>	<p>часть государственной политики, национальной политики и правлений на создание условий</p>	<p>политика устойчивого и комплексного развития Арктики</p>	<p>Комплексная целенаправленная деятельность органов государственной</p>
<p>Определение Арктической зоны</p>	<p>«Состав суверенной территории Российской Федерации в Арктической зоне определяется морскими путями, национальная база»</p>	<p>«Состав суверенной территории Российской Федерации в Арктической зоне определяется морскими путями, национальная база»</p>	<p>«Состав суверенной территории Российской Федерации в Арктической зоне определяется морскими путями, национальная база»</p>	<p>«Состав суверенной территории Российской Федерации в Арктической зоне определяется морскими путями, национальная база»</p>

	по субъектам Российской Федерации с учетом их специфических особенностей	для комплексного и равномерного социально-экономического развития	свой зоны Российской Федерации проводится с учетом единства экономического пространства и неоднородности дифференциацией мер	власти Российской Федерации по обеспечению институциональных, организационных и нормативно-правовых условий комплексного социального развития. В рамках своей зоны, с учетом ее географического положения и значения для геополитических интересов Российской Федерации
Структуры, участвующие в формировании государственной политики	<p>Правительство Российской Федерации непосредственно или через специально уполномоченные ФОИВ</p> <p>+</p>	<p>1) ФОИВ</p> <p>2) ОМСУ</p> <p>3) Граждане и общественные объединения</p>	<p>1) межведомственный координационный орган (Госкомиссия)</p> <p>2) ОМСУ</p> <p>3) граждане</p> <p>4) организации, ведущие хозяйственную и иную деятельность</p>	<p>Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации</p>
Механизмы	Федеральные стратегии (концепции) и федеральные программы	Государственная программа (Стратегия)	Стратегия развития Арктической зоны	Опорная зона развития в Арктике

	граммы развития арктической зоны	граммы развития арктической зоны	Государственная программа (Стратегия) развития Арктической зоны. Стимулирование межрегионального взаимодействия и сотрудничества	Проектный офис опорных зон развития в Арктике
Инструменты государственного регулирования в Арктической зоне				
государственный протекционизм (создание условий государственного-частного партнерства в решении социальных, экономических	+	-	-	-
проблем) создание Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества, использование возможностей международного сотрудничества для осуществления экономического, научно-технического и культурного взаимодействия	-	-	+	-
поддержка конкуренции и предпринимательской деятельности в Арктической зоне (улучшение инве-	-	+	+	-

18 января 2018 года. Стратегия Арктической зоны Российской Федерации. Фундаментальное понятие, лежащее в основе государственного регулирования – от истоков мифа и нравственных, государственных регуляторов в области производства и потребления, государственной инновационной деятельности (с акцентом на обращение с отходами производства и потребления), государственное регулирование в области научно-технической и инновационной деятельности в Арктической зоне Российской Федерации и в области социального развития.

стационарного и предпринимательского климата)						
Транспортные вопросы (арктическая транспортная система, вопросы высоты воздушных трасс, особая проектно-техническая документация)	+	-				-
Специфика межбюджетных отношений (повышенные коэффициенты зачислений в Арктику)	+	-				-
Политика (тарифная, тарифная и инвестиционная политика)	+	-	+			-
Регулирование трудовых отношений и госгарантии (районные коэффициенты и процентные надбавки, обеспечение жизнеобеспечения населения, льготные тарифы естественных monopolий, особенности производства продукции в арктическую зону)	+	-				-
Статус деятельности на Шельфбергене	-			+		-

Таблица подготовлена к.э.н. А.В. Котовым (АНО «ИРК»)

Любопытно отметить, что есть одна линия в инструментах государственного регулирования в Арктике, которая четко прослеживается в трех (из пяти рассмотренных) версиях закона: это провозглашение необходимости льготной кредитной, тарифной и инвестиционной политики для хозяйствующих субъектов в Арктической зоне. Мы можем увидеть

в этом объективную правду жизни: разные разработчики, с интервалом в 14 лет, обращались к идее создать в Арктической зоне привлекательные условия для инвесторов и хозяйствующих субъектов через инструменты федерального закона. И эту родственность позиций очень важно отметить для успеха дальнейшей работы над документом.

Однако от версии к версии сохраняются, как «родимые пятна», недостатки, которыми пронизаны все версии закона. Нет понимания, как, в каких правовых понятиях и юридически обоснованных терминах, нам отразить специфику Арктики в статьях, чтобы это было не очередной декларацией, а реальным сильным ходом во благо экономической динамики, позитивных структурных сдвигов в арктической экономике России. Во всех вариантах много общих мест, которые можно одинаково отнести и к Арктике, и к регионам Центральной России, например, Тамбовской области. Наступает момент истины, когда нужно определиться, каким же путем идти дальше.

1.4. Проблемы и вызовы разработки современной законодательной модели развития Арктики России

Хотелось бы остановиться на нескольких фундаментальных противоречиях, которые обнаруживаются в работах над законопроектом и которые очень сильно ее тормозят.

Первое противоречие связано с тем, что абсолютно все разработчики закона отрывают его от современных реалий социально-экономического развития Арктики (даже называя свой закон «О развитии Арктической зоны РФ» – и в этом состоит любопытный парадокс!). Вот они, эти современные вызовы: депопуляция российской Арктики (наши зарубежные коллеги уже отмечают, что мировая Арктика проходит реперную точку, когда население российской Арктики уже более не формирует большинство населения всей циркумполярной зоны; в 20-летнем прогнозе уменьшения населения глобальной Арктики оказывается «повинной» Россия – вносит основной вклад); ее инвестиционная непривлекательность для малого и среднего бизнеса; отсутствие бюджетных средств в утвержденной Госпрограмме развития Арктической зоны РФ; фрагментация арктического пространства, когда чтобы добраться из Салехарда в Мурманск, нужно лететь через Москву. Представляется, что за-

кон об Арктике должен отвечать на реальные экономические вызовы текущего момента, иначе он просто не нужен. Закон должен институционально, нормативными правовыми механизмами укреплять арктическую экономику, формировать позитивную повестку для талантливой российской молодежи, которая пока бежит с Арктики, а нужно – чтобы приезжала.

Второе противоречие абсолютно всех версий законопроекта – между отраслевым и территориальным подходом к решению экономических и социальных проблем Арктики. Здесь необходимо отметить три момента. 1) В условиях присоединения России к ВТО неизбежно меняются акценты государственной промышленной политики от ныне запрещенных отраслевых, через назначение сверху отраслей и предприятий-победителей в битве за ресурсы федерального бюджета, на территориальные – господдержка промышленности через инструменты особых экономических зон, территорий опережающего развития, экономические кластеры и др. В работе над законом нужно обязательно это учитывать. 2) Неслучайно именно в последние два года «территориальный блок» российского федерального законодательства стал активно развиваться, о чем свидетельствует, например, принятие Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития» от 29 декабря 2014г. №473-ФЗ. 3) Разработчики из Института законодательства и сравнительного правоведения справедливо отмечают, что

«в правовом регулировании освоения и развития Арктики преобладает отраслевой подход: действуют акты конституционного, административного, гражданского, экологического, земельного и других отраслей законодательства». Они пишут в сопроводительных документах к закону, что «Южная Корея, Китай, Сингапур успешно создают особые территории, которые действуют, как правило, на основании отдельного правового акта высшей юридической силы, который содержит существенные изъятия из общих правил регулирования в сфере земельных отношений, предпринимательской, инвестиционной деятельности, налоговых, таможенных режимов и т. д. При этом в каждом случае определяется свой набор необходимых экономических, правовых, институциональных инструментов для обеспечения регионального развития». Однако затем, уже на следующей странице, предлагается структура законопроекта об Арктике, в котором утверждаются принципы прежнего отраслевого (и так отчетливо и грамотно ранее раскритикованного) подхода, пролоббированные различными федеральными ведомствами: экология, транспорт, туристическая деятельность и т. д. И опять все отдельно, разрозненно, мелко. Указывается, что «анализ „территориальных“ законов (например, ФЗ от 1 мая 1999 г. №94-ФЗ „Об охране озера Байкал“) свидетельствует, что имеющаяся в них регламентация построена в основном на базе стандартных подходов, не учитывающих особенности регионов, формирую-

щие тот комплекс необходимых правовых механизмов, который даст наибольший эффект и обеспечит стимулирование регионального развития». Но разве это оправдание тому, чтобы на законе об Арктической зоне, наконец, не попытаться поломать эту негативную традицию! А так получается, что диагностика проблемы абсолютно верная, мировой опыт изучен, известен, но смелости применить его на российской почве, очевидно, не хватает. Однако в реальности мало говорить про пагубность отраслевого подхода – нужно утверждать принципы территориального подхода в законе о развитии Арктики.

В этой связи можно указать еще на одно противоречие, тесно связанное с дилеммой «отрасли или территории первичны в господдержке развития Арктики»: между провозглашаемой всеми разработчиками «необходимостью комплексного регулирования правоотношений, складывающихся в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации» и реалиями очень кусочного, очень дробного, разведенного по отраслевым квартирам, законопроекта.

О том, как же обеспечить так остро необходимую арктической экономике и арктическим территориям комплексность подхода в господдержке и регулировании, будем говорить дальше.

Третье противоречие – между арктическим и северным законодательством. Никто из разработчиков не обратил на него внимание, однако в неявном виде оно присутствует

во всех документах (концепция, структура закона, обосновывающие материалы по составу арктических территорий), представленных в связи с подготовкой законопроекта. Напомню, что северное законодательство в связи с отменой (в 122-ФЗ от 22.08.2004 г.) действия Федерального закона от 19 июня 1996 г. №78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации», на котором базировалась Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера с середины нулевых годов, по сути, остановлено. С другой стороны, по Арктической зоне в последние годы, наоборот, осуществлен мощный прорыв: приняты указом Президента РФ «Основы государственной политики России в Арктике», Стратегия социально-экономического развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности, Госпрограмма социально-экономического развития Арктической зоны РФ, федеральный закон от 28 июля 2012 года №132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути».

Этот дисбаланс между северным и арктическим законодательством есть тот фон, на котором проходит работа над законопроектом об арктической зоне. И его нельзя не учитывать. Например, как нужно оценивать современные споры о составе арктических территорий – кому войти, кому вый-

ти из «президентского» списка? Как проблемность обособления Арктики от Севера. В такой степени отчетливости эта проблема никогда не возникала в советское время: были районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, по которым осуществлялась политика государственных социальных гарантий и компенсаций, а районы Арктики определялись отдельным, секретным списком, и упоминались лишь в контексте вопросов обороны и международных экологических обязательств России и экологического сотрудничества. Эти списки были четко разведены. Теперь они сосуществуют вместе и, естественно, возникает вопрос их размежевания.

Стагнация северного законодательства и бурное развитие арктического вызывает закономерное желание ряда северных территорий, прежде всего дотационных республик, «поднять» статус части своих территорий до теперь более привлекательных – арктических. Очевидно, что если бы северное законодательство развивалось в России с темпами арктического, то никаких «волн» вверх, в Арктику, у северных районов никогда бы не возникло. Может быть, нужно не зачислять в Арктику новые территории, а адекватно и внятно развивать северное законодательство, и это напряжение тогда спадет?

Понимание тесной интеграции северного и арктического законодательства позволяет разработчикам закона решать проблемы, которые, на первый взгляд, кажутся непреодоли-

мыми. Например, вопрос о гарантиях и компенсациях для жителей арктической зоны или вопрос об устойчивом развитии коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Есть ли смысл развивать эти темы в статьях арктического закона, если уже существует и функционирует (правда, с многочисленными проблемами – которые, однако, не исчезнут, если эти сюжеты будут повторены в арктическом законе) северное право, в котором эти объекты регулирования уже давно существуют? Системный подход, интегрирующий северное и арктическое законодательство, очень важен для успеха в работе над нашим законом «Об арктической зоне».

Четвертое противоречие, которое проявилось в процессе работы над законом, это противопоставление прибрежных и внутренних территорий в Арктической зоне при обсуждении списка «новых» арктических территорий. Видимо, Указ Президента РФ от 2 мая 2014 года №296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» своим названием неожиданно пробудил стремление части северных, внутренних территорий обрести новый престижный статус полярных. Здесь очень важно вспомнить, что именно длительные споры по составу арктических территорий, по «точной и честной» южной границе Арктической зоны РФ, по сути, утопили три предыдущих версии законопроекта. Вся энергия разработчиков ушла на обоснование «точных» критериев отнесения территорий к по-

лярной зоне; на споры по вытекающему из той или другой группы критериев состава полярных территорий и так далее. А на сущностные вопросы поддержки, инициирования динамичного развития Арктики новыми институтами уже просто не оставалось ни сил, ни времени. Нельзя позволить снова завести себя в этот тупик! К счастью, Указ Президента дает нам теперь такой шанс здесь успокоиться и сконцентрировать интеллектуальные усилия для институциональной поддержки экономического развития в Арктической зоне.

Наконец, *пятое противоречие* состоит в существенном игнорировании разработчиками законопроекта триады уже утвержденных документов по развитию Арктической зоны: Указа Президента, Стратегии и Госпрограммы. Есть упоминание, но нет сущностной интеграции всех документов в единую систему. Почему это важно? Но дело в том, что опора на «Основы госполитики в Арктической зоне» позволяет избежать «проходного» упоминания в тексте закона моментов, которые ранее уже получили развитие, были отражены. Аналогично есть ли смысл развивать тему завоза грузов на Север, если существует специальный Федеральный закон (ФЗ от 22.08.2004 №122-ФЗ)? Аналогично по гарантиям и компенсациям, по Северному морскому пути, по коренным народам Севера – есть утвержденные блоки федерального законодательства по каждому направлению! С другой стороны, есть Госпрограмма без бюджетных средств, есть реальные проблемы современного социально-экономи-

ческого развития Арктической зоны РФ. И закон должен внести свою лепту, чтобы укрепить эти, пока институционально оголенные, направления развития Арктики. Иначе говоря, он должен иметь проблемный, а не декларативный характер, быть обращен на решение реальных современных проблем развития арктической зоны.

Анализ многочисленных сопутствующих законопроекту документов (конкурирующие концепции, структуры, обоснования), которые родились в процессе коллективной работы экспертов, позволяют определить несколько распространенных мифов, которые не так безобидны, как кажется, потому что отвлекают нашу энергию на обсуждение проходных, а не действительно значимых для развития Арктики, вопросов.

Миф 1. «Районирование российской Арктики должно осуществляться на основе выделения целостных природно-хозяйственных систем арктического и субарктического облика». Нигде в мире обособление Арктики по природно-хозяйственным системам не производится, но всегда – по границам административно-территориального деления, в очень редких случаях – по широте. Для целей государственного управления определять Арктику по «целостным природно-хозяйственным системам» невозможно просто потому, что они не могут, не являются объектом управления. Кроме того, по ним нет государственной статистики. А как можно управлять тем, по чему нет информации? Вместо

природно-хозяйственных систем должны использоваться реальные, объективно существующие муниципальные образования и субъекты Российской Федерации.

Миф 2. Арктический закон должен быть направлен на решение «стержневой» проблемы внеэкономического «северного удорожания» в его экстремальной арктической форме, в котором фокусируются практически все проблемы макро-региона. Неверно видеть сущность нового закона в нейтрализации северных удорожаний для граждан и хозяйствующих субъектов. Вспомним, что этой идеологией была пронизана первая версия законопроекта 1998 года: дайте нам федеральных денег, потому что мы – Арктика. В значительной степени именно поэтому он и не был принят. Однако в данном мифе воспроизводится та же идеология, только в замуфлированном, скрытом виде: не дай денег, а компенсируй северные удорожания для выравнивания условий конкуренции. Ни одна арктическая страна не идет этим путем. Везде поддержка государства развития полярных территорий имеет совершенно другой характер: гарантии и компенсации бюджетникам и формирование условий инвестиционной привлекательности для крупных (глобальных) ресурсных компаний и местного малого и среднего бизнеса. Разница между этими подходами принципиальная.

Первый (мифологический) подход построен на принципе «издержки плюс» – все свои «объективные» арктические издержки вменяем для компенсации государству, с небольшой

«маржой», чтобы иметь и прибыль. Понятно, что это абсолютно нереалистичное предложение. Ставить целью закона нейтрализацию северных удорожаний, это значит надеяться на откровенный патернализм со стороны государства, хотя и прикрытый личиной – «мерами налогового и вненалогового регулирования, тарифной политикой, политикой в сфере установления регионально дифференцированных нормативов в сфере строительной деятельности, нормативов амортизации, иных нормативов». На самом деле суть иждивенчества при этом никоим образом не меняется. Второй подход нацелен на концентрированную работу по снижению затрат (трудосбережение, энергоэффективность, вахтовые формы организации работ и др.). И именно он, как показывает мировой опыт, и является стержневым.

Миф 3. Прописывать ресурсную основу арктической экономики в статьях закона об экономическом развитии Арктики нецелесообразно, потому что есть отдельный блок федерального законодательства. Сердцевинной спецификой арктической экономики является ресурсный характер. От ресурсов она начинается, с истощением природных ресурсов связаны ее последующие проблемы, экономическая недоступность далеко от транспортной инфраструктуры расположенных месторождений определяет направление государственного иницилирующего импульса для развития многих арктических территорий. Поэтому писать закон об Арктике и не прописывать инвестиционные проекты

освоения ресурсных месторождений, ресурсные корпорации как основные акторы арктической экономики, ресурсную базу традиционного природопользования невозможно. Ресурсы – это сквозная, «нутряная» специфика арктической экономики, которая определяет весь вектор ее развития.

Можно сформулировать несколько ключевых «развилок» в дальнейшей работе над проектом ключевого закона об Арктической зоне, по которым необходимо принципиальное решение.

Первая: каким быть закону – прорывным или традиционным – в смысле повторения обязательных ритуальных танцев про «особенности осуществления полномочий органов государственной власти», «совершенствование системы государственного управления развитием», «разграничение полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления в области развития» с добавлением слов «арктический», «особый», «особенности».

С более радикальной точки зрения, закон «Об арктической зоне» нужен для того, чтобы закладывать прорывные идеи, создавать новые структуры и институты на перспективу. Например, такие как признание необходимости и механизм инновационного регулирования Арктической зоны государством, ответ России на вызовы, которые возникают перед нашей Арктикой в условиях глобализации. Закон должен работать на обеспечение безопасности – личностной,

общественной, региональной и национальной.

С этой первой развилкой непосредственно связана *вторая*: каким быть закону – «всеядным» или сфокусированным на проблемах экономического развития Арктической зоны? Уверены, что прорывной закон – только нацеленный на одну-две ключевые сферы нормативного регулирования. Здесь прописываются меры для обеспечения инвестиционной привлекательности арктической зоны, инструменты государственно-частного партнерства и др. Широта же разжижает прорывной характер и неизбежно превращает закон в заурядно-традиционный.

Третья развилка: закон прямого действия или рамочный? здесь опять закономерность: чем шире объект регулирования, тем больше вероятность рамочного закона. А чем она уже, тем больше правды у закона прямого действия.

Четвертая развилка: как формировать меры господдержки хозяйствующих субъектов Арктической зоны – единым подходом или на проектной основе, конкретный проект, под него специальная институциональная оснастка и проектное финансирование. Зарубежный опыт свидетельствует, что крупные ресурсно-транспортные проекты в Арктике идут в основном на проектной основе, т.е. индивидуализировано. Значит, закон мог бы прописать списком или реестром перечень приоритетных крупных инвестпроектов в Арктике и основные механизмы их господдержки.

Глава 2. Особенности и факторы развития Арктической зоны России

2.1. Факторы, учтенные и не учтенные в действующем российском законодательстве

Особенности развития Арктической зоны, учтенные в действующем законодательстве

Согласно «Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» от 2013 г. ключевыми факторами, оказывающими влияние на социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации, являются:

– экстремальные природно-климатические условия, включая низкие температуры воздуха, сильные ветры и наличие ледяного покрова на акватории арктических морей;

– очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения;

– 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;

– низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий.³

Такой набор факторов выявляет целый ряд проблем в системе социально-экономического развития АЗРФ, который включает социальную сферу, экономическую сферу, сферу науки и технологий, сферу природопользования и охраны окружающей среды. Решение проблем в этих областях необходимо для обеспечения комплексного и устойчивого развития Арктики:

а) в социальной сфере: отрицательные демографические процессы в большинстве приарктических субъектов Российской Федерации, отток трудовых ресурсов (особенно высококвалифицированных) в южные районы России и за границу; несоответствие сетей социального обслуживания характеру и динамике расселения, в том числе в образовании,

³ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142561. (дата обращения: 06.12.2017).

здравоохранении, культуре, физической культуре и спорте; критическое состояние объектов жилищно-коммунального хозяйства, недостаточная обеспеченность населения чистой питьевой водой; 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); низкое качество жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Арктической зоны Российской Федерации;

б) в экономической сфере: отсутствие российских современных технических средств и технологий для поиска, разведки и освоения морских месторождений углеводородов в арктических условиях; износ основных фондов, в особенности транспортной, промышленной и энергетической инфраструктуры; неразвитость базовой транспортной инфраструктуры, ее морской и континентальной составляющих, старение ледокольного флота, отсутствие средств малой авиации; высокая энергоемкость и низкая эффективность добычи природных ресурсов, издержки северного производства при отсутствии эффективных компенсационных механизмов, низкая производительность труда; дисбаланс в экономическом развитии между отдельными приаркти-

ческими территориями и регионами, значительный разрыв между лидирующими и депрессивными районами по уровню развития; недостаточное развитие навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения мореплавания; 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 Арктической зоны Российской Федерации; неразвитость энергетической системы, а также нерациональная структура генерирующих мощностей, высокая себестоимость генерации и транспортировки электроэнергии;

в) в сфере науки и технологий отмечается дефицит технических средств и технологических возможностей по изучению, освоению и использованию арктических пространств и ресурсов, недостаточная готовность к переходу на инновационный путь развития Арктической зоны Российской Федерации;

г) в сфере природопользования и охраны окружающей среды выделяется возрастание техногенной и антропогенной нагрузки на окружающую среду с увеличением вероятности

достижения ее предельных значений в некоторых прилегающих к Российской Федерации акваториях Северного Ледовитого океана, а также на отдельных территориях Арктической зоны Российской Федерации, характеризующихся наличием особо неблагоприятных зон, потенциальных источников радиоактивного загрязнения, высоким уровнем накопленного экологического ущерба⁴.

Тем не менее, существует целый ряд особенностей и факторов развития АЗРФ, до настоящего времени не затронутые или не в полной мере учтенных действующей системой арктического законодательства.

Факторы развития Арктической зоны, не учтенные в действующем законодательстве

Специфика Арктической зоны состоит не только в ее повышенной уязвимости по отношению к внешним и внутренним факторам (мировые цены на энергоносители, зависимость от поставок топлива, продовольствия, оборудования и др. товаров из других регионов страны и др.). Арктические территории России обладают рядом имманентно присущих им свойств, определяющих принципиально иные особенности и механизмы развития Арктики по сравнению с регио-

⁴ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142561. (дата обращения: 06.12.2017).

нами, расположенными в основной зоне расселения.

Особая структура и механизмы развития северной экономики

И зарубежными, и российскими исследователями многократно исследовалась и детально охарактеризована специфика развития Арктики⁵. Суть практически всех исследований сводится к тому, что механизмы и законы социально-экономического развития Арктики настолько специфичны, настолько отличаются от основных принципов экономического развития, разработанных для умеренных широт (главным образом, на материале густонаселенных районов Западной Европы, Северной Америки, Японии) – что совершенно необходимо выделение Арктики в отдельное производство, разработка для нее самостоятельных принципов и механизмов социально-экономического развития⁶. Такой подход отражен в выделении самостоятельного направления

⁵ Arctic Human Development Report: Regional Processes and Global Linkages. Ed. by Larsen, Joan Nyman and Fondahl, Gail. Copenhagen: Nordisk Ministerråd, 2015; Huskey L. Limits to growth: remote regions, remote institutions // Annals of regional science. 2006. #40. Pp. 147—155; Andrey N. Petrov, Shauna BurnSilver, F. Stuart Chapin III, Gail Fondahl, Jessica Graybill, Kathrin Keil, Annika E. Nilsson, Rudolf Riedlsperger & Peter Schweitzer. Arctic sustainability research: toward a new agenda, Polar Geography, 2016: 39:3, 165—178.

⁶ Детально см.: Замятина Н. Ю., Пилясов А. Н. Новое междисциплинарное научное направление: арктическая региональная наука // Регион: экономика и социология. – 2017. – №3. – С. 3—30.

«северной экономики», предложенный в 1996 г.⁷ и развитый в многочисленных последующих публикациях⁸.

Ключевые особенности АЗРФ, которые должны определить конфигурацию всей системы законодательства, сводятся к следующим положениям.

1) Трехсекторность арктической экономики. В отличие от экономики «умеренных» областей, экономика Арктики имеет специфический набор и соотношение трех основных секторов:

– бюджетный (трансфертный), занимающий в Арктике существенно более весомое место, чем в более плотно населенных регионах арктических стран – даже если речь идет о странах со сложившейся рыночной экономикой. Так, если в целом в развитых странах в «нормальных» условиях плотно населенных территорий занятость в бюджетном секторе обычно составляет 5—25%⁹, то во многих арктических регионах мира она составляет 30—50%, практически нигде не опускается ниже 20%, а в отдельных регионах – как Чукотский АО в России, Нунавик (административно-территориальное образование в составе Квебека) в Канаде – состав-

⁷ Северная экономика и радикальная реформа (американский опыт и российские реалии). Отв. ред. А. Н. Пилясов. Магадан: СВКНИИ ДВО РАН. 1996. 180 с.

⁸ Например, Пилясов А. Н. И последние станут первыми. Северная периферия на пути к экономике знания. М.: УРСС. 2009. 542 с. и др.

⁹ Urbanization and the role of housing in the present development process in the Arctic // Klaus Georg Hansen, Søren Bitsch and Lyudmila Zalkind (Editors). Nordregio report. 2013:3.

ляет более $\frac{3}{4}$ всей занятости (рис. 1).

– корпоративный сектор: экономические агенты, как правило, представлены в Арктике крупными ресурсными корпорациями. Огромную роль приобретают естественные монополии, развитие конкуренции затруднено и в целом ряде случаев парадоксально неэффективно. Развитие малого и среднего бизнеса затруднено и, как правило, требует целенаправленных законодательных усилий (в случае успеха которых достигается более сбалансированное развитие экономики арктических регионов и более высокий уровень комфорта для жизнедеятельности местного населения).

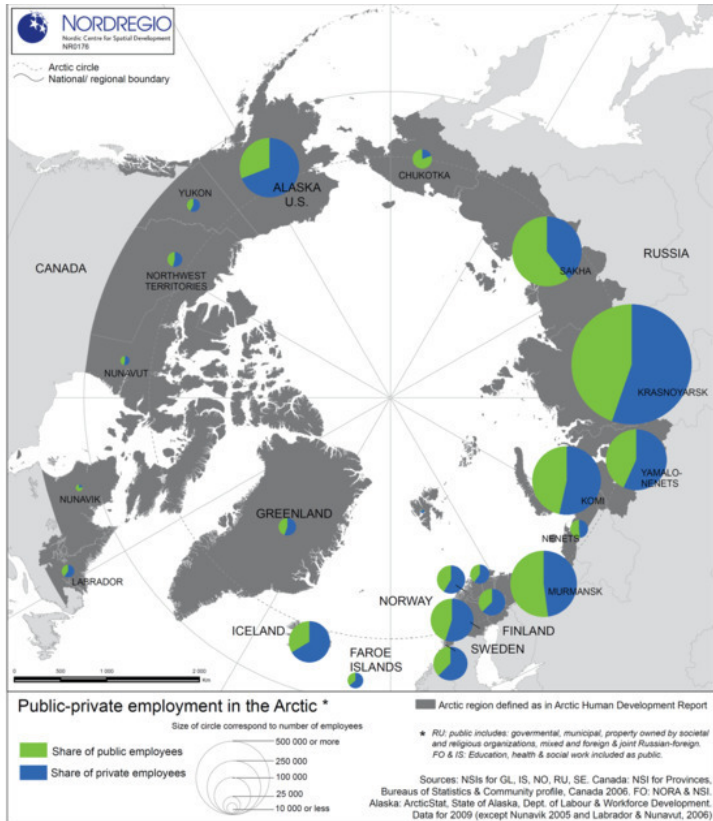


Рис. 1. Соотношение занятости в государственном и частном секторе по регионам Арктики (Источник: Nordregio¹⁰).

¹⁰ Urbanization and the role of housing in the present development process in the Arctic // Klaus Georg Hansen, Søren Bitsch and Lyudmila Zalkind (Editors). Nordregio report. 2013:3.

– сектор традиционного природопользования (рыболовство, оленеводство и т.п.).

Соотношение трех основных секторов различается от региона к региону, и определяет специфику социально-экономического развития в каждом конкретном случае. Без учета данного обстоятельства невозможно создание адекватной системы регулирования.

2) Институциональная отдаленность

Отдаленность большинства населенных пунктов Арктики от основных экономических центров определяет важное условие социально-экономического развития АЗРФ. Однако в большинстве случаев отдаленность понимается узко, как фактор удорожания товаров, завозимых из основной зоны расселения.

Важно понимать, что в реальности отдаленность выражается далеко не только в удорожании поставок товаров в арктические регионы – она имеет множество других последствий¹¹, в том числе и институциональное измерение (дан-

¹¹ Ardener E. «Remote areas»: some theoretical considerations // *The Voice of Prophecy and Other Essays* / E. Ardener (ed.). Berghahn Books: L. and N.Y., 2007. P. 211—223; Berman M., Lance H. Remoteness, Transportation Infrastructure, and Urban-Rural Population Movements in the Arctic // *Proceedings of the International Conference on Urbanisation of the Arctic*, Nuuk, Greenland, August 2012, Stockholm: Nordregio, 2012. P. 108—122; Berman Matthew. Remoteness and Mobility: Transportation Routes, Technologies, and Sustainability in Arctic Communities. Working paper. 2013. https://www2.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/Berman_Remoteness_mobility.pdf; Copus A. From core-periphery to polycentric

ное направление детально отражено в работах американского экономиста Л. Хаски). Суть влияния институциональной отдаленности на социально-экономическое развитие состоит в том, что она вынуждает делегировать многие полномочия по управлению развитием территории на местный уровень. Отдаленные регионы «страдают от недостатка как политического самоуправления, так и экономической самообеспеченности»¹².

В противном случае автономизация происходит явочным, неформальным порядком (как писала Э. Остром, лауреат Нобелевской премии за исследования в сфере экономики общественной собственности, «... формально автономии может и не существовать, но она может иметь место просто ввиду большой удаленности общественных ресурсов от ближайшей местной администрации или представителей государственной власти. Присваиватели, живущие около удаленных общественных ресурсов, как правило, имеют большую

development: concepts of spatial and aspatial peripherality. *European Planning Studies*, 2001. 9 (4): 539—552; Humphrey K. Changing importance of remoteness in modern Russia. At: *Ethnographic review*, No. 3, 2014, С. 8—24. [In Russian]; Huskey, Lee, and Morehouse, Thomas A. 1992. Development in remote regions: What do we know? // *Arctic*, 45 (2): Pp. 128—137; Pilyasov, A.N. Russia's Arctic frontier: Paradoxes of development. *Regional Research of Russia*. 2016 Vol. 6, #3. P.227—239; Zamyatina N. and Pelyasov A. The conception of proximity: foreign experience and prospects for research in Russia// *Regional Research of Russia*, 2017, Vol. 7, No. 3, pp. 197—207.

¹² Huskey, Lee, and Morehouse, Thomas A. 1992. Development in remote regions: What do we know? // *Arctic*, 45 (2): P. 129.

автономию, чем те, кто живет вблизи административных центров». ¹³

Напротив, естественная «автономия» отдаленных, окраинных территорий формирует в них мощный потенциал институционального инновационного творчества – потенциальный резерв инновационного развития и повышения эффективности институциональной сферы всей страны в целом.

3) Мобильность и изменчивость. В Арктике, как правило, ускорены хозяйственные циклы развития отраслей, отдельных производств – и связанных с ними городов и регионов. Арктические города города быстрее возникают, на стадии роста переживают не имеющие аналога темпы роста населения – и так же быстро теряют население, причем в течение жизни города могут переживать целый ряд циклических спадов и подъемов ¹⁴. Типично явление ликвидации городов

¹³ Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. Стр. 372.

¹⁴ Пилясов А. Н. Города Российской Арктики: сравнение по экономическим индикаторам//Вестник Московского университета. Сер. 5. География. 2011. №4. С. 64—69; Пилясов А. Н. Города-базы Арктического фронта//Вопросы географии. №141. Проблемы регионального развития России. М.: Издательский дом Кодекс. 2016. С. 503—529; Пилясов А. Н. Развитие городов-центров – форпостных баз северного фронта//Вестник СВНЦ ДВО РАН. 2016. №1. С. 107—118; Швайцер П. Коренные народы и урбанизация на Аляске и на Канадском Севере // Этнографическое обозрение. 2016. №1. Стр. 10—22; Heleniak T. Changing Settlement Patterns across the Russian North at the Turn of the Millennium // Russia's Northern Regions on the Edge: Communities, Industries and Populations from Murmansk to Magadan / Ed. by M. Tykkylainen and V. Rautio. Kikimora

и поселков (и в России, и в зарубежных странах), появление временных, вахтовых поселений; ликвидация и консервация объектов хозяйственной деятельности (месторождений, объектов инфраструктуры и др.). На севере и в Арктике получили распространение специфические временные и сезонные явления – например, зимники, управление которыми не возможно в рамках законодательства, разработанного в реалиях «нормальных» регионов страны (основная зона расселения). Беспрецедентную роль в развитии Арктики играет и регулярное сообщение с основной зоной расселения, выполняющее при этом не только «обычные» функции поставки товаров и услуг, но и служащее каналом распространения инноваций¹⁵, что приобретает решающее значение для обеспечения конкурентоспособности арктических регионов в совре-

Publications University of Helsinki: Helsinki, Finland, 2008. Pp. 25—52; Heleniak T. Growth Poles and Ghost Towns in the Russian Far North // *Russia and the North* / Ed. by E. Wilson Rowe. University of Ottawa Press: Ottawa, 2009, pp. 129—163; City-region planning for everyday life. Experiences from four Nordic city-regions. NORDREGIO Policy brief. 2015. №7. URL: <http://www.nordregio.se/en/Publications/Publications-2015/City-region-planning-for-everyday-life/>; Proceedings from the First International Conference on Urbanisation in the Arctic Conference 28—30 August 2012, Ilimmarfik, Nuuk, Greenland. Ed.: Klaus Georg Hansen, Rasmus Ole Rasmussen and Ryan Weber. Nordregio Working Paper 2013:6. 218 p.; *Sustaining Russia's Arctic Cities: Resource Politics, Migration, and Climate Change* / Ed. by R. Orttung. Berghahn Books, 2016. 274 p.; *New Mobilities and Social Changes in Russia's Arctic Regions* / Ed. by M. Laruelle. – Routledge Research in Polar Regions. Routledge: London and New York, 2017. 216 p. и др.

¹⁵ *Settlements at the Edge: Remote Human Settlements in Developed Nations* / Taylor, A., Carson, D. B., Insign, P. C., Huskey, L., & Rasmussen, R. O. (Eds.). Edward Elgar Publishing. 2016.

менной глобальной экономике. Особое значение коммуникаций уже нашло отражение в появлении льгот на перемещение к месту отпуска для жителей северных регионов (специальные нормы предусмотрены законодательством России, Канады, причем отпуск используется северянами не только для отдыха и поддержания родственных связей, но и для закупок товаров, получения информации и др. ¹⁶).

4) Стратегическая роль Арктики в инновационном развитии России. Потенциал Арктики в обеспечении безопасности страны состоит не только в обеспечении национальной безопасности, но и в ее особом месте в системе экономического развития страны, а именно:

– зоны формирования спроса на товары и услуги, производимые в основной зоне расселения страны, причем в силу специфических условий арктических регионов – спроса на инновационные, наукоемкие товары и услуги;

– зона генерации технологических и институциональных инноваций в силу повышенной креативности арктических социально-экономических систем, инспирируемой их удаленностью¹⁷. Данная точка зрения не является инспириро-

¹⁶ Замятина Н. Ю. Большие регионы на Севере: как периферийность компенсируется социальными связями // Сибирь: контексты настоящего: сборник материалов международных конференций молодых исследователей Сибири / науч. ред. И. П. Басалаева, М. Я. Рожанский; сост. М. Я. Рожанский. – Центр независимых социальных исследований Иркутск, 2016. – С. 165—196.

¹⁷ Феномен повышенного потенциала генерации инноваций арктических территорий отражен в работах: Пилясов А. Н. И последние станут первыми. Север-

ванной последними «веяниями» зарубежной науки, как может показаться на первый взгляд. Так, например, еще в 1970-е годы видный исследователь советского Севера К. П. Космачев писал: «В настоящее время обычно опыт передается из районов более освоенных в районы менее освоенные, т.е. в пределах меридиональных систем пионерных районов – с юга на север. Между тем имеется необходимость передачи опыта и в обратном направлении, т.е. ранее освоенные районы должны в ряде случаев „учиться“ у позднее освоенных. Дело в том, что некоторые из приемов освоения, разработанные в местах с экстремальными условиями, могут достаточно эффективно применяться и в районах с более благоприятными, но все же тяжелыми условиями»¹⁸.

Перечисленные особенности Арктических территорий требуют разработки для управления развития Арктической зоной РФ системы (или кодекса) специализированных нормативных актов, и в первую очередь – отдельного Закона о развитии АЗРФ.

ная периферия на пути к экономике знания. М.: УРСС. 2009. 542 с.; Aarsæther, N. Innovations in the Nordic periphery. Nordregio, 2004; Petrov, A. Creative Arctic: Towards measuring Arctic's creative capital. Arctic Yearbook, 2014, pp. 149—166.

¹⁸ Космачев К. П. Пионерное освоение тайги. Экономико-географические проблемы. Новосибирск: Наука. Сибирское отделение. 1974. С. 18.

2.2. Внутренние и внешние факторы

Внутренние факторы, связанные с изменениями социально-экономической ситуации в России

Под внутренними факторами, связанными с изменениями социально-экономической ситуации в России в целом, в данном случае понимаются внутрироссийские процессы, влияющие на систему социально-экономического развития АЗРФ.

Данный тип факторов может подвергаться регулированию со стороны законодательной системы РФ.

К числу внутренних факторов относятся:

а) наполняемость и распределение бюджета;

Традиционно высокая доля госсектора в северной и арктической экономике ставит Арктическую зону в зависимость от бюджетной политике государства на федеральном уровне.

б) группа политических факторов включает политический режим, особенности правления и государственного устройства, авторитет лидера, а также изменение приоритетности мер государственной поддержки конкретной территории (АЗРФ);

в) изменение разрыва в уровне жизни между арктическими регионами и другими территориями.

На протяжении многих десятилетий территории Севера

и Арктики (в силу их специфических условий – в том числе экономических льгот для жителей Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а также более высокого уровня зарплат) были «территориями возможностей», позволявших существенно улучшить материальные условия тысячам граждан страны¹⁹.

Население северных и арктических территорий практически на протяжении всей второй половины XX века было результатом баланса входящих и исходящих миграций²⁰ – который, в свою очередь, определялся не только условиями жизни на Севере, но и экономической ситуацией в других регионах РФ: в случае расширения возможностей для улучшение материального благосостояния вне АЗРФ (реализация приоритетных проектов социально-экономического развития в других регионах страны – например, в южной части Дальнего Востока) – *потенциальные мигранты и часть жи-*

¹⁹ Об особенностях формирования трудовых ресурсов Севера и Арктики см.: Яновский В. В. Человек и Север. Магаданское книжное издательство. 1969; Куцев Г. Ф. Человек на Севере. – М.: Политиздат, 1989. – 217 с.; Переведенцев В. Страна, сбегавшая с холода // Виктор Переведенцев. Миграция в ритме времени. Сост. Ж. А. Зайончковская, предисл. П. М. Поляна. Фонд «Новая Евразия», 2010. С. 22—23; Разинский Г. В. Образ жизни населения Норильского промышленного района // Проблемы совершенствования образа жизни в условиях Севера. Красноярск: Изд-во Красноярск. ун-та, 1985. С. 41—56.

²⁰ Зайончковская Ж. А. Новоселы в городах (методы изучения приживаемости). М.: Статистика, 1972. – 164 с. Переведенцев В. Страна, сбегавшая с холода // Виктор Переведенцев. Миграция в ритме времени. Сост. Ж. А. Зайончковская, предисл. П. М. Поляна. Фонд «Новая Евразия», 2010. С. 22—23.

телей АЗРФ будут перетянуты в другие регионы страны.

г) изменение демографической ситуации и миграционных процессов в России в целом.

Причинно-следственные связи, отраженные в п. г), действуют и в отношении миграционного обмена с ближайшим зарубежьем, мигранты из которого (Азербайджан, Украина, Средняя Азия, Молдавия) традиционно составляют существенную часть населения АЗРФ. Таким образом, социально-экономическая ситуация в ближнем зарубежье и ситуация с регулированием миграции между Россией и ближним зарубежьем напрямую отражается на формировании населения АЗРФ²¹.

Кроме того, заселение АЗРФ напрямую связано с демо-

²¹ Как отмечалось в СМИ, во время вооруженного конфликта в Донбассе «... Многие устремились на Крайний Север, в том числе на Ямал, и в частности в Ноябрьск, – с нашим регионом их связывают кровные узы, дружеские отношения. К слову, со времен великого освоения Крайнего Севера и до наших дней дошли характерные шутки – „Ямало-Донецкий округ“ и „Луганская тундра“. Иначе говоря, в округе всегда было много выходцев с Украины. Многие приезжали на полгода, но оставались навсегда. Так, в Ноябрьске, по последним данным переписи населения, более 40 процентов жителей – этнические украинцы. <...> Многих мариупольцев... вышеописанные события вынудили покинуть насиженное место и пуститься в бега. Супруга нашего героя осталась в Москве, где у нее проживает дочь. А сам Александр отправился искать поддержку и убежище сюда, в Ноябрьск, здесь уже много лет проживает его хороший друг...» (Анисимова Я. Отголоски войны // Слово нефтяника. 27 июня 2014. <http://slovon.ru/index.php/sotsium/717-otgoloski-vojny.html>. Дата последнего просмотра: 10.01.2015). См. также: Замятина Н. Ю., Яшунский А. Д. Миграции с Севера: социальные сети и ментальная «близость» // Внеэкономические факторы пространственного развития / Отв. ред. В. Н. Стрелецкий. М.: Эслан, 2015. С. 147—173.

графическим потенциалом России в целом.

д) изменение связности российского пространства

Реализация транспортных мегапроектов «Белкомур» и «Ледяной Шелковый путь» (Северный морской путь как часть китайского проекта «Один пояс – один путь») и т. п. радикально изменит условия социально-экономического развития прилегающих регионов АЗРФ.

е) развитие новых технологий внутри РФ

Появление новых технологий – например, новых технологий, существенно удешевляющих услуги сотовой связи – улучшат качество жизни для населения АЗРФ.

Внешние факторы, связанные с изменениями мировой социально-экономической ситуации и тенденций социально-экономического развития

Под внешними факторами в данном случае подразумеваются международные процессы, влияющие на систему социально-экономического развития АЗРФ. Они могут оказывать как позитивное, так и негативное воздействие на АЗРФ.

К числу внешних факторов относятся:

а) современная геополитическая обстановка (международный баланс сил, баланс сил в регионе, двухсторонние отношения РФ со странами – участницами и странами – наблюдателями Арктического совета).

В современных условиях санкции, введенные ведущими

ми зарубежными странами, напрямую воздействуют на развитие АЗРФ через ограничения закупки высокотехнологического оборудования для реализации ресурсных проектов АЗРФ, санкциями против конкретных компаний, запрет на участие американских компаний в российских проектах по глубоководной разведке и т. д.

б) изменение международных цен на топливные ресурсы. Падение цен на топливные ресурсы привело к приостановлению ряда проектов развития АЗРФ (в частности, реализации проекта введения в эксплуатацию Штокмановского месторождения): экономическая эффективность и рентабельность реализации проектов по добыче полезных ископаемых напрямую зависит от стоимости их потенциальной продукции на мировых рынках.

в) развитие новых технологий.

Яркий пример – развитие технологий по добыче сланцевого газа, которое привело к удешевлению его добычи и как следствие – к замораживанию ОАО «Газпром» проекта по разработке Штокмановского месторождения (см. выше).

В будущем аналогичные процессы могут привести к изменению мировых цен на другие ресурсы (например, никель, редкоземельные металлы), что может отразиться на рентабельности ряда российских арктических месторождений;

г) изменение объема иностранных инвестиций. Санкции и негативные ожидания агентов экономики привели к тому, что крупные иностранные нефтегазовые компании

из развитых стран отказались от покупки долей в российских предприятиях, либо заморозили эти планы;

д) климатические изменения. Таяние полярных льдов делает возможным более активное использование Северного морского пути между Европой и Азией, в том числе осваивать маршруты на большей глубине (ближе к Северному полюсу), а также добычу ресурсов на дне океана;

е) изменение темпов роста мировой экономики оказывает непосредственное влияние на темпы экономического роста РФ и наполняемость бюджета;

ж) изменение права пользования международными морскими путями. Сегодня все чаще звучат лозунги о необходимости интернационализации использования СМП для международного сообщества, но схожие проблемы испытывает и канадский Северо-Западный проход (СЗП). Северо-Западный проход представляет собой сеть маршрутов через Канадский Арктический архипелаг, насчитывающий около 19 тыс. островов. Международное право признает СЗП территорией Канады, однако спор происходит за право пользования СЗП для международного судоходства. Дипломатический спор между Канадой и США по статусу СЗП начался в середине 60-х гг. Суть конфликта состоит в том, что американские суда свободно перемещаются по СЗП, тогда как Канада требует запроса разрешения на проход. В 1997 году Канада объявила, что СЗП является ее внутренними проходом на основании исторического пра-

ва владения, а не находится под международной юрисдикцией. В начале XXI века вопрос о статусе Северо-Западного прохода стал актуален из-за изменения климата, ряд государств выступают за передачу СЗП под международное регулирование ООН с целью равноправного доступа судов других стран. Путь из Канады в Восточную Азию и Атлантический океан через Северо-Западный проход на 7 тыс. км короче пути через Панамский канал, что позволит сократить удельные издержки на топливо, пошлины и т. д. Кроме того, Северо-Западный, в отличие от Панамского канала, гипотетически способен принимать супертанкеры и контейнеровозы. Прецедент с «SS Manhattan» показал, что Канада и США способны регулировать спорную ситуацию демократическим путем, однако Канада хотела самостоятельно регулировать СЗП. Конкурировать с США в правовом поле Канада не была готова, поэтому был избран иной путь, в основе которого лежало озабоченность проблемами защиты окружающей среды.

В январе 1969 г. в результате аварии около берегов Калифорнии в воду попало около 80 тыс. бARR. сырой нефти. Воспользовавшись настроениями общественности, канадское правительство в 1970 г. приняло Закон о предотвращении загрязнения арктических вод, установивший жесткие требования к оснащению и экологической безопасности судов, проходящих в пределах 100 морских миль от канадской границы Арктики, что противоречит принципам меж-

дународного права (нормы национального законодательства не должны распространяться более, чем на 12 миль) и вызвало неодобрение мировой общественности. США предложило передать дело на рассмотрение в Международный суд ООН, но Канада отказалась. Частично эту ситуацию разрешила Конвенция 1982 года²², но до сих пор остаются споры за право пользования СЗП. История с СЗП сильно напоминает ситуацию с СМП: Канада в этом вопросе видится потенциальным партнером России, так как им необходимо решать общие проблемы, особенно в области регламентации пользования путями²³.

²² Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. // Действующее международное право: В 3 т. / Сост.: Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 1997. Т. 3. С. 322 – 475.

²³ Байерз М. Правовой статус Северо-Западного Прохода и Арктический суверенитет Канады: прошлое, настоящее и будущее. // Вестник Московского Университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2011. №3. С. 92—128.

2.3. Системный анализ проблем использования стратегической ресурсной базы и экспортного потенциала Арктики России в интересах обеспечения комплексного и устойчивого развития АЗРФ

Проблемы использования стратегической ресурсной базы и экспортного потенциала АЗРФ для комплексного и устойчивого развития АЗРФ определяются особенностями социально-экономического развития АЗРФ в целом. Социально-экономическое развитие АЗРФ, в свою очередь, определяется:

– характером взаимодействия отдельных компонентов внутри системы социально-экономического развития АЗРФ (далее: «системные факторы развития АЗРФ»);

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.