

УДК 332.146; 34.07; 338.24.021.8
JEL: D81, N40, O1, O43, R1, R11

DOI: 10.18184/2079-4665.2018.9.3.351-363

Модернизация институционально-правовых оснований развития российской Арктики

Владимир Николаевич Лексин¹, Борис Николаевич Порфирьев²

¹ Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук, Москва, Россия
117312, г. Москва, проспект 60-летия Октября, д. 9

E-mail: leksinvn@yandex.ru

² Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук, г. Москва, Россия
117418, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 47

E-mail: b_porfiriev@mail.ru

Поступила в редакцию: 08.08.2018; одобрена: 05.09.2018; опубликована онлайн: 28.09.2018

Аннотация

Цель: Целью исследования является оценка текущих инициатив по формированию принципиально новой опорно-зональной структуры управления развитием Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) и обоснование авторских рекомендаций в отношении связанных с этим изменений в нормативно-правовом обеспечении такого развития.

Методология проведения работы: Исследование проведено с использованием междисциплинарной методологии, предполагающей интеграцию частных методов изучения экономических, социологических, политологических, экологических, правовых и иных аспектов функционирования пространственных систем.

Результаты работы: Активная модернизация в производственной, инфраструктурной и оборонной сферах, опережающее развитие которых является необходимым условием решения социально-экономических проблем комплексного развития российской Арктики, происходит одновременно с модернизацией институционально-правовых оснований развития АЗРФ. Дан анализ существенных коррективов в ранее принятые решения по вопросам государственного управления и правового обеспечения развития АЗРФ, связанных с принятием Постановления Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1064 о новой государственной программе развития Арктики. Раскрыты новые подходы к модернизации институтов государственного управления развитием АЗРФ. Обоснованы задачи и перспективы модернизации правовых оснований реализации программы развития отечественной Арктической зоны.

Выводы: Авторами показано, что одной из главных причин медленной реализации оправданно амбициозных намерений руководства страны по комплексному социально-экономическому переосвоению АЗРФ являлась недооценка значимости модернизации институционально-правовых оснований переосвоения АЗРФ. Модернизация институционально-правовых оснований пространственного развития становится важнейшим фактором стабильного функционирования не только государства, регионов и муниципалитетов, но и реализации любых инвестиционных проектов. Представленные в статье данные о новациях в структуре институтов и правовых регуляторов развития российской Арктики подтверждают как беспорно позитивный потенциал модернизации институционально-правовых оснований пространственного развития АЗРФ, так и необходимость экспериментальной проверки принятых решений для того, чтобы этот потенциал был использован в полной мере.

Ключевые слова: Арктика, институционально-правовая модернизация, государственная программа, опорные зоны, государственное управление, нормативно-правовые акты

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 Ю.В. Зинченко за техническую помощь в подготовке рукописи к печати

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов, в том числе, связанного с финансовой поддержкой гранта Российского научного фонда «Программно-целевое управление комплексным развитием Арктической зоны РФ (проект №14-38-00009)»

Для цитирования: Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Модернизация институционально-правовых оснований развития российской Арктики // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2018. Т. 9. № 3. С. 351–363. DOI: 10.18184/2079-4665.2018.9.3.351-363

© Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н., 2018

Modernization of Institutional and Legal Bases for the Development of the Russian Arctic

Vladimir N. Leksin¹, Boris N. Porfryev²

¹ Federal Research Center Computer Science and Control of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation
9, Prospect 60-letiya Oktyabrya str., Moscow, 117312

E-mail: leksinvn@yandex.ru

² Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation
47, Nakhimovskiy Av., Moscow, 117418

E-mail: b_porfryev@mail.ru

Submitted 08.08.2018; revised 05.09.2018; published online 28.09.2018

Abstract

Purpose: the purpose of the research is to evaluate proposals on the formation of a fundamentally new support and zonal structure for managing the development of the Russian Arctic and related changes in the regulatory and legal support for this development.

Methods: research is carried out with the use of interdisciplinary methodologies which integrate specific tools of research of economic, sociological, political science, ecological, legal and other issues of spatial systems' functioning.

Results: there is an active modernization in the production, infrastructure and defense spheres on the territory of the Russian Arctic, the accelerated development of which can be considered a prerequisite for solving the social and economic problems of the integrated development of the whole macroregion. At the same time, the gradual modernization of the institutional and legal bases for the development of the Arctic zone of the Russian Federation (AZRF) began. An additional impetus was given to it by the adoption of Decree №1064 of the Government of the Russian Federation of August 31, 2017 on a new state program for the development of the Arctic that made significant adjustments to earlier decisions on public administration and legal support for the development of the Russian Arctic.

Conclusions and Relevance: the authors showed that one of the main reasons for the slow implementation of the justifiably ambitious intentions of the country's leadership on the complex socio-economic re-development of the Russian Arctic was the underestimation of the importance of modernizing the institutional and legal bases for the re-development of the Russian Arctic. The modernization of the institutional and legal bases of spatial development is becoming an important factor in the stable functioning of not only the state, regions and municipalities, but also for the implementation of any investment projects. The data on innovations in the structure of the institutes and legal regulators of the development of the Russian Arctic confirms the undoubtedly positive potential for modernizing the institutional and legal bases for the spatial development of the Russian Arctic and the need for experimental verification of the decisions taken so that that potential could be fully realized.

Keywords: Arctic, institutional and legal modernization, state program, support zones, public administration, regulatory acts

Acknowledgments. The article is prepared on the basis of scientific research carried out with the financial support of the grant of the Russian Scientific Foundation "Program-Target Management of the Integrated Development of the Arctic Zone of the Russian Federation (Project No. 14-38-00009)". St. Petersburg Polytechnic University of Peter the Great. The authors are grateful to Yulia Zinchenko for technical assistance in preparing the manuscript for printing

Conflict of Interes. The authors declares that there is no Conflict of Interest, including those related to the financial support of the Russian Scientific Foundation "Program-Target Management of the Integrated Development of the Arctic Zone of the Russian Federation (Project No. 14-38-00009)"

For citation: Leksin V. N., Porfryev B. N. Modernization of Institutional and Legal Bases for the Development of the Russian Arctic. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitiye)* = *MIR (Modernization. Innovation. Research)*. 2018; 9(3):351–363. DOI: 10.18184/2079–4665.2018.9.3.351–363

Введение

Около десяти лет (с момента опубликования в 2008 г. первого государственного решения о развитии российской Арктики¹ и до настоящего времени) не прекращается обсуждение причин медленной реализации оправданно амбициозных намерений руководства страны по комплексному социально-экономическому переосвоению этого важнейшего макрорегиона России. Казалось бы, имеются все необходимые условия для такого раз-

вития Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ), и в макрорегионе начались позитивные перемены, ряд которых перечислен ниже.

Началось (пока в небольших масштабах) функционирование Северного морского пути с использованием новых судов ледового класса, реконструируемых и новых (Сабетта) портов и современной логистики. Создана практически заново сеть оборонной инфраструктуры; на шельфе Баренцева, Печорского и Карского морей открыты крупней-

¹ «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (утверждены Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969)

шие месторождения углеводородов, включая получившие мировую известность Приразломное нефтяное и Штокмановское газоконденсатное месторождения.

В западной части АЗРФ, в Мурманской области, наращивают и модернизируют производство предприятия цветной металлургии и добычи апатитов. Для обслуживания размещенных в этой области сил ядерного сдерживания созданы 4 судоремонтных завода, которые входят в состав АО «Объединенная судостроительная корпорация». Три мурманских порта обеспечивают седьмую часть общероссийских перевозок грузов морским транспортом, а более 200 мурманских морских промысловых судов – седьмую часть общероссийского вылова рыбы. В области создан Центр арктических компетенций, способный обеспечить комплексную непрерывную подготовку высококвалифицированных рабочих кадров по заявкам предприятий, работающих или готовых работать в арктических условиях. В 2015 г. создан Мурманский арктический государственный университет, одной из целей которого стала пространственно-организационная интеграция образовательных учреждений региона.

Восточнее, на полуострове Ямал, организовано и расширяется производство сжиженного природного газа (СПГ), построены и функционируют аэропорт и благоустроенный вахтовый поселок с современной социальной инфраструктурой. Еще восточнее успешно развивается Норильский промышленный район, богатый уникальными комплексными медно-никелевыми рудами с высоким содержанием металлов платиновой группы и кобальта. Действующий на территории Норильского промышленного района Заполярный филиал ПАО «Горно-металлургическая компания "Норильский никель"» довел добычу и первичную переработку до 90% российских объемов никеля, более 40% – меди и 98% – металлов платиновой группы. Для обеспечения переработки возрастающих объемов горной массы и повышения содержания полезных компонентов в выпускаемых концентратах ведется модернизация и создание современного обогатительного комплекса мирового уровня на базе Талнахской обогатительной фабрики.

На арктическом Дальнем востоке, на территории Чукотского автономного округа, в 2011–2015 гг. из россыпных и рудных месторождений добыто

126,6 т золота и 863,7 т серебра, а только в одном 2015 г. – 32 т золота и 156,3 т серебра. В настоящее время разрабатываются 5 месторождений рудного золота – Купол, Валунистое, Каральвеем, Двойное и Майское. Готовятся к освоению золоторудные месторождения Кекура и Клен. В г. Евек началась подготовка к пуску первой в мире плавающей АЭС, изготовленной на предприятиях АЗРФ. В инновационном развитии и в инвестировании соответствующих проектов в равной степени участвуют государственные и частные корпоративные структуры.

Проблема, однако, в том, что перечисленные и многие другие бесспорные достижения не всегда были вписаны в единую стратегию комплексного развития АЗРФ, и часто замыкались в ограниченном пространстве конкретных объектов. Создавалось впечатление того, что системная модернизация АЗРФ, как целостного социально-экономического, инфраструктурного и технологического объекта государственного регулирования, вообще невозможна. Однако примеры комплексного использования потенциала арктических территорий существуют. Так, несколько предприятий АЗРФ одновременно участвуют в логистической цепочке по доставке грузов на полуостров Ямал, где активно развивается порт Сабетта и начато расширение недавно введенного производства СПГ. Щебень из карьеров Мурманской области и железобетонные ростверки, изготавливаемые в г. Мурманске ОАО «Олен Бетон», автомобильным транспортом доставляются на причалы ПАО «Мурманский морской торговый порт», и далее судами ОАО «Мурманское морское пароходство» с ледокольным сопровождением федерального государственного унитарного предприятия «Атомфлот» перевозятся на полуостров Ямал. В то же время, эти примеры единичны и являются, в основном, результатом экономической политики частных компаний.

В ходе исследований этого вопроса² авторами было показано, что одной из главных причин сложившегося положения являлась недооценка значимости модернизации институционально-правовых оснований переосвоения АЗРФ. При этом понятие «модернизация», применительно к институтам и правовым регуляторам пространственного развития, включает реализованные новации в сфере государственного управления, обеспечивающие

² *Leksin V.N., Porfiriev B.N. Scientific and Institutional Capacity for Complex Development of the Russian Arctic Zone in the Medium and Long Term Perspectives // Studies on Russian Economic Development. 2015. Vol. 26. № 6. P. 55–60. DOI: 10.1134/S1075700715060064; Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Государственное управление развитием Арктической зоны Российской Федерации: задачи, проблемы, решения. М.: Научный консультант, 2016. 194 с.; Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Социально-экономические приоритеты устойчивого развития арктического макрорегиона России // Экономика региона. 2017. № 4. С. 985–1004. DOI: 10.17059/2017-4-2*

большее соответствие указанных институтов и регуляторов масштабам и сложности предмета этого управления. В настоящее время модернизация институционально-правовых оснований комплексного развития АЗРФ началась, и в этой статье дана оценка ее новейших примеров.

Обзор литературы и исследований. Перечень литературы, представляющей результаты современных научных исследований функционирования пространственных социально-экономических систем разного уровня, огромен. Существенную часть его составляют публикации об институциональных и правовых основаниях состояния и развития указанных систем. В последние 15 лет во всем мире наблюдается повышенный интерес к исследованиям арктической социально-экономической проблематики. Ежегодно выходит несколько тысяч публикаций о самых разных ее аспектах, в том числе об управленческой деятельности и о возможностях государственного регулирования многочисленных и часто противоречивых процессов (например, изменения климата и использования новых арктических ресурсов), протекающих в циркумполярной Арктике и в отдельных ее секторах. Естественно, что арктические исследования широко ведутся и в крупнейшем арктическом государстве – Российской Федерации.

В этом отношении показательны изученные авторами результаты библиографического проекта, выполненного совместно компанией Über Research и Университетом Арктики (UArctic) – международной сетью университетов, колледжей, научно-исследовательских институтов и других организаций, занимающихся вопросами образования и исследований на циркумполярном Севере. В библиографической базе данных РИНЦ, включающей публикации около 6 тыс. русскоязычных журналов, было выявлено 96 тыс. статей по арктической проблематике, 73 тыс. из которых были опубликованы в период с 2006 по 2016 гг.³

Авторы, в свою очередь, совместно с коллегами из Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН, Института экономики УрО РАН, Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, Института экономических исследований ДВО РАН и Федерального исследовательского центра РАН по комплексному изучению Арктики им. академика Н.П. Лаверова, подготовили и издали объемную информационно-аналитическую монографию. В ней, впервые в современной России, систематизированы сведения

об истории становления и основных результатах исследований социально-экономической проблематики российской Арктики в институтах РАН. В том числе, подробные и аннотированные перечни сотен публикаций, докладов, защищенных диссертаций за 1990–2016 гг., а также перспективные темы исследований и оценки потенциала институтов РАН в этой сфере научного знания [1].

Многочисленны статьи по проблематике этой статьи, регулярно публикуемые в журналах «Арктика: экономика и экология», «Арктика и Север», «Арктический вестник», «Арктические ведомости», «Мир коренных народов. Живая Арктика», «Проблемы Арктики и Антарктики», «Регион: экономика и социология», «Российская Арктика», «ЭКО» и ряде других. То же относится и к ряду так называемых «отраслевых журналов», тематически ориентированных на арктическую проблематику, например, к авторитетному изданию «Нефть и газ Сибири». Ссылки на эти издания представлены в наших предыдущих публикациях, включая данный журнал.

Важнейшей частью информационной базы по предмету данной статьи стали указы Президента РФ, федеральные законы и постановления Правительства РФ по арктической проблематике, соответствующие стенограммы и аналитические материалы парламентских слушаний, круглых столов и т.п. мероприятий, проводимых Государственной Думой и Советом Федерации Федерального собрания РФ. Кроме того, нормативно-правовые документы по конкретным проблемам развития арктических территорий и мерам по их решению, а также содержащие обширные аналитические (в том числе ретроспективные) материалы, концепции, программы и стратегии развития большинства административно-территориальных образований и поселений российской Арктики. Наконец, материалы по арктической проблематике различных СМИ федерального, регионального и муниципального уровня.

Институционально-правовые аспекты развития российской Арктики в значительной степени определяются общероссийским состоянием государственного и муниципального управления и связанными с этим разделами конституционного и других отраслей права. В контексте рассматриваемой темы особый интерес представляют фундаментальные труды по конституционно-правовым проблемам территориального устройства России и о территориях в публичном праве [2, 3]. Кроме того, исследования в сфере регионального и муниципального права, в которых раскрыты особенности

³Рабочий отчет UArctic «Публикации научных исследований. Анализ тенденций развития науки на основе российского индекса научного цитирования». URL: https://www.uarctic.org/media/1598055/rincpublications_rus.pdf (дата обращения: 17.03.2018)

региональных и муниципальных правовых отношений⁴, их субъектов, системы правовых норм, источников права и т.п.⁵ [4, 5]. Показательна широта российской периодики по проблемам муниципального права. Интересные и предельно актуализированные материалы по этим вопросам публикуют общероссийские журналы «Муниципальное право», «Местное право», «Конституционное и муниципальное право», «Административное и муниципальное право» (с 1 января 2017 г. – сетевое издание); относительно новый, но уже хорошо зарекомендовавший себя журнал «Муниципальное имущество: экономика, право, управление». За последние 10 лет в них опубликовано около двухсот материалов, имеющих непосредственное отношение к конкретным ситуациям в муниципалитетах (районы, городские и сельские поселения) АЗРФ.

Наличие в российской Арктике нескольких типов территорий с особыми правовыми режимами, устанавливаемыми для стимулирования достижения какой-либо общественно значимой цели (безопасность функционирования объектов особого назначения, стимулирование экономической активности в специально выделенных зонах и др.), обуславливает значительный интерес публикаций по институционально-правовым аспектам таких территорий [6–11]. Обзор более ста публикаций и нормативно-правовых актов по вопросам особых условий морской деятельности в акватории российской Арктики содержится в монографиях коллег из Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН [12, 13].

Самостоятельный блок исследований и публикаций – институционально-правовая проблематика особого статуса коренных малочисленных народов Арктики и связанных с этим особенностей организации их хозяйственной деятельности и природопользования, взаимоотношений с иными хозяйствующими субъектами, специфики организации здравоохранения и образования, сохранения культурного наследия, традиций и языка. По этому направлению имеется обширный массив публикаций⁶, в том числе ряд фундаментальных научных монографий [14–16]. Начиная с 2010 г. целенаправленные исследования особого правового режима российской Арктики ведутся в Инсти-

туте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации под научным руководством академика РАН Т.Я. Хабриевой. Результаты этих исследований и организованных институтом широких научных обсуждений правовой арктической проблематики на всероссийских и международных научных форумах⁷ публикуются во многих статьях и тематических сборниках [17–20].

Материалы и методы. Большой массив исходной информации и специфичность предмета исследования потребовали использования специально разработанных методических подходов, позволивших дополнить традиционно применяемые методы статистического и экономического (в том числе эконометрического) анализа, SWOT-анализа и т.п. Среди таких подходов методологические основы:

- 1) системной идентификации самого предмета исследования Арктического макрорегиона, как целевым образом организованной пространственной системы;
- 2) разработки системы целеполагания при решении задач институциональной и правовой модернизации этого макрорегиона;
- 3) учета системного и частных рисков реализации предложений о различных вариантах институциональной и правовой модернизации;
- 4) оценки результативности и эффективности вышеуказанных предложений как принципиально различных категорий, отражающих степень достижения количественно или качественно зафиксированных ожидаемых результатов этих предложений или сопоставления эффектов и использованных для этого затрат.

К перечисленным выше следует добавить системную диагностику социально-экономических и иных явлений и процессов, протекающих в АЗРФ, как совокупности методических приёмов, позволяющих:

- 1) выявить признаки системности в большинстве социально-экономических и иных процессов и проблем (системообразующее начало, функциональная среда, элементы, связи, структура,

⁴ Региональное право: учебник. В двух частях / отв. ред. Никитина А.В., Ширяев В.Н. Хабаровск: Хабаровская государственная академия экономики и права, 2014. 511 с.

⁵ Шургина Е.С. Муниципальное право. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. 576 с.

⁶ Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Международно-правовые основы защиты прав коренных народов: учебное пособие. М.: Российский университет дружбы народов, 2011. 224 с.

⁷ См. также: Международный форум «Арктика – территория диалога». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54149> (дата обращения: 17.03.2018)

фрактальность и т.п.) и корректно рассмотреть прямые и обратные связи каждого из этих процессов и проблем друг с другом и с их совокупностью на территории АЗРФ;

- 2) осуществить системную идентификацию социально-экономических и иных процессов и проблем;
- 3) произвести качественную и количественную оценку этих процессов и проблем;
- 4) выполнить внутрисистемный и макросистемный анализ сущности, генезиса и последствий нерегулируемого развития рассматриваемых процессов и нерешённости диагностируемых проблем;
- 5) обосновать возможности использования системных регуляторов указанных процессов и проблем в интервале поставленных целей и с учётом фактических ограничений.

Особое место среди использованных методических подходов занимает правовая аналитика – новая научная дисциплина, разработанная одним из ведущих отечественных юристов, профессором В.Б. Исаковым. Методические приемы, детально охарактеризованные в систематическом курсе этой дисциплины⁸, позволяют корректно решать наиболее часто встречающиеся и наиболее сложные вопросы правотворчества: какова необходимость и общественная значимость принятия нового правового акта, имеются ли альтернативы такому действию, как оценить результативность и эффективность принятия (или отмены принятого) нормативного акта и т.п.

Результаты исследования

Новые подходы к модернизации институтов государственного управления развитием АЗРФ

До недавнего времени грандиозные задачи освоения российской Арктики находились в противоречии с неоправданно формальным подходом к государственному управлению решения этих задач. В утвержденных Президентом РФ 18 сентября 2008 г. «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» и 8 февраля 2013 г. «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», а также в постановлении Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации"», с той или иной деталь-

ностью указывалось, что необходимо сделать, но практически ничего – как это осуществить в рамках действующей структуры государственного управления. Принятая тогда программа была фактически скомпонована из проектов, разработанных и частично уже ведущихся различными ведомствами и корпорациями. Сбалансированного финансирования этих работ не было, а координация многочисленных участников программы возлагалась на так называемую Арктическую комиссию, традиционно сформированную из первых лиц федеральных министерств и ведомств. Управление реализацией программы на региональном и муниципальном уровне в отсутствие административных и иных ресурсов было более чем формальным.

В связи с этими обстоятельствами, полностью оправданным представляется принятие Постановления 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"» (далее – Программа). Срок выполнения заданий новой Программы продлен на пять лет (прежняя была ориентирована на завершение в 2020 г., новая – в 2025 г.). Указаны необходимые для реализации Программы огромные объемы федеральных финансовых ресурсов (повод для общего скептического отношения большинства экспертов к выполнимости Программы).

В числе трех задач Программы, наряду с «созданием условий для развития Северного морского пути в качестве национальной транспортной магистрали Российской Федерации в Арктике и развитием системы гидрометеорологического обеспечения мореплавания в его акватории» и с «развитием науки, технологий и повышением эффективности использования ресурсной базы АЗРФ и континентального шельфа Российской Федерации в Арктике», указано «повышение эффективности государственного управления социально-экономическим развитием АЗРФ». Если ранее единственной задачей была координация деятельности органов государственной власти, без указания каких-либо правовых и иных механизмов этой координации, то теперь обозначен ответственный исполнитель Программы в лице Минэкономразвития РФ, и Минпромторг РФ в качестве соисполнителя. Государственными участниками Программы определены: пять федеральных министерств (Минтранс РФ, МЧС России, Минобороны России, Минстрой РФ,

⁸ Исаков В.Б. Правовая аналитика: учеб. пособие / В.Б. Исаков. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 384 с.

Минприроды РФ), три федеральные службы (Росгидромет, Росприроднадзор, Национальная гвардия), одно федеральное агентство (ФМБА) и одно федеральное государственное бюджетное учреждение (НИЦ «Курчатовский институт»).

Программа включает три подпрограммы:

- 1) формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования,
- 2) развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике,
- 3) 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, должна быть введена в эксплуатацию модернизированная автоматизированная ледово-информационная система «Север»; начато производство конкурентоспособной высокотехнологичной продукции для нужд геологоразведки, добычи и переработки минерального сырья в Арктической зоне.

В то же время, сохраненная из прежней программы главная цель – «повышение уровня социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации», равно как и задача по достижению этой цели, т.е. «повышение качества жизни и защищенности населения на территории Арктической зоны Российской Федерации» – отошли на второй план. Не случайно в паспорте новой 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;
- 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 решит сложнейший комплекс накопившихся и новых проблем «социально-экономического развития» и «качества жизни» в российской Арктике.

Напомним, что «опорные зоны развития АЗРФ» – еще один тип «точек роста», с помощью которых в России в течение более 20-ти лет пытались решить проблемы функционирования обширных территорий [21–23]. В принципе, «опорные зоны развития АЗРФ», как последний по времени появления тип особых зон, могли бы стать своеобразным агрегатом «лучших практик» отечественной зональной деятельности. Поэтому столь важен анализ правовых оснований и результатов деятельности десятков таких зон (впоследствии упраздненных), созданных в первое пятнадцатилетие реформ.

Принятие новой Программы развития АЗРФ обостряет застарелую проблему согласования действий ее участников, что особенно заметно при анализе институционального обеспечения и ожидаемых результатов выполнения всех трех ее подпрограмм. Так, ответственным исполнителем подпрограмм «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации» и «Развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике» должно стать Минэкономразвития РФ, а подпрограммы «Создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения, необходимых для освоения минерально-сырьевых ресурсов Арктической зоны Российской Федерации» – Минпромторг РФ. При этом задача «создания условий для повышения качества жизни и защищенности населения на территории АЗРФ» зафиксирована только в паспорте первой из этих подпрограмм, и только в нем предусмотрена фиксация результатов «обеспеченности территорий, на которых создаются и функционируют опорные зоны раз-

вития АЗРФ, инфраструктурой, необходимой для их функционирования», а также «количества подготовленных проектов методических и аналитических документов, используемых для принятия управленческих решений в сфере социально-экономического развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности».

Закрепление некоторых задач комплексного развития АЗРФ только за первой из трех подпрограмм не снимает управленческой проблемы их согласования с содержательно близкими задачами двух других подпрограмм. Так, в паспорте второй подпрограммы «Развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике» зафиксированы такие задачи развития всей АЗРФ, как, например, «повышение уровня гидрометеорологической безопасности, защищенности жизненно важных объектов и населения от опасных природных явлений, негативных последствий изменения климата в АЗРФ и подготовка прогноза состояния защитных барьеров затопленных ядерно- и радиационно опасных объектов и оценка их воздействия на окружающую среду и население региона в долгосрочной перспективе с учетом планируемой хозяйственной деятельности в Арктике». Аналогично, в третьей подпрограмме «Создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения, необходимых для освоения минерально-сырьевых ресурсов АЗРФ» поставлены задачи «обеспечения устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации на основе экологосбалансированного и энергоэффективного процесса освоения минерально-сырьевого потенциала Арктики». Кроме того, в перечень ее индикаторов включено особо значимое для социально-экономического развития АЗРФ «увеличение числа рабочих мест в машиностроительной отрасли, снижение оттока научно-технических кадров, повышение спроса на высококвалифицированные научно-технические кадры, более активное привлечение молодых специалистов и ученых».

Задачи и возможности модернизации правовых основ реализации программы развития АЗРФ

Переход в российской Арктике к организации опорно-зональной деятельности ставит перед государственным управлением немало новых задач правового характера. Приступая к их решению, было бы полезно, прежде всего, осмыслить результаты принятия ряда федеральных законов, включая:

- федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», определившего особые режимы функционирования промышленно-производственных, туристско-рекреационных,

технико-внедренческих и портовых особых экономических зон (далее – ОЭЗ);

- федерального закона от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково», где было установлено появление еще одной (в дополнение к уже узаконенной технико-внедренческой ОЭЗ) зоны – «инновационного центра» с эксклюзивными условиями феноменально диверсифицированной деятельности;
- федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который установил еще один тип ОЭЗ, с особым режимом государственной поддержки резидентам создаваемых зон, с целью развития регионов с неблагоприятной социально-экономической обстановкой (а это – многие территории АЗРФ).

Было бы полезно проанализировать с этих позиций положения и, главное, первые результаты реализации федерального закона от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», а также федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», федерального закона от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» и ряда других законов, уточняющих перечень и институционально-правовые основы формирования на территории страны различных «точек роста». Особенно полезным был бы анализ финансовых аспектов действовавших и ныне существующих зон, форм и методов участия государственных органов и частных юридических лиц в их управлении зонами, возможностей и особенностей использования в зональной деятельности институтов государственно-частного партнерства.

При реализации положений новой Программы развития АЗРФ относительно создания опорных зон ожидаемая концентрация и интенсивная деятельность различных хозяйствующих объектов в их пределах потребуют разработки жестких правовых норм ответственности за состояние окружающей среды, а также институционально-правовых механизмов адаптации к различным проявлениям климатических изменений. Особый правовой режим этих зон должен детализировано регламентировать формы и масштабы иностранного присутствия (в том числе с позиций национальной безопасности), особенности взаимоотношений бизнеса и органов управления зонами с различными органами публичной власти, специфику правоотношений органов управления зонами и

хозяйствующих субъектов с объектами обслуживания Северного морского пути (не входящими в состав зон) и с объектами военного присутствия. Следует учитывать и сложившиеся взаимосвязи разных аспектов функционирования АЗРФ с международными регламентирующими актами, юридически признанными в России в форме совместных договоров, соглашений и т.п., а также с решениями (концепциями, докладами и т.п.) международных организаций, в работе которых Россия принимает то или иное участие. При использовании рассмотренных и многих других предложений о содержании особых режимов стимулирования хозяйственной деятельности в «опорных зонах развития АЗРФ» эти зоны могли бы стать образцом рациональной фрагментации единого правового пространства России⁹.

Переход к опорно-зональным принципам государственного управления в АЗРФ размывает его сложившуюся правовую конструкцию. До сих пор это управление, в соответствии с надлежащими нормативно-правовыми актами, осуществлялось Государственной комиссией по вопросам развития Арктики, Советом по Арктике и Антарктике при Совете Федерации, Комитетом Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока и министерством по развитию Дальнего Востока. Теперь, 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 всей западной части АЗРФ, кроме Мурманской области и ряда территорий Архангельской области, в «единую зону высокого развития» с управленческим центром в Санкт-Петербурге. Такая система управления указанным 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 безопасности¹⁰.

В числе задач, которые должны быть решены на первом этапе (2018–2020 гг.) Программы развития АЗРФ – законодательное закрепление статуса этой зоны как особого объекта государственного управления, а также обеспечение своевременного принятия нормативных правовых актов, необходимых для реализации всей Программы. Не-

решенность таких задач до настоящего времени определялась рядом объективных обстоятельств.

Во-первых, был недостаточно определен сам предмет правового регулирования. АЗРФ – пространственно огромный и очень разнообразный в природно-климатическом, экономическом, социальном и иных отношениях макрорегион, расположенный на территориях четырех субъектов РФ (занимающий их полностью) и относительно небольших частях еще четырех субъектов РФ, где функционирует несколько различных типов муниципальных образований (от крупных городских округов до якутских наслегов), действуют крупнейшие корпорации и общины традиционного природопользования. Развитие этой макрорегиональной системы включает развитие всех без исключения сфер жизнедеятельности и экономики, что создает уникальный прецедент особого правового регулирования.

Во-вторых, фактически все стороны общественных отношений и все частные вопросы организации хозяйственной и социальной деятельности в российской Арктике уже регулируются федеральным законодательством, документами Правительства РФ и исполнительных органов власти РФ, законами и другими нормативными актами субрегиональных органов власти. По нашей оценке, в начале 2018 г. на территории АЗРФ действовали более 500 указов Президента РФ и федеральных законов, а также более 100 постановлений и распоряжений Правительства РФ (включая практически все виды документов стратегического планирования), около 1 тыс. законов и нормативных актов, принятых в восьми субъектах РФ, полностью или частично вошедших в состав АЗРФ. К этому следует добавить кратно большее число соответствующих подзаконных актов.

В-третьих, многие аспекты природоохранной, хозяйственной и иной деятельности на территории АЗРФ регулируются с учетом (в ряде случаев – на основе) международного права, узаконенного в России на основе совместных договоров, соглашений и т.п. Многие решения принимаются и по итогам решений международных арктических организаций, в которых Россия участвует непосредственно. В этих условиях принятие новых правовых актов и использование новых регуляторов потребует особых согласований международного уровня, что в настоящее время представляется

⁹ Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Территориальная фрагментация единого правового пространства России // Федерализм. 2018. № 1. С. 173–190.

¹⁰ Новиков А. Петербург может стать столицей русской Арктики. URL: <https://sziu.ranepa.ru/sobytiya/novosti/peterburg-mozhet-stat-stolicej-russkoj-arktiki> (дата обращения: 15.07.2018); Арктическое подразделение: почему неарктический Петербург решил координировать Север. URL: <http://fedpress.ru/article/1914272> (дата обращения: 15.07.2018)

весьма проблематичным. До сих пор неясно, насколько тотальное «кодифицирование» арктической проблематики впишется в структуру единого правового пространства России. Кроме того, решение проблем АЗРФ, по нашему мнению, может осуществляться только в ходе реализации давно обсуждаемых предложений по пересмотру закрепленных в федеральном законодательстве базовых положений общегосударственной промышленной, энергетической, транспортной, демографической, национальной, бюджетно-налоговой, образовательной, кадровой политики, и в законах, регламентирующих сферы научной деятельности, здравоохранения и охраны окружающей среды.

Новая Программа развития АЗРФ внесла существенные коррективы в решение этого вопроса. Показательно, что уже на первом этапе (2018–2020 гг.) выполнения ее первой подпрограммы одной из задач стало «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». В результате разработка и принятие первого «арктического» закона становится необходимостью, а основной заинтересованной в этом стороной – Минэкономразвития РФ, федеральный орган, ответственный за реализацию подпрограммы и заранее получивший соответствующее поручение Правительства РФ (от 13 марта 2017 г. № РД-П16-1410). Судя по всему, федеральный закон о развитии АЗРФ (если будет принят) станет нормативным актом, преимущественно регламентирующим порядок создания и функционирования опорных зон. С учетом вышеприведенных соображений все же следует признать, что разработка и принятие закона «Об опорных зонах развития АЗРФ» способны решить лишь небольшую часть вопросов, приближающих к достижению сложнейшей цели переосвоения российской Арктики. В то же время, практическое нормотворчество в сфере «арктического права» неизменно столкнется с выбором между его национальной кодификацией и разделением конкретных норм между конкретными законами. Характерным примером, по нашему мнению, является до сих пор недостаточно урегулированный правовой статус Северного морского пути, стратегическое значение которого, несмотря на незначительную загруженность в настоящее время, сохранится и в отдаленной перспективе даже в том случае, если эта трасса будет в значительной степени только национальной транспортной артерией.

Выводы

В быстро меняющихся внешних и внутренних условиях, характерных для современного периода, модернизация институционально-правовых оснований пространственного развития становится важнейшим фактором стабильного функционирования не только государства, регионов и муниципалитетов, но и реализации любых инвестиционных проектов. Особую значимость модернизация институционально-правовых оснований пространственного развития приобретает при решении сложнейших задач переосвоения АЗРФ, в отношении которой существует необходимость пересмотра и обновления нормативных актов и документов стратегического характера, принятых всего несколько лет назад и определявших задачи комплексного социально-экономического развития арктической России. Подтверждением этого императива является 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. Особое значение имеет создание принципиально нового правового сопровождения социального и инфраструктурного развития территорий, предусмотренного майским 2018 г. указом Президента РФ, с учетом специфики различных территорий Арктического макрорегиона страны.

Последнее обстоятельство обуславливает ограниченную эффективность стандартных управленческих решений применительно к проблемам формирования правового и организационно-управленческого сопровождения комплексного развития АЗРФ. Нужны разные варианты, причем, в связи с динамичным характером развития макрорегиона 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.

Еще одной трудностью на пути разработки правовых механизмов развития российской Арктики, предписанной всеми основными стратегическими документами государства, является то, что основная часть проблем АЗРФ порождена общероссийской ситуацией. В связи с этим было бы наивно предполагать, что на территории данного макрорегиона могут быть созданы какие-то полностью независимые от этой ситуации идеальные правовые условия для развития человеческого потенци-

ала, бизнеса, институтов гражданского общества и т.д. В то же время, как показано выше, имеются все возможности последовательного решения хотя бы той части правовых задач, которые непосредственно связаны со специфическими условиями российской Арктики. Именно по этому пути движется мировая практика, а в последнее время и законодательство в России. Представленные в статье данные о новациях в структуре институтов и правовых регуляторов развития российской Арктики подтверждают как их бесспорно позитивный потенциал, так и необходимость экспериментальной проверки принятых решений для того, чтобы этот потенциал был использован в полной мере.

Список литературы

1. Социально-экономическая проблематика Российской Арктики в исследованиях институтов Российской академии наук: история, современность, перспективы / под общей ред. акад. РАН *Б.Н. Порфирьева*. М.: Научный консультант, 2018. 802 с. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=34857478>
2. *Лексин И.В.* Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. М.: ЛЕНАНД, 2014. 432 с.
3. *Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А., Алебастрова И.А.* Территория в публичном праве. М.: Норма, Инфра-М, 2013. 320 с.
4. *Пронина Л.И.* Совершенствование местного самоуправления: усиление роли субъектов Федерации, финансовая помощь муниципальным образованиям (имущественные отношения) // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 29 (266). С. 2–13. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21746254>
5. *Тимченко В.С.* Закон и порядок в местном самоуправлении // Самоуправление. 2014. № 7–8. С. 4–6. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23094114>
6. *Веселкова Е.Е.* Правовые аспекты функционирования особых экономических зон в инфраструктуре инновационной деятельности // Законодательство и экономика. 2012. № 5. С. 46–50.
7. *Вишняков В.Г.* Особые экономические зоны: правовые проблемы и пути развития // Журнал российского права. 2003. № 1 (73). С. 18–28.
8. *Давыдов А.Ю.* Рецензируем книгу: Р.И. Зименков. Свободные экономические зоны // США и Канада. Экономика. Политика. Культура. 2006. № 2 (434). С. 100–103. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=9251509>
9. *Княгинин К.Н.* Административно-территориальные единицы с особым статусом // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 33–39. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=15142740>
10. *Павлов П.В.* Административно-правовое регулирование приграничной торговли // Административное и муниципальное право. 2011. № 4 (40). С. 72–80. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=19010611>
11. *Максимова И.И.* Диагностика состояния территорий с особым статусом / отв. ред. *В.М. Плюснин*. Иркутск: Ин-т географии им. В.Б. Сочавы СО РАН, 2010. 124 с.
12. Морская стратегия России и приоритеты развития Арктики / под науч. ред. чл.-корр. РАН *Богоявленского В.И.*, д.э.н. *Козьменко С.Ю.*, д.э.н. *Селина В.С.* Апатиты: изд-во Кольского научного центра РАН, 2012. 416 с. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=30083926>
13. Стратегические вызовы и экономические факторы морской политики в российской Арктике. Апатиты: изд. Кольского научного центра РАН, 2011. 199 с.
14. *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М.: Норма, 2010. 560 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/898873/>
15. *Кряжков В.А.* Правовое регулирование отношений между коренными малочисленными народами Севера и недропользователями в Российской Федерации // Государство и право. 2014. № 7. С. 27–39. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21961224>
16. *Хабриева Т.Я.* Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. Монография. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010. 288 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/1416729/>
17. *Гарипов Р.Ш.* Коренные малочисленные народы в России: гарантии прав и свобод // Журнал российского права. 2012. № 6 (186). С. 67–73. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=17715099>
18. Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск III. Сохранение и устойчивое развитие Арктики: Арктика в социально-правовом измерении / *Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, В.П. Емельянцева* и др.; отв. ред. *В.П. Емельянцева, Е.А. Галиновская*. М.: Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Прави-

- тельстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. 216 с. URL: <http://www.jurisizdat.ru/new/intro/Arctic-III.pdf>
19. Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск IV. Сохранение и устойчивое развитие Арктики. Правовое регулирование пространственного развития арктических территорий Российской Федерации (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа) / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. С.А. Боголюбов, В.П. Емельянцева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа, 2017. 324 с. URL: <http://www.izak.ru/upload/iblock/f93/f93fe09e7001976d2f47c48f5b78983c.pdf>
 20. Хабриева Т.Я. Арктическое право как полисистемное национально-международное правовое образование // Арктическое право: концепция развития / А.И. Абрамова, В.Р. Авхаев, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИД «Юриспруденция», 2014. С. 5–18. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23714315>
 21. Курков И.И. Территории опережающего социально-экономического развития как один из путей повышения конкурентоспособности региональных экономик России // Вопросы экономики и управления. 2015. № 1 (1). С. 6–9. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23754061>
 22. Смирнов М.А. Территории опережающего развития: высокие риски и необходимость активной отраслевой государственной политики // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 16 (250). С. 58–68. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23307951>
 23. Швецов А. «Точки роста» или «черные дыры»? (К вопросу об эффективности применения «зональных» инструментов госстимулирования экономической динамики территорий) // Российский экономический журнал. 2016. № 3. С. 40–61. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26495297>

Об авторах:

Лексин Владимир Николаевич, главный научный сотрудник Института системного анализа Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (117312, г. Москва, Проспект 60-летия Октября, д. 9), Москва, Россия, доктор экономических наук, профессор, **Scopus ID: 55901970800**, leksinvn@yandex.ru

Порфирьев Борис Николаевич, директор Института народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук (117418, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 47), Москва, Россия, академик РАН, доктор экономических наук, профессор, **Scopus ID: 6603270384**, b_porfiriev@mail.ru

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

References

1. Porfiriev B.N. (ed.) *Socio-economic problems of the Russian Arctic in research institutes of the Russian Academy of Sciences: history, modernity, prospects*. Moscow: Scientific adviser, 2018. 802 p. (in Russ.)
2. Leksin I.V. *Territorial structure of Russia: constitutional and legal problems*. Moscow: LENAND, 2014. 432 p. (in Russ.)
3. Narutto S.V., Shugrina E.S., Isaev I.A., Alebastrova I.A. *Territory in public law*. Moscow: Norma, Infra-M, 2013. 320 p. (in Russ.)
4. Pronina L.I. Improvement of local government: strengthening the role of constituent entities of the Federation, financial assistance to municipalities (Property relations). *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National interests: priorities and security*. 2014; (29(266)):2–13 (in Russ.)
5. Timchenko V.S. Law and order in local self-government. *Samoupravlenie = Self-government*. 2014; (7-8):4–6 (in Russ.)
6. Veselkova E.E. Legal aspects of the functioning of special economic zones in the infrastructure of innovation activity. *Zakonodatel'stvo i ekonomika = Legislation and economics*. 2012; (5):46–50 (in Russ.)
7. Vishnyakov V.G. Special economic zones: legal problems and ways of development. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian law*. 2003; (1(73)):18–28 (in Russ.)
8. Davydov A.Yu. Zimenkov R.I. Free Economic Zones. *SShA i Kanada. Ekonomika. Politika. Kul'tura = The USA and Canada. Economy. Policy. Culture*. 2006; (2(434)):100–103 (in Russ.)

9. Knyaginina K.N. Administrative-territorial units with special status. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*. 2010; (5):33–39 (in Russ.)
10. Pavlov P.V. Administrative and legal regulation of cross-border trade. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and municipal law*. 2011. (4(40)):72–80 (in Russ.)
11. Maksimova I.I. *Diagnostics of the state of territories with special status*. Ed. V.M. Plyusnin. Irkutsk: V.B. Sochava Institute of Geography SB RAS; 2010. 124 p. (in Russ.)
12. Bogoyavlensky V.I., Kozmenko S.Yu., Selin V.S. (eds.) *The Maritime Strategy of Russia and the priorities of the development of the Russian Arctic*. Apatity: Publishing House of the Kola Scientific Center of the Russian Academy of Sciences; 2012. 262 p. (in Russ.)
13. *Strategic Challenges and Economic Factors of Marine Policy in the Russian Arctic*. Apatity: Publishing House of the Kola Scientific Center of the Russian Academy of Sciences; 2011. 199 p. (in Russ.)
14. Kryazhkov V.A. *Indigenous minorities of the North in Russian law*. Moscow: Norma, 2010; 560 p. (in Russ.)
15. Kryazhkov V.A. Legal regulation of relations between the indigenous peoples of the North and mining companies in the Russian Federation. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*. 2014; (7):27–39 (in Russ.)
16. Khabrieva T.Ya. *Modern problems of self-determination of ethnoses: a comparative legal study*. Moscow: Publishing House "Jurisprudence"; 2010. 288 p. (in Russ.)
17. Garipov R.Sh. Indigenous minorities in Russia: guarantees of rights and freedoms. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*. 2012; (6(186)):67–73 (in Russ.)
18. The Russian Arctic is a territory of law: an almanac. In: Emel'yantsev V.P., Galinovskaya E.A. (eds.) Release III. *Conservation and sustainable development of the Arctic: the Arctic in the socio-legal dimension*. Moscow: The Government of the Yamal-Nenets Autonomous District; Salekhard: Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation. Publishing house "Jurisprudence"; 2016. 216 p. Available at: <http://www.jurisizdat.ru/new/intro/Arctic-III.pdf> (in Russ.)
19. The Russian Arctic is a territory of law: an almanac. In: Bogolyubov S.A., Emel'yantsev V.P. (eds.) Release IV. *Conservation and sustainable development of the Arctic. Legal regulation of the spatial development of the Arctic territories of the Russian Federation (by the example of the Yamal-Nenets Autonomous District)*. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law at the Government of the Russian Federation; Salekhard: The Government of the Yamal-Nenets Autonomous District; 2017. 324 p. Available at: <http://www.izak.ru/upload/iblock/f93/f93fe09e7001976d2f47c48f5b78983c.pdf> (in Russ.)
20. Khabrieva T.Ya. Arctic law as a polysystemic national-international legal education. In: Khabrieva T.Ya. (ed.) *Arctic law: conception the development*. Moscow: Publishing House "Jurisprudence"; 2014. p. 5–18 (in Russ.)
21. Kurkov I.I. Territories of advanced socio-economic development as one of the ways to increase the competitiveness of the regional economies of Russia. *Voprosy ekonomiki i upravleniya = Issues of Economics and Management*. 2015; (1(1)):6–9 (in Russ.)
22. Smirnov M.A. Advanced development territories: high risks and the need for an active sectoral policy of the State. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial analytics: problems and solutions*. 2015; (16(250)):58–68 (in Russ.)
23. Shvetsov A. "Points of Growth" or "Black holes"? (Concerning Application Effectiveness of "Zonal" Tools for Government Boosting of Territories' Economic Dynamics). *Rossiiskii ekonomicheskii zhurnal = Russian economic journal*. 2016; (3):40–61 (in Russ.)

About the authors:

Vladimir N. Leksin, Chief Research Fellow of the Institute for Systems Analysis of the Federal Research Center "Informatics and Management", Russian Academy of Science (9, Prospekt 60-letiya Otyabria str., Moscow, 117312), Moscow, Russian Federation, Doctor of Economic Sciences, Professor, **Scopus ID: 55901970800**, leksinvn@yandex.ru

Boris N. Porfiriev, Director of the Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences (47, Nakhimovskii Av., Moscow, 117418), Moscow, Russian Federation, Full Member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Economic Sciences, Professor, **Scopus ID: 6603270384**, b_porfiriev@mail.ru

All authors have read and approved the final manuscript.