

Арктический фасад России: современное состояние, вызовы неравномерного развития и приоритетные меры государственной политики*

А. Н. Пилясов^{1,2}, А. В. Потураева¹

¹ Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, 1

² Институт регионального консалтинга, Российская Федерация, 117218, Москва, Нахимовский пр., 32

Для цитирования: Пилясов, А. Н., Потураева, А. В. (2021). Арктический фасад России: современное состояние, вызовы неравномерного развития и приоритетные меры государственной политики. *Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Науки о Земле*, 66 (4), 734–758. <https://doi.org/10.21638/spbu07.2021.406>

Актуальность исследования обусловлена особым геостратегическим значением для России ее арктического фасада — приморской Арктики. Цель исследования — укрепление суверенитета России над ее арктическими пространствами через нейтрализацию вызовов сверхнеравномерного развития входящих в арктический фасад муниципальных образований. Информационной базой исследований послужили данные муниципальной статистики, а основными методами стали системно-структурный подход, сравнительный и картографический анализы, анализ экстремальных случаев и экономических межмуниципальных разрывов. В результате исследований определен состав арктического фасада России — 13 городских округов, 26 муниципальных районов, 7 закрытых административно-территориальных образований (входят в пять городских округов); сделана оценка места арктического фасада в Российской Федерации; определена степень специализированности каждого из восьми регионов на оказании «услуг фасадности» (предельная — у Ненецкого автономного округа, высокая — у Чукотского автономного округа и Мурманской области, минимальная — у Республики Карелия и Республики Саха (Якутия)); выявлены крупные парадоксы внутреннего развития арктического фасада — между его гигантскими размерами и концентрацией основной промышленной и аграрной деятельности в Заполярье одного-двух регионов, дихотомия вахтовых районов — полюсов ресурсного роста и районов традиционной деятельности старожилов и коренных малочисленных народов; сто- и тысячекратные контрасты в уровне экономического и инвестиционного развития между лидерами (Норильский промрайон, Пуровский, Тазовский, Надымский районы) и аутсайдерами (Чукотский, Аллаиховский, Мезенский районы); внутри городских округов выявлены два экстремальных случая по ключевым показателям муниципальной статистики — «корпоративного города» Норильска и территории оборонного значения — Новой Земли; предложены организационные, финансовые, институциональные и институциональные меры по сглаживанию внутренних различий в развитии территорий

* Работа выполнена при финансовой поддержке Российского научного фонда (грант № 19-18-00005 «Евразийские векторы морехозяйственной активности России: региональные экономические проекции») и Российского фонда фундаментальных исследований (грант № 18-05-00600 «Новая теория освоения Арктики и Севера: полимасштабный междисциплинарный синтез»).

арктического фасада: перекрестное субсидирование от территорий-лидеров к территориям-аутсайдерам, совершенствование административно-территориального деления, превращение Норильска в базу освоения российской восточной Арктики, создание трансарктического чартерного авиарейса Мурманск — Анадырь и площадок обмена передовым опытом и практиками между муниципальными образованиями арктического фасада.

Ключевые слова: арктический фасад России, муниципальные образования арктического фасада, приморские территории, неравномерность развития, меры госполитики.

1. Введение

Официальное признание необходимости отдельного государственного подхода к вопросам комплексного планирования и управления развитием приморских территорий и прибрежных акваторий содержится в недавно принятой «Стратегии развития морской деятельности РФ до 2030 года» (Правительство..., 2019). Для Арктической зоны Российской Федерации этот государственный приоритет неожиданно имеет особое значение. Дело в том, что последние годы после принятия Указа Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» (Президент..., 2014), который закрепил состав территорий российской Арктики, руководствуясь преимущественно критерием их приморского положения (выход в арктические моря Северного Ледовитого океана), характеризуются отступлением от этого принципа и включением в Арктику неприморских муниципальных образований «второй линии» (рис. 1).

В этой связи возникает закономерное желание, в пику этой обозначившейся тенденции, исследовательски и управленчески поднять статус арктического фасада, т. е. той кромки, того бордюра (или поребрика) российской Арктики, которая лежит на контакте суши и моря, в предельной форме воплощает историческую, всегда существующую связь Арктики с океаном, которая и отличает ее от «сухопутного» Севера. В контексте происходящих быстрых изменений природной среды и климата есть уверенность, что именно эта контактная зона является самой динамичной внутри Арктики и потому самой интересной и важной для изучения.

Целостный взгляд на фасад (этой теме ранее отдали дань многие коллеги-географы (Трейвиш, 2016; Голубчиков и Кружалин, 2017; Рогачев, 2014)) представляется исключительно актуальным именно для Арктики, в которой в силу открытого характера арктических морей главенствует единство Северного Ледовитого океана, а не индивидуальность отдельных морских бассейнов — и потому природное единство береговых территорий есть не интеллектуальная конструкция, а реальность физической географии.

Стало банальным говорить о более быстрых темпах изменения климата в Арктике, чем на остальной планете. Однако особенность российского сектора заключается в том, что в силу его мелководья уменьшение морских площадей, покрытых льдом, уменьшение доли многолетнего льда в общей ледовитости, увеличение числа дней «чистой воды» происходят здесь быстрее, чем, например, в американской или канадской Арктике. Эти тенденции вызывают сдвиг в размещении новых ресурсных проектов в Арктике к морю, меняют логистические схемы вывоза ресурсов и ресурсных полуфабрикатов с южных сухопутных направлений на северные, мор-

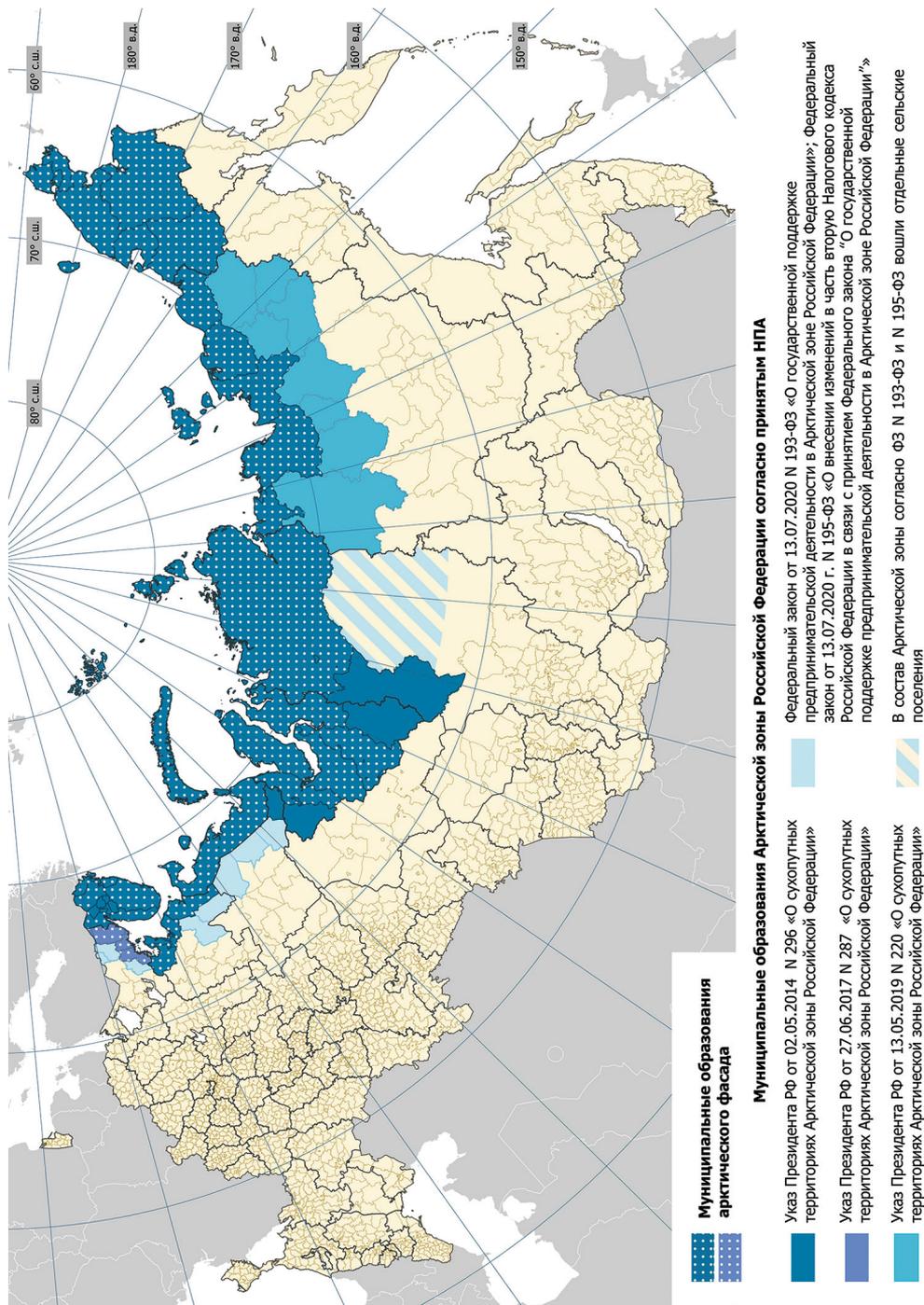


Рис. 1. Арктический фасад и Арктическая зона РФ

ские, но одновременно усиливают международный нажим на Россию как хозяйку теперь более привлекательного арктического акваторриального «ранчо».

Для суверенитета России растущая открытость долгое время свободных ото льда морских пространств Северного Ледовитого океана является новым вызовом (Пилясов, 2017). Ответ на этот вызов заключается, в частности, в статусном — исследовательском, правовом, управленческом — возвышении арктического фасада как системной целостности внутри российской Арктики. Такой отдельной задачи не стоит ни в Канаде, ни в США. Можно сказать, что сегодня именно в арктическом фасаде — квинтэссенция национальных интересов России в Арктике.

На какой исследовательской методологии конструктивно изучать развитие российского арктического фасада? Представляется, что это геоэкономика как теоретическая платформа для формулирования принципов развития стратегически расположенных и обладающих физико-географической общностью/однородностью территорий (акватории, орографии, ландшафтов): например, бассейна Японского, Балтийского морей, Андской горной страны, стран бассейна Дуная и др. В этой концепции органично увязываются, явным образом рассматривается воздействие, особенности географических структур крупных макрорегионов, особая география обширных территорий и специфика их экономического развития (Нелкесса, 1999; Дергачев, 2003; Сапир, 2003; Фролова, 2009; Мироненко и Гитер, 2013). Ранее нам уже приходилось работать в таком ключе (Пилясов и Клименко, 2011).

Именно для арктического фасада прочная связь физико-географической общности и экономического развития проявляется абсолютно очевидно и более рельефно, чем для остальной Арктики и Севера России. Изменение климата увеличивает транспортную доступность территорий арктического фасада с моря (Лукин, 2013), обеспечивает их более легкое вовлечение в хозяйственный оборот, что означает нередкое изменение экономической специализации этих территорий, причем не только локальное, но и глобальное.

В мире в последние годы появилось немало работ по арктической геоэкономике (Smith, 2011; Лукин, 2013), в которых рассматривается влияние изменений климата, глобальной конкуренции за природные ресурсы, санкционной политики западных стран против России и других факторов на формирование новых экономических отношений в пространствах морской и сухопутной Арктики. Представляется, что для интересов суверенитета России в условиях постоянного расширения состава Арктической зоны важно разрабатывать геоэкономику не только Арктической зоны в целом, но и ее прибрежной кромки — арктического фасада. Настоящее исследование является первым шагом в этом направлении.

В мире, в силу произошедшего в последние десятилетия сдвига в размещении производительных сил к побережью, исследовательский интерес к тематике развития и управления приморскими территориями прослеживается совершенно четко (Шабалина, 2007; Гогоберидзе, 2008). На российском Севере и в Арктике в силу их суровости эти тенденции долгое время не были явно обозначены.

Смягчение климата в последние три десятилетия и переход к новой, корпоративно-государственной модели хозяйственного освоения запустили здесь аналогичные сдвиги. Но это объективно означает статусное возвышение территорий арктического фасада внутри российской Арктики.

В разработке темы арктического фасада России наши исследовательские приоритеты отличаются от работ зарубежных коллег по «прибрежному менеджменту» (coastal zone management). Их в «приморской» теме интересуют прежде всего вопросы государственного управления, экосистемного менеджмента морских пространств, то есть охрана окружающей природной среды, экология, управление.

Наша же исследовательская цель — укрепление суверенитета России над ее приморскими арктическими пространствами через нейтрализацию вызовов слишком неравномерного развития. Эта цель определила задачи, которые мы поставили перед собой: оценка современного состояния и внутренних контрастов экономического развития территорий арктического фасада; определение приоритетных направлений государственной политики по смягчению внутренних экономических диспропорций и укреплению целостности арктического фасада России.

Объектом исследования стал арктический фасад России, растянувшийся с запада на восток между 32° в. д. мыса Кекурский и 169° з. д. мыса Дежнева на 20 тыс. км и входящий в девять часовых поясов. Предметом изучения стало выявление многочисленных межмуниципальных контрастов в экономическом развитии территорий арктического фасада. Информационной основой работы стали данные муниципальной статистики (первая попытка ее использования для оценки развития российской Арктики предпринята нашими коллегами (Дмитриева и Бурый, 2019), а основной статистической ячейкой анализа — приморские городские округа и районы (муниципальные образования первого уровня) российской Арктики.

2. Состав арктического фасада России

Современный арктический фасад России в нашем исследовании формируют 26 муниципальных районов, 13 городских округов и 7 расположенных в Мурманской области закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) (входят в отдельные пять городских округов) (прил. 3.1¹). Такой состав фасада, который порывает с традицией узкой береговой линии и предлагает взгляд на него как территорию с обширной площадью, определился следующими соображениями.

Мы стремились обеспечить синхронизацию фасада с муниципальным составом приморской Арктической зоны и поэтому включили в его состав три беломорских муниципальных района Республики Карелия на западе и тихоокеанские муниципальные образования Чукотского автономного округа на востоке. Пуровский район ЯНАО, несмотря на то что не имеет постоянных приморских поселений, был включен в фасад по критерию узкой кромки прибрежной территории. Город Новый Уренгой (ЯНАО) (примерно в 300 км от береговой линии), Туруханский муниципальный район и находящийся теперь в его составе г. Игарка (который традиционно был в составе Арктики, но не являлся приморским) не вошли в арктический фасад России. Арктические острова, входящие в приморские муниципальные образования, учитывались в их составе, а когда имели самостоятельный статус (например, городской округ Новая Земля), включались как отдельные муниципальные образования.

¹ Здесь и далее приложения 3.1–3.8 можно найти по электронному адресу: <https://escjournal.spbu.ru/article/view/9806/8376>. Приложения даны в авторской редакции.

Самая большая насыщенность сетью муниципальных районов (по пять) у арктического фасада в Ямало-Ненецком автономном округе, Республике Саха (Якутия) и Мурманской области; минимальная — один муниципальный район в Красноярском крае и один — в Ненецком автономном округе. Оба полярных случая являются результатом возраста территории хозяйственного освоения (молодая, с крупными по площади районами, или старопромышленная, с многочисленными мелкоплощадными районами), эксклюзивами в истории административно-территориального деления (ранее г. Таймыр был субъектом РФ, сейчас — муниципальный район внутри Красноярского края; в НАО долгое время вообще не было районного деления).

Максимальное количество городских округов имеют Архангельская область и Чукотский автономный округ: в первом случае это результат влияния самой мощной в российской Арктике Архангельской городской агломерации, во втором — механического преобразования прежних муниципальных районов в городские округа. Полностью отсутствуют городские округа (крупные города) в арктическом фасаде Якутии.

Дальнейший анализ арктического фасада проводится по 39 муниципальным образованиям (городским округам и муниципальным районам), без ЗАТО, по трем срезам: место арктического фасада в ключевых социальных и экономических показателях России; вклад каждого арктического региона в его интегральные характеристики; сравнение экономических и социальных показателей муниципальных образований (городских округов и муниципальных районов), составляющих арктический фасад.

3. Место арктического фасада в Российской Федерации

Если оценивать «специализацию» арктического фасада внутри России по вкладу ключевых интегральных показателей (прил. 3.2), то окажется, что самая главная специализация — географическая, связанная с удержанием и развитием геополитически значимых и имеющих значительный ресурсный потенциал пространств. Арктический фасад содержит почти пятую часть всей российской территории. Меньше, но также исключительно важна для страны его экономическая роль: прежде всего по добыче и переработке стратегически значимых минеральных и топливно-энергетических ресурсов, многим из которых в стране просто нет альтернативы либо по номенклатуре, либо по запасам. Тот факт, что доля арктического фасада по площади почти в четыре раза больше, чем его доля в добыче и переработке природных ресурсов, означает существование потенциала, кратного (в 2–3 раза) наращиванию производства физических объемов сырья в результате геологических открытий и благоприятной ценовой конъюнктуры на мировых рынках тех ресурсов, по которым арктический фасад является поставщиком.

Еще меньше доля арктического фасада в трудовой занятости страны, что на фоне в разы большей доли в объемах национального промышленного производства отражает факт более высокой производительности труда и фондовооруженности работника арктического фасада (примерно в 2–2.5 раза). С другой стороны, характеризует нарастающую долю вахтующих извне работников и масштабное внедрение безлюдных и малолюдных технологий искусственного интеллекта при обустройстве проектов пионерного освоения природных ресурсов («гринфилд-проектов») и модернизации проектов старого промышленного освоения («браунфилд-проектов»).

Тот факт, что доля арктического фасада в российской занятости выше, чем в населении, отражает давно, еще в советское время, сложившуюся тенденцию: люди на Севере и в Арктике не просто живут (для этого природно-климатические условия здесь слишком дискомфортны), а выполняют важную трудовую функцию для себя и своей страны (карьерное восхождение, участие в обустройстве ресурсных «полюсов роста», защита стратегических рубежей России и др.).

Арктический фасад России, как и Арктика в целом, является более «городским», чем страна: здесь существенно выше доля городского населения и удельный вес городских жителей арктического фасада в горожанах страны выше, чем доля населения фасада в населении страны. Это означает беспрецедентную по сравнению с центральной Россией роль приморских городов-баз, которые простирают свое влияние на сотни и тысячи километров, что абсолютно невозможно для городов аналогичного размера в зоне основного российского расселения, работающих в среде сильной конкуренции со стороны других крупных соседних городов. Здесь же города стоят обособленно, монопольно доминируют на своем обширном пространстве.

Предельно малая доля арктического фасада в производстве российской агропродукции отражает его совершенно другую природу: и оленеводство, и промыслы (рыбный, охотничий, пушной), формирующие лицо агросектора арктического фасада, в отличие от «материкового» животноводства и растениеводства, исключительно экстенсивны и недостаточно товарны.

Показатели места арктического фасада в Российской Федерации отражают не только его мощный, открытый будущему освоению, ресурсный потенциал. Это можно сказать и для «континентального» российского Севера. Особенность приморского арктического фасада состоит в том, что он для России выступает «посредником» между глубинным сухопутным Севером и арктической шельфовой зоной. Он выполняет системную связующую роль между давно начавшимся хозяйственным освоением «старого» Севера, недавно начавшимся (новым) освоением российской Арктики и еще только контурно намеченным, но важным потенциально, грядущим освоением арктического шельфа.

Роль арктического фасада в инфраструктурной (прежде всего логистической, через морские базы освоения, новое строительство и модернизацию их портовых, складских мощностей и военных сооружений), информационной (обучение районов молодого освоения от старых), кадровой (вахтовая миграция квалифицированных специалистов из районов Севера в Арктику, в том числе на шельфовые проекты) интеграции этих трех, разных по возрасту, пластов освоения просто беспрецедентна. В условиях глобального потепления и растущей доступности акватории арктических морей не менее важна для России и геополитическая роль арктического фасада и его муниципальных образований как форпостов и охранительных рубежей страны.

4. Регионы арктического фасада

Арктический фасад формируют своей северной приморской сухопутной «кромкой» регионы российской Арктики. Самое большое число приморских муниципальных образований — городских округов и муниципальных районов (7) —

у Архангельской области, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов (прил. 3.3). Хотя мы и принимаем «фасадность» каждого приморского муниципального образования одинаковой, на самом деле это не так. Есть точечные города — городские округа и ареальные муниципальные районы. Но и внутри приморских муниципальных районов есть разные степени взаимодействия с арктическими морями: в одном случае район как бы «лежит» прямо вдоль арктического фасада и в максимальной степени вписан в него своей площадью; в другом случае он как бы «стоит» на арктическом фасаде и соприкасается с морским фасадом малой стороной своего «прямоугольника», который простирается в основном в направлении к сухопутному югу.

Красноярский край и Чукотский автономный округ совместно формируют почти половину площади арктического фасада России. При добавлении к ним следующих по площади фасадов Якутии и Ямала получится около 85 % (83.8): «предоставление услуг фасадности» высоко сконцентрировано — на первую половину регионов приходится определяющая часть его площади, а не пропорциональные 50 %. А на первые с запада четыре арктических региона приходится чуть более 15 % общей площади арктического фасада. Данный факт обозначает его важнейшее геополитическое противоречие: самые освоенные и транспортно доступные из федерального центра европейские части арктического фасада, насыщенные крупными городами-базами, реально сосредотачивают в себе сверхмалую часть его совокупной площади; с другой стороны, самая обширная азиатская часть арктического фасада фактически не имеет крупных городов-баз, геополитически предельно уязвима и, по сути, беззащитна.

Своеобразным индексом специализации региона на функциях арктического фасада может служить соотношение его доли в площади фасада к доле региона в площади страны. Все восемь регионов можно считать специализированными в этом направлении, так как индекс специализации у каждого больше единицы, однако различия между регионами более чем пятикратные.

Ультраспециализированным следует признать Ненецкий автономный округ, который весь (включая г. Нарьян-Мар и единственный Заполярный район) входит в арктический фасад (индекс специализации равен 5.4). Высокоспециализированным является Чукотский автономный округ, который всеми семью муниципальными образованиями входит в арктический фасад (5.3). Также высокоспециализированной является Мурманская область — значительная часть ее муниципальных районов приморские (4.75). Значительной специализацией на приморских функциях обладает Ямало-Ненецкий автономный округ (3.6). За ним следуют обладающие несколькими крупными морскими портами — городами-базами — Архангельская область (2.4) и Красноярский край (2.0). Список замыкают Республика Карелия (1.2) и Республика Саха (Якутия) (1.0+), в которых нет стратегически значимых морских портов в первом случае, а во втором доля якутского фасада в общем арктическом фасаде лишь незначительно превосходит долю площади республики в площади страны.

Самым большим муниципальным районом арктического фасада является Таймырский муниципальный район (0.88 млн км²); а самым малым — городской округ Новодвинск (4097 га). Среди муниципальных районов самым малым является Кемский район Республики Карелия. Его площадь составляет 802.9 тыс. га, и это лишь в 1.78 раза больше, чем площадь города Норильска (450.9 тыс. га).

Европейская часть фасада абсолютно доминирует в общем и городском населении фасада: Мурманская и Архангельская области совместно обеспечивают около 60 % населения арктического фасада (и более 65 % городского). Сельское население также высоко сконцентрировано в двух регионах — срединном Ямало-Ненецком автономном округе и западной Архангельской области (совместно около 60 %).

Самый урбанизированный фасад находится в Красноярском крае, Мурманской и Архангельской областях. Закономерно, что здесь наблюдается и самое высокое преобладание доли городского населения над долей сельского населения (к общему городскому и сельскому населению по всему арктическому фасаду). С другой стороны, доля сельского населения превосходит долю городского (с запада на восток) в республике Карелия, Ненецком, Ямало-Ненецком автономном округах (максимально), Республике Якутия (значительно), Чукотском автономном округе (значительно).

Региональная структура занятости закономерно отличается от регионального распределения населения арктического фасада. Лидером здесь является не самая многочисленная в арктическом фасаде Архангельская область, а Ямало-Ненецкий автономный округ, где последние два десятилетия развертываются самые крупные проекты российской Арктики.

Важно обозначить все случаи, когда доля региона в общей занятости по арктическому фасаду превосходит его долю в населении — ведь это и есть свидетельство реального экономического тонаса развития данной территории, концентрации талантов, квалифицированных кадров и в целом трудовых ресурсов Арктики. Это автономные округа (ЯНАО, НАО, ЧАО), которые становятся драйверами экономического развития всего арктического фасада, и Красноярский край. Очевидно смещение полюсов роста в арктическую Азию.

Беспрецедентная роль ЯНАО и Норильского промрайона — г. Таймыра (Красноярский край) — как центров современного экономического роста в арктическом фасаде подтверждается показателем отгруженной продукции: абсолютное доминирование Ямало-Ненецкого автономного округа (около 60 % совокупной продукции арктического фасада), к которому примыкает Норильский промрайон (еще 19 %); вместе сильно опережают остальные шесть регионов. Примечательно, что среди оставшихся малолюдный регион нового нефтегазопромышленного освоения — Ненецкий автономный округ — опережает по показателю отгруженной продукции старопромышленную Мурманскую и Архангельскую области, в которых по традиционной схеме освоенных районов основная товарная продукция создается в городах (роль муниципальных районов в ней несопоставима мала). Другая ситуация наблюдается в автономных округах арктического фасада, где основная товарная продукция создается в муниципальных районах ресурсного освоения.

Максимальный вклад в совокупную аграрную продукцию арктического фасада России вносят два совершенно разных по специализации региона: Архангельская область (половину ее вклада обеспечивает Приморский муниципальный район) с самым интенсивным сельским хозяйством, близким по природе к освоенным районам, и Ямало-Ненецкий автономный округ (основной вклад вносят оленеводческие Ямальский и Тазовский районы), который, наоборот, развивает традиционное экстенсивное оленеводство коренных малочисленных народов Севера. Самое

экстенсивное сельское хозяйство характерно для Таймыра и арктического фасада в пяти муниципальных районах Якутии.

Региональный разрез социальных и экономических показателей арктического фасада России выявляет, с одной стороны, парадоксальное сочетание его значительных размеров, с другой стороны, очень сильную концентрацию многих явлений в фасадных муниципалитетах всего одного-двух регионов. Другое противоречие заключается в дихотомии новоосваиваемых и старопромышленных территорий фасада: муниципальные образования автономных округов характеризуются предельным отрывом и расхождением в характере развития по сравнению с освоенными районами страны. Именно здесь разворачивается новый фронтальный цикл освоения. Их ряды должны в будущем пополнить районы арктического фасада Якутии и Таймыр, в котором начнется новый ресурсный цикл. Между ними и освоенными районами центральной России находится как бы «переходный слой» старопромышленных районов арктического фасада, которые характеризуются предельными уровнями урбанизации, высокой плотностью агропроизводства и многими другими показателями, сближающими их с освоенными районами центра; одновременно они сохраняют и некоторые черты типично арктических территорий.

5. Сравнительный анализ муниципальных образований арктического фасада

Традиционная дихотомия городских округов и муниципальных районов в Арктике и арктическом фасаде проявляется абсолютно особенным образом. Это не разлом на город и село, это дифференциация арктического пространства на города-базы, контролирующие обширные территории, и ресурсные, промысловые районы, которые обеспечивают основной ресурсный продукт Арктики.

Вместо иерархической системы городов — центральных мест по В. Кристаллеру (Christaller, 1996), здесь возникает единая сеть расположенных по побережью форпостных приморских баз, которые гарантируют жизнеобеспечение и устойчивый производственный процесс на окрестных территориях и акваториях. Тот факт, что все эти города расположены вдоль морского побережья Арктики, придает им равный статус баз освоения и снабжения, независимо от размера: в морской Арктике они все равны и увязаны в одну сеть общим Северным Ледовитым океаном. Отсутствие плотно заселенного и инфраструктурно обустроенного сухопутного окружения со всех сторон, необходимого для создания многоуровневой системы центральных городских мест, предельная разреженность расположенных в бездорожье городских округов формируют условия для образования не иерархии, а сети связанных арктическим океаном городов, похожих на увязанную в единую сеть глобальных городов (Capello, 2007). Вместо классических сельских районов здесь возникают либо ресурсные полюсы роста (Perroux, 1950), либо обширные территории традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, либо природоохранные территории или участки стратегического назначения.

«Городское лицо» арктического фасада формируют 13 городских округов (прил. 3.4), которые располагаются в широтной полосе от 64° (самый южный —

Новодвинск) до 71° с. ш. (остров Новая Земля)². Интенсивность обустройства западного и восточного секторов арктического фасада городами-базами очень неравномерна. Западнее Таймыра, который можно считать срединной частью арктического фасада, расположены восемь городских округов, а восточнее — только пять.

Но дело не только в количестве. На западе фасада расположены самые крупные в российской Арктике города Мурманск и Архангельск; на востоке фасада находится самый малолюдный Провиденский городской округ. Норильск как самый крупный город на востоке арктического фасада сопоставим по численности с Северодвинском на западе фасада, который является всего лишь спутником Архангельска — входит в состав Архангельской городской агломерации. Самый малый город — городской округ западной части фасада — г. Нарьян-Мар (или спутник Салехарда — г. Лабытнанги) — почти сопоставим по численности населения со *всеми вместе взятыми* городскими округами к востоку от Норильска.

При такой редкости городов даже малый по привычным меркам город в 3–5 тыс. человек является на востоке арктического фасада сверхкрупным и выполняет базовые функции для обширной территории размером с европейские государства. Именно здесь трем городским округам Чукотского автономного округа вменена функция обслуживания обширной местности прежнего Чаунского, Провиденского и Иульгинского районов (Певек, Провидения и Эгвекинот соответственно).

Площадь городских округов арктического фасада позволяет выявить «подлинные» города, которые имеют все присущие им функции и относительно компактны по площади, — Новодвинск (40 км²), Нарьян-Мар (45 км²), Лабытнанги и Анадырь (около 100), Мурманск (около 200), Архангельск (около 300), Салехард (около 1000), Северодвинск (1200) и самый крупный в этой группе Норильск, включающий всю территорию Норильского промышленного района (4500 км²).

Во второй группе «квазигородских» округов находятся обширные территории площадью в десятки и сотни тысяч квадратных километров (которые крупнее самых компактных муниципальных районов арктического фасада), больше похожие в этом смысле на муниципальные районы: городские округа Провиденский, Певек, Новая Земля и Эгвекинот. Феномен существования таких ареальных городских округов необычен и отражает специфику Арктики, в которой практически нет аграрного хозяйственного слоя, в том числе пригородного, и вместо него возникает ресурсно-промысловый пласт хозяйственного освоения, размещенный за чертой города или поселка. Эта активная производственная деятельность на обширной территории района позволяет записать участки «опромышленной» тундры в городские округа.

Несмотря на то что Архангельск опережает Мурманск по численности населения, Мурманск является самым крупным городским рынком труда арктического фасада, что означает сравнительно большую вовлеченность здесь трудоспособного населения в экономику. За ними следуют Норильск, Северодвинск, Салехард и Нарьян-Мар. В последние три года только в Северодвинске, на Новой Земле и в Лабытнангах численность занятых устойчиво росла, в Салехарде, Анадыре и Пе-

² Конечно, нельзя при этом забывать и о городах — центрах муниципальных районов, которые также вносят вклад в общую урбанизацию арктического фасада.

веке она колебалась без явно обозначенной тенденции, в остальных городских округах фасада — сокращалась.

Управление, безопасность и транспорт — функции, которые в максимальной степени характеризуют именно города арктического фасада и максимально представлены в структуре занятости — и этим они отличаются от муниципальных районов арктического фасада. В половине городских округов — региональных и оборонных центрах (Мурманск, Архангельск, Нарьян-Мар, Салехард, Анадырь, также Новая Земля) — управленческая и военная безопасность концентрируют от 16 до 25+ % всех занятых. Значительная доля в занятости транспорта обозначает портовые и транспортно-логистические центры для всей Арктики или отдельных районов арктического фасада — Мурманск, Архангельск, Лабытнанги (18.7 %), Эгвекино (14.2 %).

Чем меньше город, тем большую долю в занятости в нем получают отрасли специализации. Например, наличие рядом ресурсного полюса проявляется в высокой доле занятых в добыче полезных ископаемых: здесь доминируют Певек (37 %), Анадырь (27.4 %), Норильск (13.5 %), Нарьян-Мар (8.7 %). Центрами обрабатывающей промышленности в арктическом фасаде, как можно судить по высокой доле занятости, являются Новодвинск (49.4 %), Северодвинск, Норильск (25.5 %).

Если оценивать интегральный тонус экономического развития городов арктического фасада, то по многим ключевым экономическим и социальным показателям обнаруживаются две группы городских округов: первая — со значительным и относительно высоким тонусом, и вторая — с ослабленным или слабым тонусом экономического развития (прил. 3.4). Ключевым стратифицирующим показателем стало соотношение среднесписочной численности работников организаций (без малого бизнеса) к численности населения. Существенное превышение средних по Арктической зоне и Российской Федерации значений означает мощное развитие вахтового метода организации работ и, значит, наличие ресурсных полюсов роста. Другие ключевые использованные показатели — подушевых корпоративных инвестиций, отгруженной продукции (абсолютным лидером здесь является Норильск, который производит продукции больше всех остальных, вместе взятых), гендерной структуры, средней заработной платы работника — подтвердили правоту выявленной стратификации.

Интересно сопоставить два экстремальных случая развития городских округов — Норильск как характерный моногород арктического фасада и Новую Землю как территорию с геостратегическими, оборонными функциями (прил. 3.5). В группе сравниваемых показателей можно выделить противоположные — крупный размер Норильска и предельно малый Новой Земли по численности населения, минимальную занятость в госуправлении и обороне в корпоративном Норильске и, наоборот, максимальную на Новой Земле, высокие показатели отгруженной продукции, жилищно-коммунального обеспечения и удельного теплопотребления в Норильске и малые значения в Новой Земле ввиду ее внеэкономического характера и коллективного размещения военнослужащих.

С другой стороны, есть и общие «крайности» в гендерной структуре (предельное доминирование мужчин — для российской Арктики в целом и в особенности для крупных городских агломераций и региональных центров Архангельска, Мурманска, Нарьян-Мара, Салехарда, Анадыря характерно доминирование женщин),

открытость на страну (минимальная доля внутрирегиональной и максимальная — межрегиональной миграции; для Архангельска, Новодвинска, Нарьян-Мара характерна значительная доля внутрирегиональной миграции, для Мурманска — международной), полное отсутствие индивидуального жилищного строительства (максимальное для городских округов фасада значение — в Салехарде).

«Сельское лицо» арктического фасада формируют 26 муниципальных районов. Самым большим по площади является Таймырский район, который более чем в сто раз превышает площадь самого малого Кемского муниципального района Мурманской области. Такие контрасты, с одной стороны, свидетельствуют об исключительных различиях в уровне освоенности старопромышленных и новоосваиваемых территорий арктического фасада; с другой стороны, о парадоксах в административно-территориальном делении современной российской Арктики. Некоторые муниципальные районы Мурманской области, например, при исключительно высоком уровне урбанизации имеют площадь меньшую, чем городские округа Чукотского автономного округа.

Внутрифасадные контрасты воспроизводятся по многим важнейшим экономическим и социальным показателям. Например, по объемам отгруженной продукции абсолютным лидером является Пуровский район, который производит больше, чем весь Норильский промрайон, и больше, чем два следующих за ним по данному показателю района (Ямальский и Тазовский). Основной добавленный продукт создается в муниципальных районах, а не в городских округах. Например, отгруженная продукция одного Заполярного района больше, чем продукция Мурманска, при несопоставимо меньшей численности занятых, больше, чем Мурманска и Архангельска, вместе взятых.

Чем выше в районе доля коренных народов и старожильческого, живущего здесь веками, русского населения, тем больше удельный вес внутрирегиональной миграции в потоках на въезд и выезд. Таковы все пять приморских районов Республики Саха (Якутия), Заполярный район в Ненецком автономном округе, Таймырский муниципальный район, Ямальский район в ЯНАО.

Для типологии муниципальных районов арктического фасада был проведен анализ их внутреннего состава по данным таблицы 25 «Численность постоянного населения РФ по муниципальным образованиям на 1 января 2020 года» статистического сборника «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2020 года» (Федеральная служба..., 2021). Это позволило сформировать гипотезу о разной степени «сельскости» районов фасада и на основании этого критерия при добавлении знания о наличии в районе полюсов роста ресурсной добычи, экономической специализации крупного городского поселения (если есть) выделить основные типы муниципальных районов арктического фасада (прил. 3.6).

Первый тип — это городской муниципальный район, который обладает всеми признаками городского округа: малая площадь, высокая доля городского населения, абсолютно доминирующие городские виды деятельности. Закономерно, что все пять районов этого типа расположены в Мурманской области, которая характеризуется самым высоким уровнем урбанизации в Арктике, слабостью агропромышленного слоя и относится к старопромышленным горнодобывающим территориям. Есть парадокс в том, что доля городского населения в этих районах выше или со-

поставима с городскими округами Чукотского автономного округа. Только многочисленностью давно существующих городских муниципальных районов Мурманской области, созданных на базе монопрофильных горнопромышленных городов, можно объяснить нежелание превращать эти муниципальные районы в городские округа. Кроме того, во всех этих пяти мурманских районах есть одно или несколько сельских поселений.

Второй тип — это агропромышленный сельский район, в котором обычно есть город — промышленный центр. Это, можно сказать, классические приморские районы русского Севера Республики Карелия и Архангельской области. Традиционного сельского хозяйства здесь почти нет, оно «смещено» в связанные с морем промыслы.

Третий тип — это сельский «национальный» район с крупным городским центром (могут быть два). Это самый интересный случай во всей типологии ввиду гетерогенности укладов, экономик, элементов расселения. Именно в этой группе находятся самые крупные районы арктического фасада по численности населения — Надымский и Пуровский; а также самые крупные районы по размеру производимой товарной продукции, рынка труда.

С одной стороны, есть традиционный слой хозяйства коренных народов в виде оленеводства и традиционных промыслов. С другой стороны, здесь уже возник или возникает новый слой хозяйственного освоения в виде добычи минерального или топливно-энергетического сырья: в Надымском районе, например, до 20 % всех занятых сконцентрировано в добыче полезных ископаемых. Отсюда сильная драматургия между вахтовиками и коренными жителями, между укладом крупного города — районного центра и кочевым укладом коренных жителей.

В отличие от второго типа городской центр, который по численности населения может быть крупнее некоторых городских округов, здесь воплощает не традиционные промысловые виды деятельности и ценности, а уже новый хозяйственный уклад, возникший и динамично развивающийся в последние десятилетия. В отличие от первого типа здесь сельское население в районе существенно более значимо или даже доминирует.

Четвертый тип — это национальный муниципальный район с недооформленными городскими центрами в арктической Якутии. В этой группе находится самый малолюдный район всего арктического фасада — Аллаиховский. Характерен очень сильный внутрирегиональный отток населения в Якутск, в результате чего численность населения с 1990 г. сократилась по отдельным арктическим районам в 2–4 раза.

Пятый тип — это классический сельский муниципальный район, в котором нет стационарных городских поселений (только вахтовые); в ряде случаев с сильными элементами нового хозяйственного освоения — например Ямальский, Тазовский, Анабарский районы. Неудивительно, что именно к данной группе относится Чукотский район с максимальной долей занятых в аграрном секторе среди всех муниципальных образований фасада — около 20 %.

Среди всех рассмотренных муниципальных районов можно обособить, с одной стороны, наиболее отчетливые полюсы ресурсного роста; с другой стороны, традиционного хозяйствования (прил. 3.7). У них различаются все ключевые экономические и социальные показатели. В первой группе сильно влияние вахтовиков, вахтового метода организации работ (а значит, присутствие ресурсных кор-

пораций), исключительно высоки все экономические показатели, максимальные среди всех муниципалитетов фасада; роль внутренней миграции обычно незначительна (исключение — Ямальский район). Во второй группе, наоборот, внутрирегиональная миграция абсолютно доминирует в структуре миграционных потоков, экономические показатели слабы.

Абсолютно естественно, что арктический фасад, который распростерся с запада на восток на десятки тысяч километров, «держит» в себе очень экономически неоднородное пространство. Экономические контрасты воспроизводятся здесь на разных масштабных уровнях: между европейской и азиатской Арктикой, между краями фасада, его центром и прилегающими к нему флангами, между муниципальными районами на границах регионов арктического фасада. Рассмотрим эти экономические разрывы на разных уровнях.

Если рассматривать все муниципальные образования арктического фасада как бы с высоты птичьего полета по ключевому показателю фонда заработной платы, который приходится на одного работника в год (данные муниципальной статистики — рис. 2), то сразу же обнаруживается увеличение ее уровня при перемещении за Архангельскую область на восток. Этот факт отражает более высокую стоимость жизни в азиатской Арктике, которая компенсируется более высоким уровнем заработной платы. Вырываются из общего правила Салехард и Норильск, в которых уровни зарплаты работника оказываются выше, чем могли бы быть по «правильному» распределению. В первом случае это объяснимо бюджетными возможностями «газового» округа, во втором — мощной ролью Норильского комбината, который создает тонус развития моноресурсного города.

Заметны сильные межмуниципальные контрасты внутри регионов арктического фасада: резкий отрыв Анабарского района нового освоения от соседних арктических улусов Якутии традиционной хозяйственной деятельности; отрыв Анадыря и Певека от других муниципальных образований Чукотского автономного округа; сильное отставание Новодвинска и Онежского района от соседних муниципальных образований. Необходимость усиления выравнивающей политики не только внутри арктического фасада в целом, но и в его региональном контуре между муниципальными образованиями одного региона представляется очевидной.

Еще более контрастно географическое распределение корпоративных подушевых инвестиций по муниципальным образованиям арктического фасада, обычно приуроченное здесь к сгущениям ценных природных активов, которые всегда размещаются исключительно неравномерно. Контрасты внутри восточного сектора муниципалитетов азиатской Арктики оказываются сильнее, чем в европейской (рис. 3).

Центр и ближайшие фланги фасада в виде НАО — ЯНАО — Таймыра — Норильска можно рассматривать как главное ядро аккумуляции частных инвестиций — их объемы на краях фасада оказываются просто несопоставимо малыми. При таком пространственно поляризованном распределении внебюджетных (и главных, потому что уровень бюджетных инвестиций значительно меньше) подушевых инвестиций закономерно возникает вопрос о необходимости государственного переобустройства фасада в интересах более равномерного развития всех его муниципальных образований.

При анализе приграничных экономических разрывов между муниципальными районами разных арктических регионов (а их изучать оправданно именно на

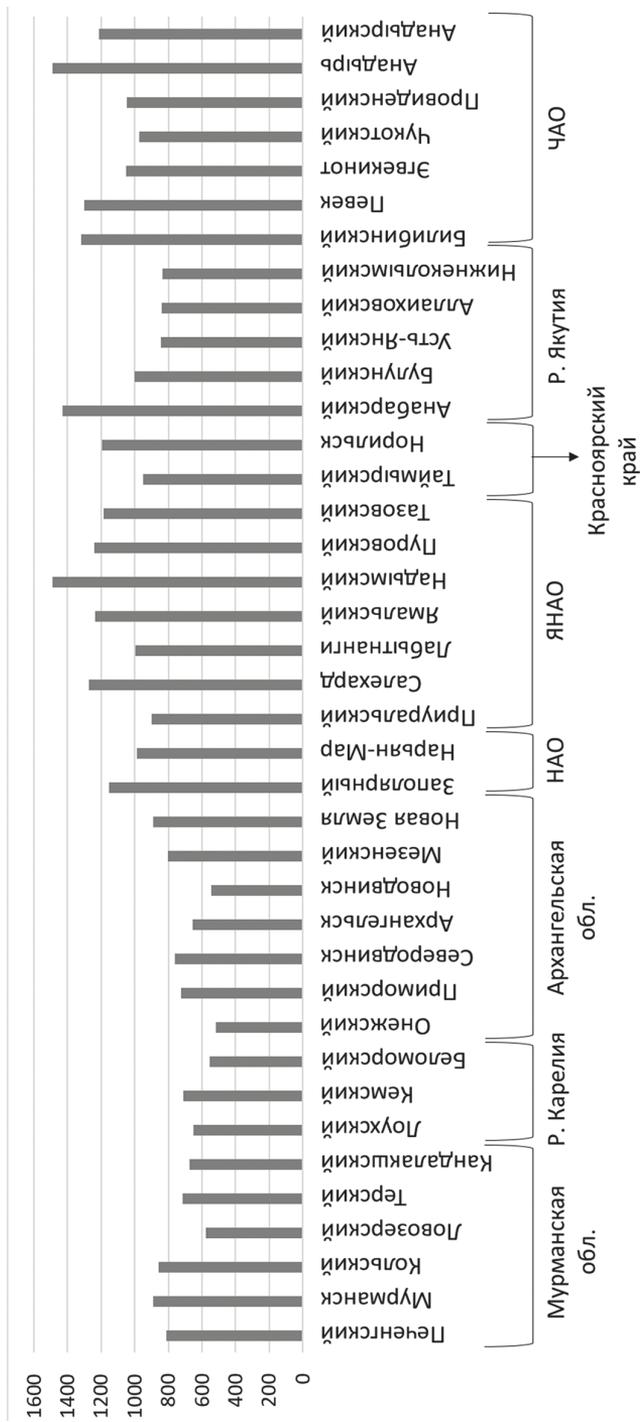


Рис. 2. Годовая заработная плата работника по муниципальным образованиям арктического фасада, тыс. руб., 2019 г. Составлено авторами по (База данных..., 2021).

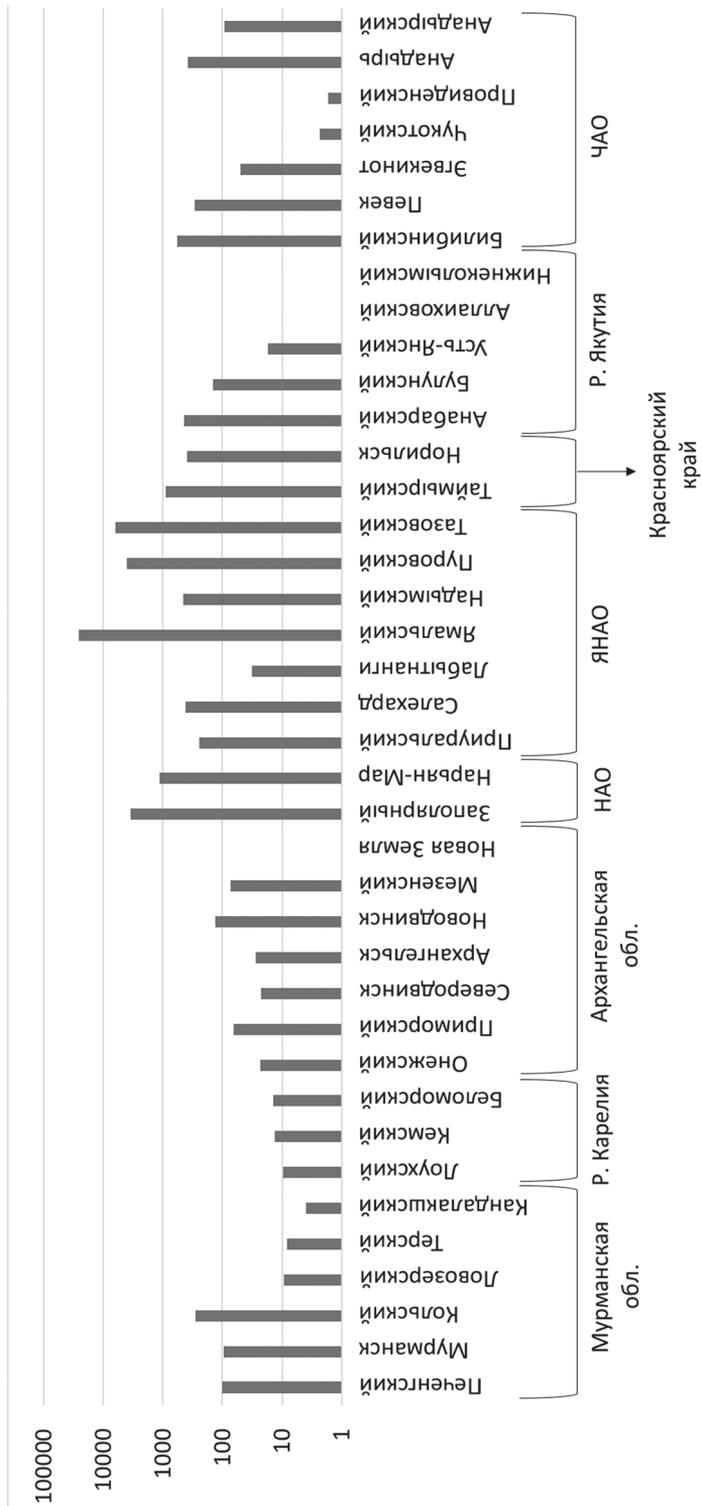


Рис. 3. Подушевые внебюджетные инвестиции на одного жителя муниципального образования, в среднем за 2015–2019 гг., тыс. руб./чел. Шкала логарифмическая. Составлено авторами по (База данных...; 2021).

примере районов, а не городов, которые в Арктике всегда более экстерриториальны и простирают свое влияние на обширные территории, выходящие за границы муниципальных образований) обнаруживаются существенные различия в степени поляризованности.

Из семи изученных случаев (прил. 3.8) самые высокие контрасты в экономических показателях обнаруживаются на границах Архангельской области и Ненецкого автономного округа (разница в зарплате может достигать почти до полутора раз). Это легко объяснимо тем, что Мезенский район Архангельской области еще не вошел в период активной новой индустриализации, а в центре и на востоке Заполярного района с 1990-х гг. разворачивается новое нефтегазопромышленное освоение. В результате возникает миграционный дрейф из западных районов Архангельской области на работу, в том числе вахтовую, в НАО.

Другой экономический разрыв возникает на границе ЯНАО и Таймыра. Известно, что здесь существуют товарообменные взаимодействия оленеводов обоих регионов, общая проблема защиты стада домашних оленей от дикого северного оленя и др. Однако нет никаких соглашений между властями ЯНАО и Красноярского края по поводу компенсационных мер, выравнивающих контрасты соседних рынков труда.

Третий межрегиональный разрыв — экономический рубеж на границе Республики Саха (Якутия) и Чукотского автономного округа. Здесь сильно различаются показатели заработной платы работников (среди которых много вахтовиков в Билибинском районе), подушевые корпоративные инвестиции и показатели отгруженной продукции. Все это легко объяснимо тем, что Билибинский район относится к старопромышленным и имеет ранее созданный индустриальный слой (тип 3, прил. 3.6). С другой стороны, Нижнеколымский район не имеет внятного индустриального слоя и крепких городских центров. Напряжение на границе смягчается за счет активной миграции в последние десятилетия жителей района в региональный центр Якутск.

Четвертый рубеж лежит на границе НАО и ЯНАО: тонус развития Заполярного района на востоке в большеземельской тундре мощнее, чем у Приуральского района, у которого на западе находятся отроги Полярного Урала. Ландшафтный рубеж («тундра — горы») смягчает экономические контрасты соседних районов.

Граница между Красноярским краем и Республикой Саха (Якутия) стала обозначаться в контексте споров по транспортировке томторского концентрата: месторождение находится в Якутии, а транспортировать его предлагается через красноярские порты. Для обоих районов характерно задержанное масштабное хозяйственное освоение. И оба они находятся на его пороге. Однако стартовые позиции в этом, как можно судить по показателям отгруженной продукции и частных инвестиций, у Таймыра более подготовленные. В будущем неизбежна большая хозяйственная интеграция этих двух соседних районов арктического фасада.

Экономические показатели приграничных районов на стыке Мурманской области и Республики Карелия, Республики Карелия и Архангельской области не имеют сильных контрастов.

6. Заключение: как обеспечить целостность арктического фасада?

1. Ключевые параметры современного состояния и развития муниципальных образований арктического фасада характеризуются предельной пространственной неоднородностью: различия в площади между самым крупным и самым малым муниципальными районами составляют сто раз, еще сильнее различаются показатели отгруженной продукции и подушевых инвестиций. Приморские районы ЯНАО одни обеспечивают около 60 % совокупной отгруженной продукции всего арктического фасада. Вместе с Норильским промрайоном это больше, чем в приморских муниципальных образованиях остальных шести регионов. Береговые муниципалитеты Мурманской и Архангельской областей одни концентрируют две трети городского населения всего арктического фасада; сельское население также сконцентрировано (более 60 %) в приморских муниципалитетах всего двух регионов — ЯНАО и Архангельской области.

Эта сильнейшая неоднородность мешает пространственной консолидации муниципалитетов арктического фасада в единую целостность, что важно для национальных интересов и укрепления суверенитета России над этими сухопутными и морскими территориями. В приграничной Арктике такая фрагментация более нетерпима, чем в других частях страны.

Предельная неравномерность экономического развития муниципалитетов арктического фасада имеет принципиально иную природу, чем в зоне основного расселения страны, где в структуре производства доминирует обрабатывающая промышленность. Там она является следствием состояния основных производственных фондов, квалификации и прилежания работника, т. е. «рукотворна». Но здесь, в Арктике, неравномерность создана природой, неодинаковым географическим распределением ценных природных ресурсов среди муниципалитетов арктического фасада. Победить «природную» неравномерность (которая сильнее рукотворной) традиционными инструментами федеральных трансфертов в регионы невозможно. Необходимы меры активной государственной политики (в том числе перекрестного субсидирования, новой налоговой и инвестиционной политики), которые здесь противостоят силам природы, для сокращения острых разрывов в показателях социально-экономического развития муниципальных образований арктического фасада.

2. Предлагается сформировать единую «братскую» сеть 39 муниципальных образований, увязав их в системную целостность институциональными, инфраструктурными и управленческими мерами, с устойчивыми кооперационными межрегиональными и межрайонными связями. Это воплотит в жизнь идею особого государственного подхода к развитию арктического фасада, где это даже важнее, чем для Арктической зоны в целом, для которой данный факт признан в недавно принятой Стратегии-2035 (Президент..., 2020).

3. Отдельное направление работы в этом направлении — совершенствование административно-территориального деления арктического фасада в целом, а не восьми отдельных субъектов Российской Федерации, входящих своей северной частью в арктический фасад. Государственный подход к развитию арктического фасада как признаваемой системной целостности требует избавиться от современных многочисленных нестыковок, когда «квазигородские» округа Чукотки занимают

площади больше муниципальных районов Мурманской области; когда мурманские муниципальные районы имеют уровень урбанизации выше, чем городские округа Чукотки и др. Вместо прежде унифицированного однообразия районной сети на всю Арктику и Север советского времени пришло значительное разнообразие городских округов и муниципальных районов с многочисленными парадоксами. Новое разнообразие не должно подрывать целостность арктического фасада, не должно провоцировать слишком большие социально-экономические разрывы как в целом, так и на границах арктических регионов. Возможно, имеет смысл рассмотреть вопрос укрупнения муниципальных образований на западе, где сетка административно-территориального деления сегодня слишком «мелкая», и, наоборот, разукрупнить гигантские муниципальные образования на востоке арктического фасада.

4. Формирование единой сети муниципалитетов арктического фасада неизбежно потребует реабилитации перекрестного субсидирования как признанной в мире формы конструктивного перераспределения ресурсов от сильных акторов к более слабым внутри общего экономического контура корпорации, национально значимой территории, макрорегиона и др. В СССР данная политика была чрезмерной, но это не повод вовсе от нее отказываться, что было сделано реформаторами в 1990-е годы. Зарубежная практика государственного перекрестного субсидирования, например в штате Аляска, между национальными корпорациями доказала свою эффективность и конструктивность в решении задач выравнивания развития субъектов экономики, находящихся в одной территориальной системе.

5. Даже малые города арктического фасада должны стать центрами уникальных компетенций, связанных со специфичным производственным сервисом, жизнеобеспечением, транспортной логистикой в Арктике, и иметь свою собственную специализацию на знании и на связанной с этим знанием экономической деятельности внутри арктического фасада (и делиться этим наработанным знанием и передовыми практиками с другими).

Императив приближения места выработки знания к месту его применения должен быть реализован практически в форме создания местных инновационных систем. Конкретное решение этой задачи будет зависеть от типа города. В крупных университетских и административных центрах можно будет опираться на уже созданные здесь научно-образовательные комплексы.

Города-порты будут интеллектуализироваться от создаваемого здесь наукоемкого цифрового логистического сервиса. Но не только. Как показывает опыт поселка Тикси, даже небольшой порт ввиду экономико-географического положения, привлекательного для международных экспедиций и комплексного природного мониторинга, может стать базой для фундаментального научного изучения всего арктического побережья за счет уникальной концентрации исследовательских станций (биологической, сейсмической, геокосмофизической и др.). Монопрофильные города (минерально-сырьевые центры) и административные центры крупных ресурсных районов умнеют вместе с цифровой трансформацией добычного предприятия, которое задает ритм производственного инновационного процесса.

6. Как показал проведенный анализ, важнейшее геополитическое противоречие арктического фасада России состоит в том, что хорошо и давно освоенные и транспортно доступные из федерального центра европейские части арктического

фасада насыщены крупными городами-базами, но реально сосредотачивают в себе лишь малую часть его совокупной площади. С другой стороны, самая обширная азиатская часть арктического фасада фактически не имеет крупных городов-баз, геополитически предельно уязвима и, по сути, беззащитна.

Именно поэтому предлагается идея нового взгляда на потенциал Норильска не только как крупного монопрофильного города с почти вековыми традициями горнометаллургической деятельности, но и как форпостной базы освоения всей восточной Арктики, в которой он является крупнейшим городом. Сегодня успешность и лидерские для всей Арктики объемы производственной деятельности Норильского комбината как градообразующего предприятия объективно тормозят стремление увидеть развитие города в абсолютно новом ракурсе. Между тем потребность для страны в таком взгляде и такой новой роли Норильска огромна.

7. Более глубокая интеграция каждого муниципального района в общую систему арктического фасада будет зависеть от конкретного типа района. Проще всего говорить про консолидацию «национальных» районов различного вида: сельский с крупным городским центром; с недооформленным городским центром; чисто сельский (типы 3–5, прил. 3.8). Здесь она уже идет, но через федеральную Ассоциацию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Целесообразно иметь такую консолидацию (обмен современными практиками традиционной хозяйственной деятельности, компетенциями для новой трудовой занятости коренных народов ввиду взаимодействия оленеводства, промыслов и хозяйственного освоения и др.) и внутри арктического фасада. Мурманские городские районы (тип 1, прил. 3.8) тяготеют по профилю своей деятельности к городским округам европейского Севера. Агропромышленные районы Республики Карелия и Архангельской области (тип 2) могут найти партнеров в приморских районах Республики Саха (Якутия). Пять сельских районов географически «рассыпаны» по всему арктическому фасаду, и поэтому их взаимодействие друг с другом уже может быть очень конструктивно для укрепления общей целостности фасада.

8. Идея единого арктического федерального округа при всей своей малой реалистичности отчетливо обозначает стремление институционализировать целостность Арктической зоны, сегодня разобщенной в девяти субъектах Российской Федерации и четырех федеральных округах. Такая же проблема стоит и перед арктическим фасадом, но здесь она решается проще за счет общей приморской природы всех его 39 муниципальных образований. Опирающиеся на общий океан и береговую зону инфраструктурные усилия способны радикально усилить внутреннюю целостность арктического фасада.

Внутренний каботаж способен вновь укрепить единство арктического фасада, которое в советское время обеспечивалось регулярной ледокольной проводкой караванов судов в период «северного завоза» по Северному морскому пути. В последние 30 лет регулярные каботажные перевозки уменьшились за счет сокращения завоза жизнеобеспечивающих грузов в морской Арктике и их частичного переключения на речные и железнодорожные перевозки. Современный внутренний каботаж не имеет прежней регулярности. Однако малые спонтанные перевозки «бродячими» судами без приписки к конкретным арктическим портам реальны и должны поддерживаться государством как геополитически значимые для укрепления целостности арктического фасада. Свой вклад в укрепление целостности

арктического фасада способен внести и круизный туризм (на судах ледового класса), популярность которого последние десятилетия росла во всем мире.

Целесообразен и воздушный трансарктический чартер один раз в одну-две недели, от Мурманска до Анадыря с промежуточными посадками вдоль воздушной трассы арктического фасада, возможно усилиями национальных лоукостеров, чтобы сделать эти перелеты доступными для людей со скромными подушевыми доходами. Советским аналогом такого маршрута является трансроссийский рейс «Ленинград — Омск — Братск (Енисейск, Усть-Илимск, Ангарск) — Магадан — Петропавловск-Камчатский», который осуществлялся в 1970–1980-е гг. три раза в неделю.

Подлинный прорыв в укреплении единства муниципалитетов арктического фасада может внести давно обсуждаемая прокладка трансполярной магистральной подводной или сухопутной волоконно-оптической линии связи, которая обеспечит территориям фасада устойчивый широкополосный доступ к Интернету и станет цифровой платформой для развертывания беспроводных коммуникаций, телемедицины, дистанционного образования, беспилотных транспортных средств, экологического и гидрометеорологического мониторинга и др. на ее основе.

В советское время существовал обмен опытом на регулярно организуемых в Москве и региональных центрах Севера и Арктики слетах передовиков производства. Необходимо возродить эту практику: организовать одну или несколько постоянно действующих онлайн- и офлайн-площадок, на которых идет процесс коллективного обучения региональных и местных властей арктического фасада передовым практикам управления и организации жизнеобеспечения в Арктике. Это позволит сформировать единый пул знания всего арктического фасада, не разделенный межрегиональными и межрайонными перегородками.

9. В мировой практике активно используются инструменты акваторриального планирования, применяемые для управления развитием отдельных прибрежных территорий. Российские авторы (Малов и Тарасова, 2013) предлагают создать в Арктике систему акваторриальных производственных комплексов (Архангельский, Ненецкий, Ямальский, Норильско-Туруханский, Таймыро-Якутский, Северо-Якутский, Чукотский) и таким образом актуализировать ТПК-подход для акваторриального планирования в специфичных условиях Арктики. Однако масштаб и потребность в сбалансированном развитии российского арктического фасада таковы, что правомерно говорить о нем целиком (а не о его отдельных «кусках») как объекте акваторриального планирования. Главная специфика Арктики, которую целесообразно учитывать в этих процедурах, была нами обозначена ранее (Замятина и Пилясов, 2018): импульсные режимы для экономии затрат, мобильность как поочередное использование одного ресурса пользователями, удаленными друг от друга; полифункциональность как комплексность в виде, например, совмещения профессий или взаимозамен компетенций и др.

Литература

- База данных показателей муниципальных образований (2021). [online] Доступно на: <https://www.gks.ru/dbscripts/munst/> [Дата доступа 29.12.2021].
- Гогоберидзе, Г. Г. (2008). Структура и свойства морехозяйственного потенциала приморской территории. *Вестник Российского государственного университета им. И. Канта*, 3, 75–81.
- Голубчиков, Ю. Н., Кружалин, В. И. (2017). Северный фасад, середина и центр России. *География и туризм. Сборник научных трудов*, 16, 12–22.

- Дергачев, В. А. (2003). *Глобальная геоэкономика (трансформация мирового экономического пространства)*. Одесса: ИПРЭЭИ НАНУ.
- Дмитриева, Т. Е., Бурый, О. В. (2019). Опорные зоны развития Российской Арктики: содержание, рейтинги и проекты. *ЭКО*, 1, 41–59.
- Замятина, Н. Ю., Пилясов, А. Н. (2018). Семь проектов эффективного развития Арктики. *Экономика Востока России*, 2 (10), 64–81.
- Лукин, Ю. Ф. (2013). *Российская Арктика в изменяющемся мире*. Архангельск: САФУ.
- Малов, В. Ю., Тарасова, О. В. (2013). Транспорт Арктической зоны России как сфера сопряжения интересов государства и корпораций. *Регион: экономика и социология*, 3 (79), 3–20.
- Мироненко, Н. С., Гитер, Б. А. (2013). Мировоззственный переход в начале XXI века: макротехнологические и пространственные трансформации. *Вестник Московского университета. Серия 5. География*, 2, 12–19.
- Неклесса, А. И. (1999). Россия в системе геоэкономических координат XXI в. В: Д. С. Львов, под ред., *Путь в XXI век: стратегические проблемы и перспективы российской экономики*. Москва: Экономика, 187–212.
- Пилясов, А. Н. (2017). Суверенитет как экономико-географический феномен (на примере трендов развития Арктической зоны РФ). *Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле*, 62 (3), 280–299. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu07.2017.305>
- Пилясов, А. Н., Клименко, Н. А. (2011). Балтийский макрорегион: географические макроструктуры, специфика коммуникации, инновационный потенциал. *Балтийский регион*, 9 (3), 71–87.
- Правительство Российской Федерации (2019). *Распоряжение Правительства РФ от 30 августа 2019 г. № 1930-р «О Стратегии развития морской деятельности РФ до 2030 года»*. Москва.
- Президент Российской Федерации (2014). *Указ Президента Российской Федерации от 02.05.2014 № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 13.05.2019 № 220)*. Москва.
- Президент Российской Федерации (2020). *Указ Президента РФ № 645 от 26 октября 2020 года «О Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года»*. Москва.
- Рогачев, С. В. (2014). Морские фасады России. *География. Первое сентября*, 1, 8–17.
- Сапир, Е. В. (2003). *Геоэкономическое измерение локальных систем (теория и методология глобально-локального анализа)*. Ярославль: ЯрГУ.
- Трейвиш, А. И. (2016). Центр, периферия и фасад как дополняющие понятия геоэкономического пространства. *Социально-экономическая география. Вестник Ассоциации российских географов-обществоведов*, 5, 4–15.
- Федеральная служба государственной статистики (2021). *Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2020 года*. [online] Доступно на: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/CcG8qBhP/mun_obr2020_477287.rar [Дата доступа 29.12.2021].
- Фролова, Е. В. (2009). Конкурентоспособность региона в глобальной экономике: геоэкономический подход. *Современная конкуренция*, 4, 76–85.
- Шабалина, Е. И. (2007). Концептуальные подходы к формированию хозяйственного механизма устойчивого развития приморских территорий. *Вестник Российского государственного университета им. И. Канта*, 5, 36–41.
- Capello, R. (2007). *Regional Economics*. London: Routledge.
- Christaller, W. (1996). *The Central places in Southern Germany*. NY: Prentice-Hall.
- Perroux, F. (1950). Economic space: theory and applications. *The Quarterly Journal of Economics*, 64 (1), 89–104.
- Smith, L. (2011). *The New North: The World in 2050*. London: Profile Books.

Статья поступила в редакцию 30 ноября 2020 г.
Статья рекомендована к печати 19 октября 2021 г.

Контактная информация:

Пилясов Александр Николаевич — peiyasov@mail.ru
Потураева Александра Вячеславовна — av-poturaeva@yandex.ru

Russia's Arctic Facade: current state, challenges of uneven development and priority public policy measures*

A. N. Pilyasov^{1,2}, A. V. Poturaeva¹

¹ Lomonosov Moscow State University,

1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation

² Institute of Regional Consulting,

32, Nakhimovsky pr., Moscow, 117218, Russian Federation

For citation: Pilyasov, A. N., Poturaeva, A. V. (2021). Russia's Arctic facade: current state, challenges of uneven development and priority public policy measures. *Vestnik of Saint Petersburg University. Earth Sciences*, 66 (4), 734–758. <https://doi.org/10.21638/spbu07.2021.406> (In Russian)

The relevance of this study is due to the special geostrategic significance for Russia of its Arctic façade — the coastal Arctic. The aim of the study is to strengthen Russia's sovereignty over its Arctic spaces by neutralizing the challenges of the very uneven development of the municipalities included in the Arctic facade. The information base of the research was the data of municipal statistics, and the main methods were the systemic and structural approach, comparative, cartographic analysis, analysis of extreme cases and economic intermunicipal gaps. The results of the research: we determined the composition of the Russian Arctic facade; we made assessment of the location of the Arctic facade in the Russian Federation; we determined the degree of specialization of each of the eight regions of the facade in the provision of “services”; we revealed major paradoxes of the internal development of the Arctic façade — between its gigantic size and the concentration of the main industrial and agricultural activity in the Arctic in one or two regions; the dichotomy of rotational areas — the poles of resource growth and areas of traditional activity of old-timers and indigenous minorities; thousandfold contrasts in the level of economic and investment development between leaders (Norilsk industrial area, Purovsky, Tazovsky, Nadym districts) and outsiders (Chukotka, Allaikhovsky, Mezensky districts); within the city districts, two extreme cases were revealed according to the key indicators of municipal statistics — the “corporate city” of Norilsk and the territory of defense significance — Novaya Zemlya. Organizational, financial, institutional and informational measures were proposed to smooth out internal differences in the development of the territories of the Arctic facade: cross-subsidization from leading territories to outsider territories, improving the administrative-territorial division, turning Norilsk into a base for the development of the Russian eastern Arctic, creating a trans-Arctic charter flight from Murmansk to Anadyr and sites for the exchange of best practices between the municipalities of the Arctic facade.

Keywords: Arctic facade of Russia, municipalities of the Arctic facade, coastal territories, uneven development, public policy measures.

References

- Capello, R. (2007). *Regional Economics*. London: Routledge.
- Christaller, W. (1996). *The Central places in Southern Germany*. NY: Prentice-Hall.
- Database of indicators of municipalities (2021). [online] Available at: <https://www.gks.ru/dbscripts/munst/> [Accessed 29 Dec. 2021]. (In Russian)
- Dergachev, V. A. (2003). *Global geoeconomics (transformation of the world economic space)*. Odessa: Institute of Market Problems and Economic and Environmental Studies of the National Academy of Sciences of Ukraine Publ. (In Russian)

* The research was financed by the Russian Science Foundation (grant No. 19-18-00005 “Eurasian vectors of Russia's maritime economic activity: regional economic projections”) and by the Russian Foundation for Basic Research (grant No. 18-05-00600 “New theory of the Arctic and North development: multi-scale interdisciplinary synthesis”).

- Dmitriyeva, T. Ye. and Buryy, O. V. (2019). Reference zones for the development of the Russian Arctic: content, ratings and projects. *EKO*, 1, 41–59. (In Russian)
- Federal State Statistics Service (2021). *Population of the Russian Federation by municipalities as of January 1, 2020*. [online] Available at: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/CcG8qBhP/mun_obr2020_477287.rar [Accessed 29 Dec. 2021]. (In Russian)
- Frolova, Ye. V. (2009). Competitiveness of the region in the global economy: a geo-economic approach. *Sovremennaiia konkurentsia*, 4, 76–85.
- Gogoberidze, G. G. (2008). Structure and properties of the maritime economic potential of the Primorsky territory. *Vestnik Rossiiskogo gosudarstvennogo universiteta im. I. Kanta*, 3, 75–81. (In Russian)
- Golubchikov, Yu. N. and Kruzhalin, V. I. (2017). The northern facade, the middle and center of Russia. *Geografiia i turizm. Sbornik nauchnykh trudov*, 16, 12–22. (In Russian)
- Government of the Russian Federation. (2019). *Order of the Government of the Russian Federation of August 30, 2019 No. 1930-r "On the Strategy for the Development of Maritime Activities of the Russian Federation until 2030"*. Moscow. (In Russian)
- Lukin, Yu. F. (2013). *The Russian Arctic in a Changing World*. Arkhangelsk: NarFU Publ. (In Russian)
- Malov, V. Yu. and Tarasova, O. V. (2013). Transport of the Arctic zone of Russia as a sphere of conjugation of interests of the state and corporations. *Region: economics and sociology*, 3 (79), 3–20. (In Russian)
- Mironenko, N. S. and Giter, B. A. (2013). World economic transition at the beginning of the 21st century: macrotechnological and spatial transformations. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 5, Geografiia*, 2, 12–19. (In Russian)
- Neklessa, A. I. (1999). Russia in the system of geo-economic coordinates of the XXI century. In: D. S. L'ov, ed., *The Way into the XXI Century: Strategic Problems and Prospects of the Russian Economy*. Moscow: Ekonomika Publ., 187–212. (In Russian)
- Perroux, F. (1950). Economic space: theory and applications. *The Quarterly Journal of Economics*, 64 (1), 89–104.
- Piljasov, A. N. (2017). Sovereignty as an economic and geographical phenomenon (on the example of trends in the development of the Arctic zone of the Russian Federation). *Vestnik of Saint Petersburg University. Earth Sciences*, 62 (3), 280–299. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu07.2017.305> (In Russian)
- Piljasov, A. N. and Klimenko, N. A. (2011). Baltic macroregion: geographical macrostructures, specifics of communication, innovative potential. *Baltiiskii region*, 9 (3), 71–87. (In Russian)
- President of the Russian Federation. (2014). *Decree of the President of the Russian Federation No. 296 of May 2, 2014 "On the land territories of the Arctic zone of the Russian Federation" (as amended by the Decree of the President of the Russian Federation No. 220 of May 13, 2019)*. Moscow. (In Russian)
- President of the Russian Federation. (2020). *Decree of the President of the Russian Federation No. 645 of October 26, 2020 "On the Strategy for the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation and Ensuring National Security for the Period until 2035"*. Moscow. (In Russian)
- Rogachev, S. V. (2014). Marine facades of Russia. *Geografiia. Pervoe sentiabria*, 1, 8–17. (In Russian)
- Sapir, Ye. V. (2003). *Geoeconomic dimension of local systems (theory and methodology of global-local analysis)*. Yaroslavl': Yaroslavl State University Press. (In Russian)
- Shabalina, E. I. (2007). Conceptual approaches to the formation of the economic mechanism of sustainable development of coastal territories. *Vestnik Rossiiskogo gosudarstvennogo universiteta im. I. Kanta*, 5, 36–41. (In Russian)
- Smith, L. (2011). *The New North: The World in 2050*. London: Profile Books.
- Trejvish, A. I. (2016). Center, periphery and facade as complementary concepts of geogeography. *Sotsial'no-ekonomicheskaiia geografiia. Vestnik Assotsiatsii rossiiskikh geografov-obshchestvovedov*, 5, 4–15. (In Russian)
- Zamjatina, N. Yu., Piljasov, A. N. (2018). Seven projects for the effective development of the Arctic. *Ekonomika Vostoka Rossii*, 2 (10), 64–81. (In Russian)

Received: November 20, 2020

Accepted: October 19, 2021

Contact information:

Alexander N. Pilyasov — pelyasov@mail.ru

Alexandra V. Poturaeva — av-poturaeva@yandex.ru