

СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ ЧЕРНОВ

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и конституционного права юридического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)
schernov@karelia.ru

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МАКРОРЕГИОНА АРКТИКА*

Рассматривается широкий круг проблем, связанных с определением роли и места Арктической зоны России в обеспечении стратегических национальных интересов страны. Российская часть Арктики – достаточно абстрактное понятие, на сегодняшний день юридически закреплённой южной границы нет. Арктический макрорегион имеет важнейшее значение для устойчивого развития России, обеспечения ее национальных интересов, экономики, обороноспособности, экологической безопасности. Однако сегодня отсутствует базовый закон «Об Арктической зоне Российской Федерации», продолжается его разработка и доработка. Обосновывается необходимость законодательного выдвижения Арктической зоны в самостоятельный объект государственной региональной политики.

Ключевые слова: стратегические национальные интересы, природные ресурсы, охрана окружающей среды, транспортная система, управление социально-экономическим развитием, административно-территориальные образования, приарктический регион, федеративные отношения, федерализм

Арктическая зона России определена решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 года. По площади этот регион занимает около 3,1 млн кв. км (или 18 % территории России). Площадь континентального шельфа в Арктической зоне России составляет более 4,0 млн кв. км (около 70 % всего континентального шельфа РФ). Арктике присущи экстремальные природно-климатические условия, серьезно отрицательно влияющие на здоровье проживающих в этом регионе людей [1].

14 апреля 2015 года прошло первое заседание Государственной комиссии по вопросам развития Арктики под руководством вице-премьера Дмитрия Рогозина, на котором был утвержден план работы комиссии на 2015 год. Первоочередной задачей госкомиссии должна стать выработка предложений по выстраиванию единой системы нормативно-правовых актов Арктического макрорегиона. Д. Рогозин предложил создать единый закон об Арктике. Минэкономики и Минюсту до 1 сентября предложено провести «анализ нормативно-правовой базы, регламентирующей правоотношения на территории Арктической зоны РФ» [8].

Существует много нерешенных проблем по всему спектру правового регулирования: от конкретных вопросов предоставления льгот населению арктических районов до установления правового режима Северного морского пути и определения границ суверенных прав России в Арктике. Таким образом, требуется увеличение массива специальных нормативных правовых актов, нацеленных на решение комплексных проблем. К примеру, существует порядка 500 актов нормативного характера, регулирующих отноше-

ния в Арктическом регионе, но только 6 законов, посвященных специальным вопросам развития полярных территорий (в основном правам коренных малочисленных народов) [5].

Статья 42 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии – так называемое экологическое право. Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определяет благоприятную окружающую среду как окружающую среду, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Закон также развивает положение Конституции, закрепляя право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде.

Природа Арктики требует к себе особого бережного отношения и пристального внимания, постоянного мониторинга и контроля. Любое загрязнение и утечка в арктических условиях приводят к необратимым последствиям, так как в холодном климате разложения вредных веществ не происходит [11]. Сегодня отсутствуют консолидированные федеральные средства для ликвидации накопленного экологического ущерба в Арктической зоне России, не планируется утверждение федеральной целевой программы «О ликвидации накопленного экологического ущерба», не предусмотрено средств на ликвидацию экологического ущерба в Арктике в дей-

ствующих государственных программах. При этом отсутствуют правовые основания для работы с накопленным экологическим ущербом [12].

Статья 9 Конституции РФ определяет статус земли и других природных ресурсов. Она закрепляет отношение к природным ресурсам как к основе жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В данном положении об использовании земли и других природных ресурсов предусмотрена и их охрана. Использование природных ресурсов допускается только с соблюдением экологического законодательства, устанавливающего норму охраны окружающей среды.

Важнейшая и актуальнейшая проблема Арктики и приарктического региона, в который мы включаем и Карелию как ближайший тыл Арктики, в недостатках и неопределенности до конца межбюджетных отношений, от которых зависит разрешение всех перечисленных ранее проблем. В соответствии с Конституцией РФ, которая определяет основу формирования системы бюджетного федерализма в России, бюджеты всех уровней (федеральный, субъектов Федерации и местные) провозглашаются как самостоятельные финансовые институты, действие которых базируется на разграничении налогов и бюджетных расходов по уровням бюджетной системы. Конституция Российской Федерации также выделяет совместные бюджетные и налоговые полномочия Федерации и ее субъектов, устанавливает их взаимосвязь и взаимозависимость [2].

Если проанализировать многие современные нормативные акты, программные документы, принятые государством, особенно программы развития в различных сферах, например до 2020 года, то можно сделать вывод о том, что такие понятия, как «федеративные отношения», «федерализм», там почти не упоминаются. Упор в современных нормативных актах, программах развития делается на регионы. Активно используется термин «макрорегион» (например, макрорегион Арктика).

Бюджетный федерализм представляет собой систему налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса. Основным принцип указанных отношений – сочетание общегосударственных и региональных интересов, включая интересы местных бюджетов. К сожалению, в российских законодательных актах определение бюджетного федерализма отсутствует.

В системе межбюджетных отношений в России сохраняется крайне высокая централизация налогово-бюджетных полномочий на уровне федеральной власти. Региональные местные бюджеты имеют избыточные финансовые обязательства, возложенные на них федеральным законодательством, но не обеспеченные источниками финансирования.

Особенностью российского бюджетного федерализма является наличие значительного разрыва в уровне бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Центральные органы, осуществляя функции макроэкономического регулирования и перераспределения ВВП, сосредотачивают у себя наиболее важные налоговые доходы, ослабляя доходную базу территориальных бюджетов.

В Республике Карелия в 2013 году многие макроэкономические показатели ухудшились, что привело к снижению позиций в рейтинге регионов. В 2013 году индекс промышленного производства в республике составил 93,3 % по отношению к предыдущему году. Из-за неблагоприятной гидрологической ситуации произошло снижение производства на местных ГЭС. Негативная динамика производства сохраняется в деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности. Сократились инвестиции в основной капитал по сравнению с предыдущим годом на 17,8 %. Это не могло не сказаться на сокращении доходов консолидированного бюджета и росте его дефицита. Правда, в 2014 году индекс промышленного производства составил 100,3 % к прошлому году, однако на уровень 2012 года так и не поднялся [9].

Россия сегодня переходит к «федерализации» стратегического управления, что связано с решением задач современной стадии социально-экономического развития страны. Предполагается баланс интересов и взаимодействие всех уровней публичного управления – федерального, регионального и муниципального.

В Российской Федерации возрастает актуальность стратегического управления регионами и установления различных форм интеграционного взаимодействия региональных систем в социально-экономическом пространстве страны.

Примеры подобной федерализации стратегического управления уже имеются, например макрорегион Арктика. Это национальные проекты, которые активно иницируются и финансируются федеральным центром (хотя примерно на 2/3 охватывают полномочия субфедеральных органов управления) при финансовой и организационной поддержке со стороны самих регионов.

Почему это происходит? Ученые видят проблему в том, что потеря управляемости и проявления дезинтеграции между регионами России несут угрозу дальнейшему существованию и развитию экономики страны, снижают эффективность государственной региональной политики. Это связано еще и с тем, что необходимо реализовать совместные инфраструктурные проекты, провести кооперацию ресурсных потенциалов социально-экономического развития географически близких регионов для укрепления их конкурентных позиций в глобальном экономическом пространстве [10].

В то же время существует неопределенность места макрорегиона в сложившейся системе

управления регионами, отсутствие концепции, эффективных форм и методов взаимодействия различных территориальных систем.

На совещании, посвященном проблемам создания в стране научно-образовательных центров, в июле 2008 года в то время президент РФ Д. А. Медведев высказался против использования термина «макрорегион», поскольку он не отражает административно-территориального деления современной России [3].

До сих пор не определен статус макрорегиона. Это можно наблюдать на примере макрорегиона Арктика. Второй Международный арктический правовой форум «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты» проходил 13–14 ноября 2014 года в Санкт-Петербурге, обсуждение вопросов повестки дня дало много пищи для размышлений.

На форуме специалисты и эксперты в сфере освоения Арктики обсудили формы регулирования хозяйственной деятельности в Арктической зоне, правовые нормы природопользования, перераспределение полномочий и развитие Северного морского пути.

Однако статус Арктической зоны как объекта правового регулирования до сих пор не определен. Необходимо разработать и принять закон «Об Арктической зоне». Принятие такого закона повлечет за собой изменения и в уже существующих нормативных актах как на федеральном, так и региональных уровнях.

Существует несколько проектов соответствующего закона. В резюме законопроекта «Об Арктической зоне РФ», разработанного Tenzor Consulting Group [6], есть ряд спорных пунктов, которые, на наш взгляд, противоречат принципам федерализма.

Говоря о достоинствах своего законопроекта, разработчики указывают на то, что в нем определен статус Арктической зоны как особого объекта государственного управления и регулирования; определены цели и особенности государственного управления и регулирования развития Арктической зоны; определены особенности бюджетной политики в Арктической зоне; сформирована система субъектов государственной политики Российской Федерации в Арктике; определены меры координации и согласования интересов субъектов государственной политики Российской Федерации в Арктике.

В законопроекте предлагается закрепить за Арктической зоной особый статус *макроэкономической зоны* (ст. 8), что позволит выделить Арктическую зону в самостоятельный субъект государственного управления и позволит повысить эффективность этого управления, не изменяя при этом административно-территориального деления, существующего на сегодняшний день в РФ.

Реформаторы убеждены, что социально-экономическое развитие России требует модерниза-

ции региональной политики, в частности, через организацию системы стратегического управления на межрегиональном и макрорегиональном уровне. А почему этот процесс должен идти через ломку федеративных отношений, федеративных экономических связей?

Реформаторы утверждают, что новая региональная политика «предполагает эффективную трансформацию региональных систем управления с приоритетом сбалансированного пространственного развития российского общества и организации межрегионального сотрудничества. Этот процесс должен сопровождаться совершенствованием регионального стратегического планирования и повышением роли институтов стратегического партнерства государства, регионов, общественных объединений, бизнеса и экспертного сообщества» [9].

Появление макрорегиона в административно-территориальном делении России будет способствовать дублированию многих государственных функций на региональном уровне, многократно увеличивает штат работников властных структур и управления на местах.

Вместе с тем практика регионального планирования на длительный период имеет ряд недостатков и базируется на устаревшей методологии стратегического управления. При формировании долгосрочных планов до 2020 или 2030 годов часто не анализируются и не принимаются во внимание специализированные ресурсы и активы региональных систем как объектов долгосрочного планирования. Основным недостатком разработанных в федеральных округах и регионах стратегий являются их формализм и имитационный характер [2].

Стоит важная задача по установлению особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в Российской Арктике. Решение данной задачи, очевидно, требует законодательных мер на федеральном уровне. Вместе с тем и субъекты Российской Федерации должны внести свой вклад как в развитие, так и в сохранение Арктики. Важно осуществить правовое обеспечение создания точек развития и роста в Арктике при сохранении и рациональном использовании ее ресурсного потенциала. На повестке дня проблемы малочисленных народов Севера, экологии, особенностей местного самоуправления. Необходимо тщательная подготовки изменений федерального и регионального законодательства [7]. Однако с этими проблемами могут справиться федеральный центр и власть субъекта Федерации, подключение к этому процессу третьей стороны (создание макрорегиона) приведет, как уже отмечалось, к дублированию функций, увеличению чиновников. Не зря на Арктическом форуме неоднократно звучали предложения учредить Министерство Арктики. Правда, на следующий

день Правительство РФ категорично отказало в создании новой структуры.

О важности Арктики говорит то, что продолжается разработка закона «Об Арктической зоне РФ», принята Стратегия развития Арктики до 2020 года.

На сегодняшний день базовым нормативным актом, определяющим государственную политику в Арктике, являются «Основы государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу», утвержденные президентом РФ 18 сентября 2008 года. В нем был введен новый термин – Арктическая зона РФ, как отдельная территория в политическом, экономическом и правовом плане.

В соответствии с законодательством РФ, под Арктической зоной РФ понимается часть Арктики, в которую входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов. Поэтому актуальной является определение «частично» для ряда субъектов, например Якутии и Красноярского края. Не совпадает предполагаемый макрорегион с административными границами субъектов Федерации.

Отношение к Арктике как к единому макрорегиону заявлено в «Докладе о развитии человека в Арктике» (2004) [4], где Север (и Арктика как его часть) впервые рассматривается в качестве самостоятельного региона со своей особой арктической идентичностью.

Самое интересное, что в материалах понимание региона связано с административным смыслом и географической привязкой. Однако региональная политика России в Арктике не имеет законодательных основ ни на федеральном, ни на региональном уровнях. Арктическая зона РФ не является единой региональной единицей страны, центром или сосредоточием слаженного, взаимовыгодного процесса регионального развития [2].

Границы региона Арктика формируют не только части субъектов, имеющих выход к Северному Ледовитому океану, но и целые административно-территориальные единицы субъектов Российской Федерации.

Несмотря на целый ряд разработанных концепций и предложенных законопроектов, в том числе и по макрорегионам, региональный срез

остается одним из наименее развитых элементов государственной экономической политики, он имеет большие перспективы, его можно разрабатывать дальше, не усложняя надуманными положениями.

Есть много неясного в теории и методологии вопроса, не ясны критерии географических, природно-климатических и иных различий между регионами России и даже их частями. Какое место приполярных территорий в Арктической зоне? Если резко отделять Арктику от приполярных территорий, например Мурманскую область от Карелии, не получим ли мы пустые северные районы Карелии, не включенные в программу освоения Арктики? В результате сохраняется сильное социальное неравенство в социально-экономическом развитии территорий, отсутствует единая федеральная политика регионального развития. Это может привести к нарушению теоретических принципов федерализма и экономического федерализма.

Федерализация должна иметь единую федеральную политику регионального развития. Это должен быть механизм формирования в субъектах Федерации условий и стимулов устойчивого экономического развития на основе собственных ресурсов. Только тогда, когда этих ресурсов будет не хватать, можно привлекать инвестиционные и иных финансовые ресурсы федерального центра. Необходимо законодательное закрепление за субъектами РФ безусловного права на бюджетную самодостаточность. Для России отказ от принципов федерализма, для того чтобы извлечь казалось бы явную выгоду, приведет к тяжелым стратегическим, экономическим и политическим потерям. Надо развивать экономико-правовые основы федерализма, учитывая государственные и общественные потребности, поддерживать равновесие между укреплением властной вертикали и сохранением полномочий и ответственности в субъектах и муниципалитетах. Попыткой создать новый элемент в системе экономико-правовых основ было образование федеральных округов, однако их роль в сфере экономического управления оказалась достаточно ограниченной. В настоящее время с аналогичной целью предлагается формирование так называемых макрорегионов, полезность которых надо еще доказать.

* Статья подготовлена в рамках реализации комплекса мероприятий Программы стратегического развития ПетрГУ на 2012–2016 гг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арктика, Проблемы устойчивого развития арктической зоны России [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.inoforum.ru/forum/index.php?showtopic=9698>
2. Бухвальд Е. М. Российский федерализм на критическом рубеже развития [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://institutiones.com/general/962-rosijskij-federalizm.html>
3. Газета.Ru. 2008. 24 июля.
4. Доклад о развитии человека в Арктике (2004) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.svs.is/images/pdf_files/ahdr/Russian_version/00_Predislovie.pdf

5. Институт представил концепцию развития Арктического права на Гайдаровском форуме 2015 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.izak.ru/news.html?id=760>
6. Об Арктической зоне РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://b2blogger.com/pressroom/154702.html>
7. Образы Российской Арктики в официальном дискурсе: поиск основания для макрорегиональной идентичности // Арктика и Север. 2013. № 11 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://arctal.ru/ru/blog/67.html>
8. Первое заседание государственной комиссии по вопросам развития Арктики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://arctica-ac.ru/newstext/29/>
9. Рейтинг социально-экономического положения регионов – итоги 2013 года: Автореф. дисс. ... д-ра экон. наук [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://riarating.ru/regions_rankings/20140522/610617283.html
10. Решиев С. С. Теоретико-методологические подходы к совершенствованию региональной политики и стратегическому управлению социально-экономическим развитием макрорегиона: Автореф. дисс. ... д-ра экон. наук. Грозный, 2012.
11. РИА Новости [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ria.ru/arctic_news/20150407/1057051879.html#ixzz3X2IlZgas
12. Темами заседания Арктической комиссии могут стать проблемы экологии [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ria.ru/arctic_news/20150407/1057051879.html

Chernov S. N., Petrozavodsk State University (Petrozavodsk, Russian Federation)

CONSTITUTIONAL AND LEGAL PROBLEMS OF ARTIC MACROREGION

The article deals with the wide range of problems associated with the definition of the role of the Arctic zone of the Russian Federation in the sphere of strategic national interests. The Russian part of the Arctic is an abstract term. At present, there is no legal regulation defining the Russian borders of the southern part of the Arctic. The Arctic macroregion plays an important role in sustainable development of the country ensuring Russian national interests, its economic development, defensive capacity, and environmental security. However, the federal law on the Arctic zone of the Russian Federation has not been adopted yet. It is still in the process of legal drafting. The need to establish the Arctic zone as an independent subject of the state regional politics is supported.

Key words: strategic national interests, natural resources, environmental protection, transport infrastructure, management of socio-economic development, administrative-territorial units, subarctic region, federal relations, federalism

REFERENCES

1. *Arktika, Problemy ustoychivogo razvitiya arkticheskoy zony Rossii* [The Arctic, problems of the sustainable development of the Arctic zone of the Russian Federation]. Available at: <http://www.inoforum.ru/forum/index.php?showtopic=9698>
2. Bukhval'd E. M. *Rossiyskiy federalizm na kriticheskom rubezhe razvitiya* [Russian federalism at the critical point of its development]. Available at: <http://institutions.com/general/962-rosijskij-federalizm.html>
3. *Gazeta.Ru*. 2008. July, 24.
4. *Doklad o razvitii cheloveka v Arktike (2004)* [Report on human development in the Arctic]. Available at: http://www.svs.is/images/pdf_files/ahdr/Russian_version/00_Predislovie.pdf
5. *Institut predstavil kontseptsiiyu razvitiya Arkticheskogo prava na Gaydarovskom forume 2015* [The Institute presented the concept of development of the Arctic right at the Gaidar forum 2015]. Available at: <http://www.izak.ru/news.html?id=760>
6. *Ob Arkticheskoy zone RF* [On the Arctic zone of the Russian Federation]. Available at: <http://b2blogger.com/pressroom/154702.html>
7. Images of the Russian Arctic in the official discourse: the search for basis for macroregional identity [Obrazy Rossiyskoy Arktiki v ofitsial'nom diskurse: poisk osnovaniya dlya makroregional'noy identichnosti]. *Arktika i Sever*. 2013. № 11. Available at: <http://arctal.ru/ru/blog/67.html>
8. *Pervoe zasedanie gosudarstvennoy komissii po voprosam razvitiya Arktiki* [The first session of the state commission on the issues of development in the Arctic]. Available at: <http://arctica-ac.ru/newstext/29/>
9. *Reyting sotsial'no-ekonomicheskogo polozheniya regionov – itogi 2013 goda: Avtoref. diss. ... d-ra ekon. nauk* [Rating of socio-economic positions of the regions: results of 2013: abstract of a doctoral thesis]. Available at: http://riarating.ru/regions_rankings/20140522/610617283.html
10. Reshiev S. S. *Teoretiko-metodologicheskie podkhody k sovershenstvovaniyu regional'noy politiki i strategicheskomu upravleniyu sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem makroregiona: Avtoref. diss. ... d-ra ekon. nauk* [Theoretico-methodological approach to the improvement of regional politics and strategic management of socio-economic development of the macroregion: abstract of a doctoral thesis]. Groznyy, 2012.
11. *RIA Novosti*. Available at: http://ria.ru/arctic_news/20150407/1057051879.html#ixzz3X2IlZgas
12. *Temami zasedaniya Arkticheskoy komissii mogut stat' problemy ekologii* [Topics of the meetings of the Arctic Commission can become environmental problems]. Available at: http://ria.ru/arctic_news/20150407/1057051879.html

Поступила в редакцию 18.05.2015