

Владимир ЛЕКСИН, Борис ПОРФИРЬЕВ

## ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ФРАГМЕНТАЦИЯ ЕДИНОГО ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА РОССИИ\*

*Территориальная фрагментация единого правового пространства России может служить системной характеристикой общественно-политической и социально-экономической неоднородности пространства нашего государства в не меньшей степени, чем многократно исследованная территориальная дифференциация развития регионов и муниципалитетов. Предлагаемое понятие отражает легитимные особенности функционирования отдельных территорий в виде правовых статусных асимметрий и особых правовых режимов. Выделены основные типы такой фрагментации и показана их распространенность по территории страны. Представлен развернутый пример фрагментации правового пространства в Арктической зоне Российской Федерации и обоснованы рекомендации по разработке и использованию нового особого правового режима — «опорных зон развития» арктических территорий.*

**Ключевые слова:** Арктическая зона Российской Федерации, единое правовое пространство, опорные зоны развития, особые правовые режимы, правовая асимметрия, фрагментация

JEL: H77, P48, R11, R58, Z77

Неоднородность географического и социально-экономического пространства России очевидна, и уже поэтому констатация различий одноименных параметров (территориальной дифференциации) развития регионов, а в последнее время и муниципальных образований, содержится в подавляющем большинстве публикаций эконом-географов, экономистов, демографов и социологов, изучающих региональную проблематику. Сравнительный анализ территориальных различий, получивший мощное подкрепление доступностью статистики и возможностями Интернета и компьютерной обработки данных, стал обязательным

---

\*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.

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

компонентом диссертаций по региональной экономике, экономической и социальной географии. На социально-экономических (среди них — бюджетно-налоговых) показателях территориальной дифференциации основываются суждения о рейтингах территорий и в значительной степени рекомендации о стратегических направлениях региональной политики. Однако, по нашему мнению, территориальная дифференциация социально-экономического развития регионов и муниципалитетов — бесспорно существенная, но отнюдь не единственная характеристика пространственной неоднородности России. Не меньшее значение для системной характеристики причин и следствий этой неоднородности имеет анализ состояния и перспектив *территориальной фрагментации единого правового пространства* нашего государства. Вводя это понятие, мы подразумеваем под ним особенности функционирования отдельных территорий, установленные федеральными, субфедеральными и муниципальными нормативными актами в виде правовых статусных асимметрий и особых правовых режимов. Отметим, что в отечественных и зарубежных исследованиях понятие «фрагментация» до сих пор применялось для характеристики новейших изменений в пространстве международного права [1; 2; 3] и связанных с этим рисков [4; 5]. Мы полагаем, что использование этого понятия в отечественной регионалистике не менее оправдано.

Сосуществование реалий единого правового пространства и практики его фрагментации было и остается не только предметом исследований юристов [6; 7], но и сугубо практическим вопросом внутренней политики всех сложно устроенных (в первую очередь федеративных) государств. В России процессы такой фрагментации идут непрерывно. На этом фоне возникает немало коллизий, с одной стороны, вводящих в правовое русло новации пространственной организации общества (например, переход к новой структуре статусов муниципальных образований), а с другой — создающих на небольшом числе конкретных территорий особые условия хозяйственной, социально-инфраструктурной и иной деятельности с использованием узаконенных преференций или ограничений. Существующая и прогнозируемая фрагментация единого правового пространства России поражает как масштабами распространенности ее типичных и эксклюзивных проявлений, так и частыми несоответствиями изначальных формальных заявлений об общественной пользе пространственно-правовых обособлений и их конечной результативности.

Разнообразие природно-климатических, этно-национальных и исторически сложившихся условий функционирования общества на территории нашей страны делают естественными различия в территориальной структуре государства. К подобным различиям в целом следует относиться как к данности. Однако в ряде конкретных случаев такие различия неизбежно вызывают множество вопросов, а также критику относительно их целесообразности и последовательности. Последнее в первую очередь относится к новым решениям о выделении ряда регионов в качестве особых объектов государственного управления и о создании очередных территорий опережающего развития.

Эти территории рассматриваются в качестве стимулов воздействия на макрорегиональные и даже на общероссийскую ситуацию.

Представительным примером разнообразия территориальных правовых асимметрий и правовых режимов стала Арктическая зона Российской Федерации (далее — АЗРФ). В настоящее время в правовом пространстве этой зоны уже присутствуют *все существующие в России типы правовых асимметрий* и особые правовые режимы пограничных территорий, природных заказников и заповедников, хозяйственной, социальной и этно-культурной деятельности на территориях коренных малочисленных народов Севера и ряд других. В ближайшее время к ним добавятся правовые режимы нескольких опорных зон развития арктической территории. Однако уже сейчас территории особых правовых режимов АЗРФ занимают более половины пространства этой зоны. Не исключено, что скоро будет принят федеральный закон о развитии Арктики, который еще более разнообразит особо режимное правовое пространство АЗРФ.

Не претендуя на исчерпывающее раскрытие проблематики фрагментации единого правового пространства России, в настоящей статье предпринята попытка оценки общего масштаба этого явления, иллюстрации его распространенности на территории арктического макрорегиона и анализа формирования еще одного типа особых правовых режимов — опорных зон развития АЗРФ. Для корректного изложения этих вопросов авторы сочли целесообразным предварить его уточнением таких ключевых понятий, как «единое правовое пространство», «правовые асимметрии» и «особые правовые режимы».

### *Дефиниционные уточнения*

Понятие «единое правовое пространство» обычно трактуется как единая система требований к законодательству, обеспечивающая конституционно-правовую целостность государства. Важнейшим из этих требований является признание верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории России (ч. 2 ст. 4 Конституции РФ) притом, что сосуществуют федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, а также нормативные акты органов местного самоуправления. Для понимания сути единого правового пространства России как федеративного государства особо важны положения ст. 76 Конституции РФ, установившие, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и не противоречащие им федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории страны, и что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Установлено также, что в конституционно необозначенной предметной сфере за пределами ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ последние имеют право осуществлять

собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Причем в случае противоречия между федеральным законом и нормативными правовыми актами субъекта РФ действуют федеральные законы. В целях реализации этих положений в свое время был издан Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» (с последующими изменениями) и принято Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» с возложением на Минюст России функции ведения этого регистра.

Так понимаемое единство правового пространства России не означает его однородности. Напротив, оно представляет, по сути дела, парадоксальную «правовую мозаику» отдельных статусов и режимов. Тотальной унификации права по всей территории нет ни в одном федеративном государстве (типичный пример — США с самостоятельным по многим вопросам законодательством штатов), но особенностью нашей страны является *создание такой «мозаики», как правило, самим же федеральным законодателем*. Результатом стала фрагментация единого правового пространства России с формированием на ее территории как статусных правовых асимметрий, так и особых правовых режимов.

Причины, формы и последствия территориальных правовых асимметрий как различий в правовых статусах отдельных административно-территориальных единиц государства ранее были исследованы отечественными правоведами [8; 9; 10; 11]. Ими показано, что такие асимметрии, во-первых, объективно обусловлены, во-вторых, сопряжены с определенными дезинтеграционными рисками (среди них — сепаратизм и сецессии) и с потенциальной возможностью ущемления гражданских прав. Новейшие исследования убеждают в том, что такого рода опасности чаще всего преувеличиваются. Вероятно, следует согласиться с тем, что «в действительности дифференциация административной или законодательной компетенции регионов совершенно не обязательно означает, что проживающим в них гражданам будут предоставляться права в различном объеме или оказываться неодинаковые публичные услуги. И напротив, такое неравенство вполне возможно при внешней правовой симметричности регионов... вследствие различий в материальных возможностях территориальных образований, в результате пространственной неравномерности трансфертов и прямого расходования общегосударственных средств» [12]. Автор указывает на наличие в экспертной среде резонных мнений о том, «что такая асимметричность может выступать и в качестве средства сохранения государственного единства, особенно в условиях социально-экономической, культурной, лингвистической, национальной и иной неоднородности регионов. При этом, безусловно, не отрицается, что установление или развитие асимметричных отношений с регионами предназначено для решения лишь некоторых проблем территориальной организации государства

и не служит гарантией бесконфликтности и политической стабильности внутригосударственных отношений». Напомним, что обсуждение проблематики правовой асимметрии в территориальном устройстве России в значительной степени концентрируется на различиях в правовом статусе субъектов РФ, на формировании территориальных образований, не имеющих этого статуса и на функционировании административно-территориальных единиц с особым статусом, образованных в результате прекращения существования автономных округов [13].

Среди субъектов правовых асимметрий в территориальном устройстве России особое положение занимают макрорегиональные территориальные образования в форме федеральных, военных и судебных округов. Все они были созданы для скоординированной реализации важнейших государственных функций, причем первые из вышеназванных — для рассматриваемого в этой статье обеспечения единого правового пространства страны. Это было определено Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», изданном в полном соответствии со ст. 83 Конституции РФ. Как известно, этим указом было образовано семь федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный. В январе 2010 г. из Южного федерального округа был выделен и получил статус самостоятельного Северо-Кавказский федеральный округ. Ситуативно-управленческое назначение таких округов хорошо иллюстрирует двухлетняя история Крымского федерального округа (март 2014 г. — июль 2016 г.), созданного и упраздненного указами Президента РФ. Этот округ включал 2 новых субъекта РФ (Республику Крым и город федерального значения Севастополь) с центром (местом нахождения аппарата полномочного представителя Президента РФ в Крымском федеральном округе) в г. Симферополе. Этот округ создавался на период первоначальных организационно-управленческих проблем вхождения Крыма в состав России, и в связи с их решением был упразднен и включен в состав Южного федерального округа.

Если Россия сплошь покрыта территориями субъектов правовых асимметрий, причем они наслаиваются друг на друга (например, компетенции руководства Центрального федерального округа распространяются на территории не только правоасимметричных областей и города федерального значения, но и судебных округов), то пространство особых правовых режимов всегда точно или по крайней мере относительно локально. Особый правовой режим представляет типовой или индивидуальный особый порядок правового стимулирования достижения какой-либо общественно значимой цели на конкретной территории. Каждый такой режим представляет *узаконенное исключение из общих правил*, установленных федеральным законодательством (например, налоговым).

В России общее число типов территорий с особыми правовыми режимами составляет около двадцати; в совокупности они занимают свыше половины площади России; на них проживает около трети населения страны [14]. Пространственно обширны ареалы территорий

Крайнего Севера и приравненных территорий с функциями социальных и экономических компенсаций за работу и проживание в климатически неблагоприятных условиях и особого режима доставки и отправления грузов («северный завоз» и т.п.), а также территорий проживания коренных малочисленных народов Севера и Дальнего Востока с функциями этно- и природосохранения и обеспечения конституционных прав представителей этих народов на образование и здравоохранение в условиях своеобразного размещения объектов соответствующей инфраструктуры. Пространство этого особого правового режима составляет около трети всей территории страны притом, что там проживает свыше 10 млн постоянного населения.

В 1992 г. специальным Постановлением Правительства РФ была выделена в зону особого правового режима территория особо охраняемого эколого-курортного региона Кавказские Минеральные Воды. Она частично накладывалась на ареалы функционирования властей сразу трех субъектов РФ: Ставропольского края, Карачаево-Черкесской Республики и Кабардино-Балкарской Республики. Общая площадь этого региона составляет более 20 тыс. кв. км, а численность населения — более 0,9 млн чел.

Специфические функции усиленного обеспечения безопасности стратегически важных объектов и охраны государственной тайны определили целесообразность выделения компактных территорий с особым правовым режимом — закрытых административно-территориальных образований (далее — ЗАТО), создающихся Указами Президента РФ и располагающихся в ареале функционирования властей республик, краев и областей России. Эти особые территории отделены от окружающего их пространства обычных административно-территориальных образований полноценной охраняемой границей, имеют собственные органы управления, в основном финансируются средствами федерального бюджета и федеральных целевых программ. При относительно небольшой суммарной площади (около 6 тыс. кв. км) в ЗАТО проживает более 1,3 млн чел. [15].

Функции государственной безопасности и специфической приграничной торговли выполняют приграничные территории с особым правовым режимом, расположенные в ареале функционирования властей 36 субъектов РФ, имеющих общие сухопутные границы с государственной границей России и десяти субъектов РФ, имеющих выходы к морям и океанам. Статус этих территорий устанавливается федеральными законами России. Общая площадь приграничных территорий превышает 0,5 млн кв. км, на этих территориях проживает более 3 млн чел.

Уникальная и неоднородная по составу часть территорий с особым правовым режимом — особо охраняемые природные территории, на которых реализуются функции сохранения, изучения и мониторинга состояния эталонных или уникальных природных комплексов. Эти территориальные образования, как и предыдущие, накладываются на ареалы функционирования властей разных уровней и образуют внутри этих ареалов своеобразные зоны с особыми условиями их посещения, с ограниченными режимами хозяйственной деятельности и т.п. При этом

указанные функции по-разному осуществляются в таких различных типах особо охраняемых природных территорий, как государственные природные заповедники и государственные природные заказники, национальные и природные парки, природные объекты и комплексы. В последнее время в число таких единиц территориального деления вошли объекты всемирного наследия, перечень, содержание и границы которых устанавливаются индивидуально в соответствии с решением Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО, согласованным с российской стороной.

Примером особого правового режима на крупной особо охраняемой природной территории может служить Байкальская природная территория, созданная в соответствии со специально принятым федеральным законом<sup>1</sup> в целях сохранения уникального природного объекта — озера Байкал. Эта территория включает акваторию Байкала, прилегающие к нему водоохранную зону и охраняемые природные территории, водосборную площадь озера в пределах территории Российской Федерации, а также прилегающую к озеру территорию шириной до 200 км на запад и северо-запад от него. Все вместе — это территории трех субъектов РФ с качественно различными не только социально-экономическими условиями, но и статусом — Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области. Кроме того, Байкальская природная территория суть не совокупность территорий субъектов РФ, а их частей, причем существенную площадь этой совокупности занимает акватория оз. Байкал, формально не принадлежащая ни одному субъекту РФ. Рассматриваемая территория — классический макрорегион, деятельность которого регулируется федеральными органами исполнительной власти, функции и полномочия которых, а также координационный орган для обеспечения их согласованных действий, определяются Правительством РФ. Оно же по представлениям органов государственной власти Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края утверждает границы Байкальской природной территории и экологических зон, определяет порядок их экологического зонирования. Закон определил, что «основой для осуществления хозяйственной и иной деятельности на Байкальской природной территории являются комплексные схемы охраны и использования ее природных ресурсов, разрабатываемые и утверждаемые в порядке, установленном законодательством РФ и законодательством субъектов РФ».<sup>2</sup> Отметим, что Байкальский регион со временем стал еще одним объектом особого государственного регулирования в связи с принятием специальной государственной программы о его развитии совместно с территориями Дальнего Востока<sup>3</sup>. Эта программа определила

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» с изменениями на 28 июня 2014 г.

<sup>2</sup> В научной литературе, а затем и в российской нормативной практике утвердилось и понятие «Байкальский регион», полностью включающий и акваторию оз. Байкал, и территории Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области (общая площадь 1558,1 тыс. кв. км и с населением более 4,5 млн чел.).

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона». URL: <http://base.garant.ru/70644078/#ixzz3zsUfXSjI>

такую территорию как макрорегион, а цель его образования — как «коренное изменение экономической, демографической и инфраструктурной ситуации во внутригосударственных и геополитический интересах России». Для этого предусматривалось использование как традиционных механизмов госрегулирования территориального развития, так формирование «территорий опережающего развития» [16]. Площадь байкальской территории составляет 88 тыс. кв. км, численность населения — около 2 млн чел. Всего же особо охраняемые природные территории России занимают около 2 млн кв. км.

В течение всего постреформационного периода задачи построения новой экономики в значительной мере пытаются решить путем формирования на компактных территориях (со временем их стали называть точками роста) правовых режимов особых экономических зон, территорий опережающего развития и иных [17; 18]. Следует отметить, что в последние годы государственная политика активного продвижения идеологии точек роста все чаще входит в противоречие с экспертными оценками негативного опыта российской зональной деятельности как таковой.

Так, в статье ведущего отечественного регионалиста А. Швецова [19] приведены результаты исследования эффективности установления особых правовых режимов ведения предпринимательской деятельности в границах локальных ареалов, где инвесторам предоставляются не тривиальные налоговые, инфраструктурные и прочие льготы, предусмотренные новейшим законодательством механизмы территориально сфокусированного преференциального стимулирования. На основе анализа обширного статистического и конкретно-ситуационного материала о практике использования режимов особых экономических зон, зон территориального развития и территорий опережающего развития, задействованных в различных субъектах РФ, автор приходит к выводу, что это приоритетное направление государственной политики пространственного развития страны не только не обеспечило ожидавшихся результатов, но и стало *явно контрпродуктивным*. Вместо того чтобы сыграть роль точек роста и мощных источников распространения (диффузии) технологических и других инноваций, анализируемые локальные ареалы за редким исключением оказались «черными дырами» — бизнес-анклавами, выключенными из кооперационных связей с окружающим и экономическим пространством и, хуже того, дестимулирующими его развитие, вытягивающими чужие ресурсы, прежде всего высококвалифицированные трудовые. Все это не опровергает подтвержденную мировой практикой результативность установления зональных правовых режимов на локальных территориях как инструмента экономического развития (позитивный опыт такого рода есть и в России, например, в Республике Татарстан), но еще раз напоминает о необходимости тщательных обоснований принятия таких решений.



### Фрагментация правового пространства АЗРФ

Выделение арктической зоны в особый объект государственного управления [20] требовало и одновременного определения особого правового режима на территории этого макрорегиона. Однако, видимо, осознание сложности этой проблемы привело к тому, что задача была лишь поставлена. В п. 24 Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [21] (далее — Стратегия), в числе основных механизмов ее реализации названо «совершенствование нормативно-правовой базы в сфере формирования основ государственного управления Арктической зоной Российской Федерации (далее — АЗРФ), законодательного закрепления ее статуса как *особого объекта* государственного регулирования с уточнением перечня муниципальных образований, территории которых включаются в ее состав, а также в сфере установления *особых режимов* природопользования и охраны окружающей среды, государственного регулирования судоходства по трассам Северного морского пути» (выделено нами — *В.Н., Б.П.*). При этом «совершенствование нормативно-правовой базы и повышение эффективности государственного управления, координацию деятельности всех заинтересованных субъектов государственной политики Российской Федерации в Арктике» (п. 29) предполагалось осуществить еще на первом этапе реализации Стратегии, т.е. до 2015 г. Нерешенность этих задач не в последнюю очередь обусловлена аномально широкопредставленными на территории АЗРФ различными видами правовых асимметрий и особыми правовыми режимов, что определяется и историей формирования этой территории, и ее масштабами.

Арктическая территория России огромна: из общей протяженности мирового арктического побережья в 38,7 тыс. км на Россию приходится 22,6 тыс. км, что определяет ее первенство по этому показателю среди всех арктических государств мира. Вопрос о том, какие именно территории входят в состав Арктической зоны Российской Федерации, является (и, вероятно, останется) дискуссионным, учитывая многообразие критериев (геополитических, физико-географических, экологических, этнографических и др.) отнесения конкретных территорий к этому макрорегиону. Что касается очерчивания его территориальных границ как особого объекта государственного управления, то в настоящее время состав Арктической зоны Российской Федерации четко зафиксирован в Указе Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу». Этим указом в состав указанной зоны включены территории (полностью) Мурманской области, Ненецкого, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов, территории муниципальных образований «Город Архангельск», «Мезенский муниципальный район», «Новая Земля», «Город Новодвинск», «Онежский муниципальный район», «Приморский муниципальный район», «Северодвинск» (Архангельская область); территория муниципального образования городского округа «Воркута»

(Республика Коми)». В состав АЗРФ включены также территории городского округа города Норильска, Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района и Туруханского района (Красноярский край); территории Аллаиховского улуса (района); Анабарского национального (Долгано-Эвенкийского) улуса (района); Булунского улуса (района); Нижнеколымского района; Усть-Янского улуса (района) Республики Саха (Якутия) в границах по состоянию на 1 апреля 2014 г. Совокупная площадь перечисленных территорий материковой части российской Арктики превышает 3,6 млн кв. км. Помимо этого, АЗРФ включает 185 тыс. кв. км площади архипелагов (Соловецкие острова, Земля Франца Иосифа, Новая Земля<sup>4</sup>, Северная Земля, Новосибирские острова), а также отдельных крупных островов (Врангеля, Вайгач и Колгуев).

На этом огромном континентальном и островном пространстве Арктического макрорегиона функционируют административно-территориальные образования шести различных типов, ареалы хозяйственной деятельности крупнейших корпораций и традиционного природопользования, типовые и уникальные системы расселения, территории активного хозяйственного освоения и особого природоохранного статуса и т.д. Каждая из существующих там проблем имеет четко выраженный *системный характер* и является следствием, во-первых, несбалансированности правовых, экономических, демографических, экологических и других составляющих развития перечисленных территориальных систем и, во-вторых, несоответствия пространственно опосредованного потенциала решения этих проблем и необходимых для этого природно-экологических, кадровых, материально-технических и иных ресурсов конкретных территориальных единиц (например, арктических улусов) или территориальных структур вышестоящего уровня (например, Республики Саха (Якутия)). К тому же АЗРФ является территорией несовпадающих экономических интересов крупнейших корпораций и множества (нескольких тысяч) небольших частных компаний и предприятий от оленеводческих до алмазодобывающих и от транспортных до строительных. В рассмотренных обстоятельствах единая территориальная идентификация состояния и проблем пространственных компонентов АЗРФ как предмета установления единого особого правового режима становится затруднительной (в большинстве случаев — невозможной). Рассмотрим (пройдя с запада на восток по арктическому побережью) несколько примеров.

Мурманская область (площадь 144 тыс. кв. км, население 766 тыс. чел.) — единственная часть АЗРФ с таким целостно-областным правовым статусом. Это одна из наиболее урбанизированных территорий не только Арктики, но и России в целом (доля городского населения — свыше 92%). Она связана с остальными регионами страны железнодорожной линией международного класса, морским сообщением (Мурманск — единственный круглогодично незамерзающий арктический порт), авиационным сообщением (два крупных аэропорта)

<sup>4</sup> Архипелаг Новая Земля — единственная отдельно выделенная островная территориальная единица АЗРФ со своей программой развития Социально-экономическое развитие муниципального образования «Городской округ „Новая Земля”».

и автомобильным транспортом. На территории области находятся 16 городских поселений (в том числе 12 городских округов) и более ста сельских поселений. По экономическим параметрам, а также по уровню развитости социальной и транспортной инфраструктуры Мурманская область стоит в одном ряду с регионами Центральной России, а некоторые из них превосходит. Отметим, что ни одна из двадцати перечисленных в Указе Президента РФ территориальных единиц АЗРФ не сопоставима с Мурманской областью ни по одному (за исключением площади) параметру.

Несопоставима ситуация (а, следовательно, и возможности единого особого правового режима) на территориях трех равностатусных национальных округов, полностью входящих в состав АЗРФ. Так, самый богатый (нефтегазоносный) Ямало-Ненецкий автономный округ, немного уступающий по площади только Таймырскому Долгано-Ненецкому муниципальному району, отстает по плотности населения от Мурманской области в 7,5 раз и характеризуется крайне неравномерным уровнем социально-инфраструктурного обеспечения населения в городских и сельских поселениях с распространенностью вахтового метода занятости. Ненецкий автономный округ географически и исторически близок к северо-западной части России, являясь при этом территорией с наиболее экстремальными, бесспорно арктическими, природно-климатическими условиями, характеризующийся наличием значительной группы коренного населения Севера (свыше 18%) и относительно стабильной за последние 25 лет численностью населения. Качественно иная ситуация в Чукотском автономном округе, численность населения которого сократилось за те же 25 лет в три раза, продемонстрировав самый высокий в России отток населения.

Принципиальны отличия в проблематике равностатусных городов, выделенных в отдельные территориальные единицы АЗРФ: Архангельска, Новодвинска, Северодвинска, Воркуты и Норильска. Для трех первых проблематика и задачи в целом аналогичны тем, что характерны для большинства российских городов. В то же время в некогда процветающей «угольной столице» Воркуте с хорошей транспортной связью с другими регионами в связи с сокращением потребности в угле Печерского бассейна остается одной из главных проблем остается дисбаланс между наличием трудоспособного населения и местами приложения труда (возможности маятниковой трудовой миграции фактически отсутствуют). В монопрофильном Норильске, где сконцентрировано самое крупное в мире производство меди, никеля и платиноидов, та же проблема усугубляется медленно улучшающимся состоянием окружающей среды и отсутствием железнодорожного или автомобильного транспорта с другими регионами страны.

Несопоставимы потенциал и проблематика десяти равностатусных муниципальных районов, выделенных в качестве самостоятельных территориальных единиц АЗРФ. Группа трех муниципальных районов Архангельской области относительно хорошо инкорпорирована в структуру других районов этой области и регионов Северо-Западного федерального округа в целом. Здесь есть порты и уникальные объекты

туризма (Соловецкий архипелаг). Все это говорит о том, что эта группа в целом имеет много общего с территориями Центральной России, где стоит задача диверсификации экономики и трансформации системы расселения. Муниципальные же районы АЗРФ, располагающиеся на севере Красноярского края и, особенно Республики Саха (Якутия), характеризуются совершенно иными показателями и требующими первоочередного решения задачами как в пространстве этих субъектов РФ, так и России в целом<sup>5</sup>.

Специфической с особым статусом территориальной единицей АЗРФ является Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район, образованный в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об образовании в составе РФ нового субъекта РФ в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа»<sup>6</sup>. Это самая обширная компонента Арктической зоны, почти половину которой занимает один из крупнейших в мире Большой Арктический заповедник, а также биосферный заповедник Таймырский и заказник Агапа, создающие условия сохранения ландшафтного комплекса, среды обитания объектов животного мира, сохранения и восстановления популяций редких и исчезающих видов животных и даже палеонтологических объектов. Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район с его относительно большой заселенностью отличается от других и тем, что внутри него располагается еще одна отдельная статусная территориальная единица АЗРФ — городской округ г. Норильска, с которым административный центр района — г. Дудинка — связан единственной железнодорожной веткой.

Особым статусом национального района (аналогов в АЗРФ нет) первым в Республике Саха (Якутия) еще в 2004 г. был наделен Анабарский улус (район), на территории которого одно из двух муниципальных образований (наслегов) Юрюнг-Хая является единственным местом компактного проживания юкагиров. Анабарский улус с населением менее 4 тыс. человек, из которых две трети — представители коренных малочисленных народов Севера, связан единственным видом наземного транспорта — сезонной зимней дорогой длиной 2700 км, по которой из Якутска, Ленска и Мирного доставляются необходимые грузы. Нефтепродукты доставляются в короткий летний период водным путем, а в обоих наслегегах устроены авиаплощадки для большегрузных самолетов. Напомним в связи с этим, что в экстремальных арктических условиях система расселения

---

<sup>5</sup> Характерным примером северо-восточных муниципальных районов АЗРФ может служить Усть-Янский улус (район) с типичной очаговой системой расселения. В этом муниципальном образовании нет надежной круглогодичной транспортной связи с населенными пунктами улуса и с г. Якутском. В летнее время она осуществляется только воздушным транспортом, в зимнее время — автозимником. Каждый восьмой житель острова нуждается в улучшении жилищных условий, инженерные коммуникации во всех населенных пунктах улуса имеют предельно высокую степень износа, недостаточно обеспеченность учреждений здравоохранения и образования современным оборудованием, низки доходы населения.

<sup>6</sup> Особый статус этого района определяется целями сохранения в муниципальном районе преференций, которые ранее предоставлялись этой территории как автономному национальному округу.

формировалась одновременно естественным образом как точки концентрации жизнедеятельности коренного и пришлого населения (поселки и сельские поселения), как пункты концентрации общегосударственных и крупнокорпоративных интересов (порты и крупные города), а также как локалитеты соединения хозяйственных, оборонных и научных интересов. Таким был, например, официально закрытый в 1997 г. некогда благоустроенный пос. Ушаковский на о. Врангеля<sup>7</sup>, на котором сейчас возведено несколько зданий для новой метеостанции с постоянным штатом работников и модульный городок для пограничников.

Отметим, что в настоящее время правоотношения в АЗРФ уже регулируются более чем 500 федеральными нормативными правовыми актами, действующими на всей территории Российской Федерации (из них около 10% сохраняют свою силу с советского времени), около 30 — федеральными правовыми актами, содержащими нормы, действующие только на территории Арктической зоны РФ, и несколькими сотнями законов субъектов РФ, находящихся на этой территории, содержащими нормы конституционного, административного, гражданского, экологического, земельного и других отраслей законодательства.

С учетом этого разработка особых мер правового регулирования применительно ко всей АЗРФ требует, во-первых, обоснования предмета такого регулирования, т.е. таких проблем, которые характерны только для этой зоны и до сих пор не учитываются действующим федеральным законодательством, и во-вторых, определения особых правовых режимов для арктических территорий приоритетного развития, в числе которых в настоящее время наиболее активно обсуждается задача создания в АЗРФ опорных зон развития.

### ***Об опорных зонах развития АЗРФ***

В последнее десятилетие в экспертном сообществе периодически поднимались вопросы создания локальных зон с особыми правовыми режимами, содействующими ускоренному развитию всей АЗРФ. К началу 2017 г. они воплотились в представления о формировании восьми таких зон, получивших название опорных зон развития АЗРФ: Кольской, Архангельской, Ненецкой, Воркутинской, Ямало-Ненецкой, Таймыро-Туруханской, Северо-Якутской и Чукотской. Соответствующие предложения были реализованы в Постановлении 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»». Одной из подпрограмм обнов-

---

<sup>7</sup> В поселке размещались радиостанция и метеостанция, полярная станция, аэропорт, погранзастава. Дома были электрифицированы, осуществлялся прием телевизионных программ. Действовали сельсовет, контора заказчика (позже — заповедника «О. Врангель»), школа-интернат, кино клуб, детский сад. В 1980-х гг. силами местных жителей были собраны и переправлены на утилизацию захламлявшие территорию пустые железные бочки из-под горючего.

ленного документа стало «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации». Ее целью, как указано в паспорте подпрограммы, является развитие реальных секторов экономики АЗРФ, создание условий для повышения качества жизни и защищенности населения на территории этой зоны, создание комплексной системы информационной поддержки национальных интересов и социально-экономического развития зоны. В число же конкретных задач создания опорных зон включены:

- повышение инвестиционной активности на территории АЗРФ с обеспечением реализации проектов хозяйственного освоения арктических территорий, а также континентального шельфа РФ в Арктике;
- обеспечение реализации проектов по развитию транспортной, энергетической и иной инфраструктуры, необходимой для формирования и обеспечения функционирования опорных зон развития АЗРФ;
- поэтапное внедрение автоматизированных систем непрерывного измерения содержания основных загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных пунктов;
- повышение уровня безопасности и защиты населения от чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение безопасности зданий и сооружений в районах опасных геокриологических процессов опорных зон развития АЗРФ.

Уже в 2018—2020 гг. должен быть законодательно закреплён статус АЗРФ как особого объекта государственного управления на основе формирования опорных зон развития, приняты нормативные акты, необходимые для решения задач социально-экономического развития российской Арктики. Эти задачи невероятно сложны и взаимосвязаны с общей проблематикой современной России.

Нам уже приходилось анализировать этот вопрос [21; 22; 23], в результате чего мы пришли к выводу о том, что решение большинства проблем развития российской Арктики *выходит за пределы правового пространства АЗРФ* и может быть осуществлено только вместе с пересмотром закреплённых в федеральном законодательстве базовых положений общегосударственной промышленной, энергетической, транспортной, демографической, национальной, бюджетно-налоговой, образовательной и кадровой политики. Изменений требуют и федеральные законы, регламентирующие сферу научной деятельности, здравоохранения и охраны окружающей среды.

Известно, что для каждой из проектируемых опорных зон развития АЗРФ подготовлен перечень приоритетных проектов, предположительно реализуемых в форме государственно-частного партнерства. Однако каждый из них может быть реализован только в опоре на особый правовой режим функционирования зоны, обеспечивающий беспрецедентные преференции и инвесторам, и исполнителям на местах. Однако в любом случае этого будет недостаточно, если смежные производства на остальной территории страны останутся в том же правовом поле, на том же уровне

инвестиционной привлекательности и технологического развития и, наконец, в той же санкционной ситуации, что и в настоящее время.

Напомним, что опорные зоны развития АЗРФ — лишь очередной тип точек роста, с помощью которых в течение более 20 лет пытаются решить проблемы функционирования обширных территорий, и о критическом отношении к которым мы писали в предыдущем разделе. Опорные зоны развития АЗРФ должны стать агрегатом лучших практик отечественной зональной деятельности, и поэтому столь важен анализ правовых оснований и результатов деятельности десятков таких зон (впоследствии упраздненных), созданных в первое пятнадцатилетие реформ.

Особого внимания заслуживает изучение результатов принятия федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», определившего особые правовые режимы 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 не только установлено появление еще одной (в дополнение к уже узаконенной технико-внедренческой ОЭЗ) зоны — инновационного центра с эксклюзивными условиями феноменально диверсифицированной деятельности, и 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 правовым режимом государственной поддержки резидентам создаваемых зон с целью развития регионов с неблагоприятной социально-экономической обстановкой (а это многие территории АЗРФ). Целесообразно срочно проанализировать новеллы федерального закона от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», 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 правовые основы формирования на территории страны очередных «точек роста».

Особенно значим анализ финансовых аспектов принятых законов, регламентированного ими участия государственных органов и частных юридических лиц в управлении зонами, возможностей и особенностей использования институтов государственно-частного партнерства. Здесь многое зависит от обоснованности пространственной структуры предлагаемых арктических опорных зон развития и адекватности задач их создания и механизмов их решения (правовых, организационно-институциональных, инвестиционных и финансовых). Следует заблаговременно подготовить и обсудить проекты многочисленных подзаконных актов, традиционно транслирующих положения закона в деятельность органов власти и, главное, — хозяйствующих субъектов. Это в первую очередь постановления Правительства РФ и администраций субъектов РФ, а также различные нормативные документы федеральных и субфедеральных министерств и других органов исполнительной власти.

Вбирая лучшие практики российской зональной деятельности, опорные зоны АЗРФ должны изначально ориентироваться на специфику их географического и геополитического положения.

Так, ожидаемая концентрация и интенсивная деятельность различных хозяйствующих объектов в пределах опорных зон развития требуют разработки жестких *норм повышенной ответственности* за состояние окружающей среды, а также *правовых механизмов адаптации* к различным проявлениям климатических изменений. Особый правовой режим этих зон должен с особой детальностью регламентировать формы и масштабы иностранного присутствия (в т.ч. с позиций национальной безопасности), особенности взаимоотношений бизнеса и органов управления зонами с различными органами публичной власти, 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 правовых режимов в опорных зонах развития АЗРФ, эти зоны могли бы стать *образцом рациональной фрагментации единого правового пространства России*.

\* \* \*

Практика фрагментации единого правового пространства России расширяется, примером чего стали новые макрорегионы (увеличившие число правовых асимметрий) и новые виды особых правовых режимов для отдельных территорий. При этом остается дискуссионным вопрос об унификации или индивидуализации соответствующих решений. Очевидно, что реализация каждого нормативного акта о той или иной новации в рассматриваемой правовой сфере на различных территориях в связи с их сущностными отличиями (характерный пример — принципиально разные территории предполагаемых опорных зон развития АЗРФ) будет проходить по-разному. Не теряет актуальности и проблема всесторонней обоснованности принимаемых решений об очередной фрагментации единого правового пространства России. К сожалению, до сих пор оценка результативности таких решений не стала предметом специально проводимых междисциплинарных (экономических, социологических, демографических и иных) исследований. Так, например, до сих пор не ясны результаты изменения статуса Коми-Пермяцкого и других упраздненных округов как для новообразованных краев, так и для включенных в их состав территорий. Фрагментация единого правового пространства России провоцирует появление многих нерешенных вопросов, и поиски их решения могли бы стать одним из перспективных направлений отечественной регионалистики.



### Список литературы

1. Абдулин А.И. Проблемы фрагментации развития системы международного права // *Международное публичное и частное право*. 2015. № 5. С. 9–12.
2. Давлетгильдеев Р.Ш. К вопросу о подходах к фрагментации международного права // *Российский юридический журнал*. 2013. № 3. С. 20–25.
3. Флек Д. Международное право между фрагментацией и интеграцией: вызовы для теории и практики // *Российский юридический журнал*. 2011. № 6. С. 7–22.
4. Хафнер Г. Риски фрагментации международного права // *Официальные отчеты ГА ООН; 55-я сессия, Дополнение № 10 (A/55/10), приложение*. С. 369.
5. Садыков Р. Д. Право ВТО как явление фрагментации международного права // *Право: современные тенденции: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Краснодар, февраль 2016 г.)*. Краснодар: Новация, 2016. С. 154–158.
6. Нарутто С.В., Шугрина Е.С., Исаев И.А., Алебастрова И.А. *Территория в публичном праве*. М.: Норма : Инфра-М, 2013.
7. Лексин И.В. *Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы*. М.: ЛЕНАНД, 2014.
8. Чиркин В.Е. *Современное федеративное государство: учебное пособие*. М., 1997. С. 22–23.
9. Болтенкова Л.Ф. Концепция снижения правовой асимметрии в развитии субъектов Российской Федерации // *Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии*. Новосибирск, 2000. С. 426–433.
10. Замышляев Д.В. Национальный фактор в политико-территориальном устройстве Российской Федерации // *Вестник Российской правовой академии*. 2004. № 4. С. 83–95.
11. Керимов А.Д. *Форма государственного устройства Российской Федерации* // *Гражданин и право*. 2001. № 12. С. 16–18.
12. Лексин И.В. Правовая асимметрия в территориальном устройстве государства: теория и практика // *Государственное управление. Электронный вестник*. № 35. Декабрь 2012 г. С. 1–33. URL: [http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35\\_2012leksin29.htm](http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012leksin29.htm)
13. Лексин И.В. Федерализм и регионализм в политико-правовой природе современной России // *Федерализм*. 2015. № 3. С. 115–126.
14. Максимова И.И. *Диагностика состояния территорий с особым статусом*. Иркутск, 2010. С. 117.
15. Файков Д.Ю. *Закрытые административно-территориальные образования*. Саров, 2010.
16. Ишаев В.И., Ивантер В.В., Кувалин Д.Б. *Экономика Дальнего Востока и Байкальского региона*. М.: МАКС Пресс, 2015.
17. Курков И.И. Территории опережающего социально-экономического развития как один из путей повышения конкурентоспособности региональных экономик России // *Вопросы экономики и управления*. 2015. № 1. С. 6–9.
18. 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.
19. Швецов А. «Точки роста» или «черные дыры»? (К вопросу об эффективности применения «зональных» инструментов госстимулирования экономической динамики территорий) // *Российский экономический журнал*. 2016. № 3.
20. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. *Государственное управление развитием Арктической зоны Российской Федерации: задачи, проблемы, решения*. М.: Научный консультант, 2016.
21. *Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом Российской Федерации от 8 февраля 2013 г.* № Пр-232.

22. Leksin, V.N., Porfiriev B.N. Organization of Systemic Monitoring of the Macroregions' Development: Case Study of the Russian Arctic. Regional Research of Russia. 2017. Vol. 7. No. 3. P. 189–196.

23. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Социально-экономические приоритеты устойчивого развития арктического макрорегиона России // Экономика региона. 2017. № 4. С. 985–1004.

### TERRITORIAL FRAGMENTATION OF COMMON LEGAL SPACE OF RUSSIA

*Territorial fragmentation of common legal space of Russia can serve as a systemic characteristic of social-political and social-economic heterogeneity of our country's space not less than repeatedly investigated territorial differentiation of the regions' and municipalities' development. The proposed concept reflects legitimate peculiarities of separate territories' functioning in a form of legal status asymmetries and special legal regimes. The paper defines the main types of such fragmentation and their prevalence over the country's territory. The authors provide the detailed example of legal space fragmentation in the Arctic zone of the Russian Federation and prove recommendations, aimed at developing and using a new special legal regime — "supporting zones of development" of the Arctic territories.*

**Keywords:** Arctic zone of the Russian Federation, common legal space, supporting zone of development, special legal regimes, legal asymmetry, fragmentation

JEL: H77, P48, R11, R58, Z77

Дата поступления — 23.03.2018 г.

#### **ЛЕКСИН Владимир Николаевич**

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник;  
Институт системного анализа;  
Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление»  
Российской академии наук / 117312, Москва, проспект 60-летия  
Октября, 9.  
e-mail: leksinvn@yandex.ru

#### **LEKSIN Vladimir N.**

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher of the Institute for Systemic  
Analysis;  
Federal Research Center «Informatics and Management», Russian Academy  
of Sciences / 9, Av. 60-letiya Oktyabrya, Moscow, 117312.  
e-mail: leksinvn@yandex.ru

#### **ПОРФИРЬЕВ Борис Николаевич**

академик РАН, доктор экономических наук профессор, исполняющий  
обязанности директора;  
Институт народно-хозяйственного прогнозирования Российской ака-  
демии наук / 117418, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 47.  
e-mail: b\_porfiriev@mail.ru

#### **PORFIRIEV Boris N.**

Academician of RAS; Dr. Sc. (Econ.), Professor, Acting Director;  
Institute of economic forecasting of the Russian Academy of Sciences /  
47, Nakhimovsky Av., Moscow, 117418.  
e-mail: b\_porfiriev@mail.ru

#### **Для цитирования**

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