

ОПОРНЫЕ НАСЕЛЕННЫЕ ПУНКТЫ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИИ: ИХ ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ И СОДЕРЖАНИЕ КОМПЛЕКСНЫХ ПЛАНОВ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ

SUPPORTING SETTLEMENTS IN THE ARCTIC ZONE OF RUSSIA: THEIR MAIN FUNCTIONS AND THE CONTENT OF COMPREHENSIVE LONG-TERM DEVELOPMENT PLANS

Марача В. Г.
Красникова Т. С.

Maracha V. G.
Krasnikova T. S.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

арктические территории, опорные населенные пункты, мастер-планы, стратегии социально-экономического развития, комплексные планы долгосрочного развития

KEY WORDS:

Arctic territories, supporting settlements, master plans, socio-economic development strategies, comprehensive long-term development plans

АННОТАЦИЯ

Арктические территории важны для Российской Федерации не только с экономической, но и с геополитической точки зрения. При этом исторически ключевую роль в российском освоении Арктики играли остроги, а затем города и поселки, выполняющие опорные функции. Выполняют они их и сейчас, несмотря на широкое применение вахтового метода работы. Поэтому в арктической зоне Российской Федерации вводится новый институт «опорных населенных пунктов», и правительство России по поручению Президента определит их перечень. Для каждого из них впоследствии будут разработаны мастер-планы развития до 2035 года. А уже к 1 октября 2024 года необходимо утвердить комплекс-

ABSTRACT

The Arctic territories are important for the Russian Federation not only from an economic but also from a geopolitical point of view. At the same time, historically, a key role in the Russian development of the Arctic was played by burghs (forts), and then by cities and towns that performed «supporting» stronghold functions. They still perform their «supporting» functions even now, despite the widespread use of shift work. Therefore, a new institution of «supporting settlements» is being introduced in the Arctic zone of the Russia, and the Government of Russia, on behalf of the President, will determine a list of them. For each of them, master plans of their development will subsequently be created until 2035. And by October 1, 2024, it is necessary

ные планы долгосрочного развития опорных населенных пунктов — также до 2035 года и с четкими источниками финансирования. Подобные документы уже разрабатываются для 25 городов Дальнего Востока, в том числе для Анадыря, входящего в арктическую зону России. В статье рассматриваются основные функции опорных населенных пунктов, критерии отнесения арктических городов и поселков к категории опорных. Перечень опорных населенных пунктов предлагается определить таким образом, чтобы все они вместе образовывали связную сеть, делающую их основные функции доступными на всей заселенной территории арктической зоны России, а также на территориях освоения, даже если оно происходит вахтовым методом. А учитывая синергию между освоенческими движениями на восток и на север, в идеале сеть опорных населенных пунктов должна «покрыть» всю территорию России за Уралом. Рассмотрен вопрос о том, что должно быть положено в основу комплексных планов долгосрочного развития опорных населенных пунктов. Авторы обосновывают важную роль стратегий социально-экономического развития в определении содержания комплексных планов и предлагают ввести обязательность разработки таких стратегий для всех населенных пунктов, приобретающих статус «опорных».



Марача В. Г.

кандидат философских наук, ведущий научный сотрудник Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доцент Финансового университета при правительстве РФ и национального исследовательского ядерного университета «МИФИ», вице-президент Национальной гильдии профессиональных консультантов.

—
maratcha@yandex.ru

to approve comprehensive long-term development plans for the supporting settlements — also until 2035 and with clear sources of financing. Similar documents are already being developed for 25 cities and towns of the Far East (including Anadyr, which is part of the Arctic zone of Russia). The article discusses the main functions of supporting settlements, the criteria for classifying Arctic cities and towns as supporting settlements. It is proposed to determine the list of supporting settlements in such a way that they all together form a coherent network that makes their main functions available throughout the populated territory of the Arctic zone of Russia, as well as in the territories of development, even if it occurs by shift method (on a rotational basis). And given the synergy between the development movements to the east and to the north, ideally the network of supporting settlements should «cover» the entire territory of Russia beyond the Urals. The question of what should form the basis for long-term development comprehensive plans of supporting settlements is considered. The author substantiates the important role of socio-economic development strategies in determining the content of comprehensive plans and proposes that the development of such strategies should be mandatory for all settlements acquiring the status of «supporting».

Maracha V. G.

PhD (Philosophy); Leading Research Fellow, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Associate Professor, Financial University under the Government of the Russian Federation and National Research Nuclear University «MEPhI»; Vice President, National Guild of Professional Consultants.

—
maratcha@yandex.ru



Красникова Т. С.

кандидат экономических наук, исполнительный директор ООО «Научные разработки».

—
info@nrzr.ru

Krasnikova T. S.

PhD (Economics), Executive Director, Scientific Research LLC.

—
info@nrzr.ru

Введение

Исторически ключевую роль в российском освоении Арктики играли остроги, а затем города и поселки, выполняющие опорные функции «баз освоения»

Арктические территории важны для Российской Федерации не только с экономической, но и с геополитической точки зрения. При этом исторически ключевую роль в российском освоении Арктики играли остроги, а затем города и поселки, выполняющие опорные функции «баз освоения». А. Н. Пилясов пишет об этом так: «Принцип базы-форпоста, которая обслуживает, охраняет, контролирует окрестную территорию, — фундаментальный для всей организации жизни в экстремальных арктических пространствах... Современные концептуальные представления о феномене арктических городов должны переоткрыть давнюю идею баз пионерного освоения. Понятие базы подчеркивает неразрывную связь города-форпоста с окружающим его пространством неосвоенного фронта» [1, с. 506–507].

Данный фундаментальный принцип, выработанный на протяжении истории освоения Российской Арктики, действует и сейчас, несмотря на широкое применение вахтового метода работы. Поэтому в арктической зоне Российской Федерации вводится новый институт опорных населенных пунктов, и правительство России по поручению Президента определит их перечень. Для каждого из них впоследствии будут разработаны мастер-планы развития до 2035 года. А уже к 1 октября 2024 года необходимо утвердить комплексные планы долгосрочного развития опорных населенных пунктов — также до 2035 года и с четкими источниками финансирования.

В первой части статьи авторы показывают неразрывную связь освоения Российской Арктики с «поворотом на восток» и ключевую роль опорных населенных пунктов в этом освоении.

Во второй части рассматриваются основные функции опорных населенных пунктов и критерии отнесения арктических городов и поселков к категории опорных.

Третья часть посвящена вопросу о том, что должно быть положено в основу комплексных планов их долгосрочного развития. Авторы полагают, что важная роль здесь принадлежит стратегиям социально-экономического развития.

В четвертой части описаны основные принципы и этапы разработки таких стратегий.

Пятая часть описывает исторический опыт формирования особых порядков государственного управления территориями страны за Уралом.

Когда один из авторов данной статьи в 2013 году первый раз летел в Хабаровск, он был весьма удивлен тому, что самолет сначала ушел на север и пролетел над Якутском, который почти на 14 градусов севернее Хабаровска (а это, между прочим, примерно 1500 км). И в том же году вышла прекрасная статья А. Б. Савченко «Территориальное развитие России как ведущего экспортера на глобальных сырьевых рынках» [2], где было показано, как «пушное освоение» Восточной Сибири и Дальнего Востока в XVII веке продвигалось примерно тем же путем¹.

¹ В 2014 году А. Б. Савченко опубликовал монографию [3], а в 2015 году защитил докторскую диссертацию на ту же тему [4].

Освоение Российской Арктики и «поворот на восток»: от острогов к опорным населенным пунктам

Динамику освоения новых территорий можно проследить по датам основания острогов в бассейнах сибирских рек

Что представлял собой опорный населенный пункт того времени? «Сибирский острог XVII века, — пишет А. Б. Савченко, — центр “объясачивания” местного населения, сбора пушнины государством, торговли ею и промысла пушного зверя первопроходцами — был типовым элементом территориальной структуры освоения Сибири наряду с водными путями. Поэтому вовлечение зауральских земель в пушной промысел ради сбыта этой продукции на глобальном рынке, динамику освоения новых территорий можно проследить по датам основания острогов в бассейнах сибирских рек» [2, с. 8].

Уже в конце XVI века поморы освоили Мангазейский морской ход из Архангельска, который был основан в 1584 году в устье Северной Двины, к низовьям реки Таз (восточнее Обской губы). Большая часть маршрута проходила за Полярным кругом из Белого моря через Баренцево и западную часть Карского моря к полуострову Ямал², а затем через Ямальский волок в Обскую, а далее Тазовскую губу [5]. В 1601 году в нижнем течении Таза была основана «златокипящая» Мангазея — богатейший центр промыслового района и торговли пушнинной. Результатом дальнейшего движения на восток, к Енисею, стало появление в 1607 году Новой Мангазеи (Туруханска). Движение на юг (вверх по Оби) закрепилось основанием в 1604 году Томска. К Енисейску (основан в 1618 году) и Красноярску (в 1624 году) Россия вышла через Туруханск, двигаясь затем вверх по Енисею, а к Амуру, где только через 250 лет появится Хабаровск, — через правые притоки Енисея к Лене, где в 1632 году был основан Якутск, и далее поднимаясь вверх по Лене и ее притокам³, а также через Ангару к Байкалу.

Базой освоения южной части бассейна Енисея стал заложенный в 1630 году на одноименном притоке Ангары Илимский острог. В 1630-х годах настало время освоения бассейнов Лены, Яны и Индигирки. И опять движение на север, к Полярному кругу: Жиганский острог в нижнем течении Лены начали строить в 1632 году (одновременно с Якутским острогом в среднем течении). Затем снова на юг, по притокам Лены: Вилюйский острог на Вилею заложен в 1634 году, Олекминский острог на месте впадения Олекмы в Лену — в 1635 году. А дальше на восток и снова на север, за Полярный круг: Верхоянское зимовье казаки поставили в 1638 году на Яне, Зашиверское в 1639 году на Средней Индигирке. В 1640-е годы пришла очередь Колымы (1644 год — Нижнеколымское, еще дальше за Полярным кругом). Затем волна освоения вновь повернула на юг — в сторону Охотского моря (1646 год, основан Охотск) и Чукотки (1649 год — Анадырь). В 1650-е годы пришел черед Байкала и западной части бассейна Амура: Иркутск на Ангаре был основан в 1652 году, Нерчинск на Шилке — в 1654 году⁴. А в 1679 году возник второй опорный пункт России вблизи Охотского моря — Удский острог, который почти на два столетия становится крайним юго-восточным форпостом России.

У нынешнего «поворота на восток» в экономической политике Российского государства давняя история

Таким образом, у нынешнего «поворота на восток» в экономической политике Российского государства давняя история, и в ней имела место синергия между освоительскими движениями на восток и на север⁵. Поэтому неудивительно, что уже в XVIII веке М. В. Ломоносов, осмысляя этот опыт, констатировал: «Российское могущество прирастать будет Сибирью и Северным океаном и достигнет до главных

² Эта часть маршрута совпадала с западной частью нынешнего Северного морского пути, но поморы предпочитали короткий путь из Белого моря в Баренцево: чтобы не обходить полуостров Канин с севера по морю, они пересекали его с запада на восток, используя Чёшский волок, образованный реками Чижя и Чёша, русла которых в их верхнем течении проходят близко друг к другу.

³ В. Д. Поярков в 1643 году вышел к Амуру через Лену, Алдан, Учур, Гонам, Сутам, Нуям, а далее, перевалив Становой хребет, — через Мульмугу и Зею. Е. П. Хабаров в 1649 году плыл по Лене, Олекме и Нюкже, после чего перевалил в бассейн Амура к реке Урка, на которой сейчас стоит поселок его имени и отчества (Ерофей Павлович) с одноименной станцией Транссиба, построенной в 1909 году.

⁴ Как отмечает А. Б. Савченко, ряд заложенных тогда и немного позже острогов на Амуре пришлось временно оставить по Нерчинскому договору 1689 года с Циньской империей [2, с. 9].

⁵ Детальному анализу историко-географической динамики и характера освоения северных и арктических территорий России начиная с XVII в. посвящена статья А. Б. Савченко и А. И. Трейвиша [6].

поселений европейских в Азии и в Америке» [7, с. 498]⁶. К Тихому океану (Охотское и Берингово моря) Россия вышла раньше, чем к Балтийскому морю. Охотск (1646) и Анадырь (1649) основаны более чем на полвека раньше Санкт-Петербурга (1703). «Прорубанием окна в Европу» Россия занялась лишь после того, как к 1690 году первая волна ее территориального развития достигла своих физико-географических пределов на севере и востоке⁷.

В XVIII веке основной статьей российского экспорта были «корабельные товары»

В XVIII веке основной статьей российского экспорта были «корабельные товары» (льняные и полотняные ткани, железо) и сырье для их производства, производимые в европейской части страны и на Урале. К концу века с освоением черноземных земель на юге и западе страны к ним добавляется зерно. Не ушла Россия и с глобального рынка пушнины, что стимулировало дальнейшее движение на восток — освоение тихоокеанских островов и побережья Аляски [2, с. 11].

В первой трети XIX века Россия становится крупным игроком на мировом рынке золота. При этом его добыча постепенно смещается с Урала на Восток. С 1830-х годов от Урала до Тихого океана прошла вторая, «золотая» волна освоения — примерно в той же последовательности и примерно за такой же полувековой период, что и первая, «меховая». Золотодобывающая промышленность стала ведущей в дореформенной Сибири. В 1860 году по объему продукции частная золотодобыча опережала там все прочие отрасли промышленности вместе взятые, производя до 70% российского золота [2, с. 14; 10].

В пореформенный период «золотую» волну освоения Сибири догнала сельскохозяйственная

В пореформенный период «золотую» волну освоения Сибири догнала сельскохозяйственная. Дойдя в европейской части России до естественных пределов, обусловленных нехваткой земли при возрастающем населении, она вынужденно повернула на восток. В Западной Сибири начался аграрный бум. В 1913 году сельское хозяйство давало 2/3 продукции макрорегиона; здесь оно специализировалось на зерновом земледелии и мясомолочном животноводстве [2, с. 14; 10].

Отвечая на потребности экспорта и социально-экономического развития, постепенно к военным, логистическим, торговым и фискальным функциям опорных населенных пунктов добавились и другие: административные, хозяйственные, инфраструктурные и т. д. За Уралом появилась регулярная система государственного управления, а остроги превратились в полноценные города и поселки, выполняющие упомянутые выше функции для себя и прилегающих территорий. Новыми требованиями к логистике стали скорость и регулярность. С середины XIX века в европейской части страны эти требования удовлетворялись за счет дополнения сети судоходных рек и почтовых трактов линиями железных дорог, которые соединяли важнейшие города. В конце XIX–начале XX века именно железные дороги стали важнейшим драйвером движения на восток и на север. К 1874 году железная дорога от Петербурга и Москвы достигла Волги, к 1890 году — Урала, а к ноябрю 1892 года постройкой линии Златоуст — Челябинск заканчивается европейский участок будущего Транссиба и начинается собственно Великий Сибирский путь.

В 1891–1916 годы была построена Транссибирская железнодорожная магистраль (Транссиб), которая до сих пор является самой длинной железной дорогой в мире

6 В. Ю. Сурков в своей недавно вышедшей статье [8] предлагает России мыслить себя как часть «Великого Севера», став «солидером глобального триумvirата» вместе с Европой и США. Но настоящий, подлинный Север, о котором идет речь в данной статье, не имеет отношения к тому придуманному, о котором пишет Сурков. Да, несомненно, мы имеем общие культурные корни с Европой и обеими Америками. Но мудрый Ломоносов не случайно упоминает в связке не только Сибирь и Северный океан, но и Азию с Америкой, ведь, как показывает история, самые лучшие отношения с США у России были именно тогда, когда мы двигались к ним не с Запада (через Евроатлантику), а с востока (через Азию и Аляску), то есть со своих позиций.

7 Ср.: «Одновременно в Западной Сибири, у истоков российского движения на север и восток, стал ощущаться и биогеографический (сырьевой) предел — в 1672 году по царскому приказу Мангазея была покинута, ее гарнизон переведен в Туруханск. Хищнический промысел привел к полному оскудению угодий, которые в начале и середине XVII века были так продуктивны». [2, с. 9].

Для создания постоянного поселения на территории, куда пришла железная дорога, необходимы три фигуры: врач, священник и учитель

(9288,2 км⁸). Министр путей сообщения, граф С. Ю. Витте, ставший затем министром финансов и председателем Совета министров, сомневался в необходимости строительства Транссиба только ради военного транзита. Вдохновляющую роль для него сыграла концепция Д. И. Менделеева о железной дороге как о ключевом факторе освоения новых земель. Он полагал, что для создания постоянного поселения на территории, куда пришла железная дорога, необходимы три фигуры: врач, священник и учитель. Данная концепция была реализована в ходе волны аграрного освоения южных районов Сибири и Дальнего Востока, которая достигла своего пика в ходе столыпинских реформ во многом благодаря железнодорожному строительству. Если за 1861–1885 годы в Сибирь переселились лишь около 300 тыс. крестьян, причем около 80% их осело в Западной Сибири, то с 1907 по 1914 год их приток превысил 2,5 млн человек, и значительная часть этих крестьян заселила районы Забайкалья, Приамурья и Приморья [2, с. 14; 10].

Ярким примером иного механизма освоения является основание в 1916 году города Романов-на-Мурмане рядом с заложенным годом ранее Мурманским морским портом. Его создание было связано со стремлением России получить выход в Северный Ледовитый океан через незамерзающий залив, чтобы бесперебойно доставлять военные грузы от союзников по Антанте в условиях блокады Черного и Балтийского морей [11]. Несмотря на то что железная дорога строилась прежде всего ради военных и геостратегических целей (это как раз то, чего боялся С. Ю. Витте), Мурманск стал не только форпостом России в Заполярье, но и полноценной базой освоения Арктики на западной оконечности Северного морского пути. В настоящее время он является крупнейшим в мире заполярным городом.

Основные функции опорных населенных пунктов и критерии отнесения арктических городов и поселков к категории опорных

Освоение Арктики в дореволюционный период шло преимущественно путем формирования традиционных населенных пунктов с постоянным населением

Освоение Арктики в дореволюционный период шло преимущественно путем формирования традиционных населенных пунктов с постоянным населением. Однако суровые условия жизни в арктической зоне сами по себе не располагают к созданию здесь населенных пунктов, если к этому не подталкивает экономическая и геополитическая целесообразность. При этом вовлечение арктических территорий в экономический оборот, не говоря уже о решении задач обеспечения стратегической безопасности, необязательно означает создания комфортных условий и приращения численности населения, проживающего за Полярным кругом — эти задачи могут быть решены и вахтовым методом, без формирования населенных пунктов [12].

Следуя этой логике, уже в 1930-х годах СССР активно осваивал арктические территории, опираясь на мобилизационные методы, в том числе привлекая труд заключенных и военных [13]. А с конца 80-х годов прошлого века преобладающим методом освоения новых месторождений в СССР, а потом в России становится вахтовый метод [14; 15; 16]. Но и это невозможно без создания населенных пунктов с постоянным населением, выступающих в роли опорных баз [1]. Поэтому в советское время наиболее мощный импульс получило создание новых городов и поселков именно в Сибири и на Дальнем Востоке, включая Крайний Север. В одной только Сибири было основано 185 городов, притом что всего за годы существования СССР в стране появилось 230 новых городов [17].

В ряде зарубежных стран, имеющих арктические территории, также произошла смена приоритетов в их освоении, примером чего может служить «Северная стратегия Канады», определившая меры по стимулированию развития постоян-

8 Фактическая протяженность по главному пассажирскому ходу от Ярославского вокзала Москвы до Владивостокского вокзала. На этом маршруте расположено 87 городов, в том числе пять с населением свыше 1 миллиона человек (Москва, Пермь, Екатеринбург, Омск, Новосибирск) и девять с населением от 300 тысяч до 1 миллиона. На своем пути Транссиб пересекает 16 крупных рек, включая Волгу, Каму, Иртыш, Обь, Енисей и Амур [9].

ных поселений на севере Канады за счет существенных налоговых преференций и прямых инвестиций в развитие арктических городов [18; 19]. В той или иной степени меры стимулирования социально-экономического развития арктических поселений присутствуют в документах стратегического планирования северных территорий большинства стран, имеющих арктические территории [20].

«Даже в современных условиях дальних и сверхдальних схем коммуникации, высокоэффективных схем дальней заброски модулей вахтовых поселков значение местных локальных стационарных городов-баз не только сохраняется, но и возрастает, — полагает А. Н. Пилясов. — В зависимости от стадии роста и динамики развития они либо простирают свои базовые функции на сотни километров, либо, наоборот, сжимают до радиуса в десятки километров подшефной территории» [1, с. 507].

В качестве основы для определения критериев отнесения арктических городов и поселков к категории опорных можно использовать «Методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий», которые утверждены распоряжением правительства РФ № 4132-р от 23.12.2022 (далее — «Методические рекомендации»). Ключевая идея заложена в само понятие «опорный населенный пункт». Согласно п. 1 методических рекомендаций «опорным» можно считать населенный пункт, на базе которого осуществляется ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию потребностей населения одного или нескольких муниципальных образований. А согласно п. 2 методических рекомендаций опорный населенный пункт должен отвечать восьми критериям:

- а) не входить в границы городской агломерации;
- б) иметь территории для перспективного развития и застройки;
- в) находиться далее чем на 50 км от населенного пункта с численностью населения более 50 тыс. человек;
- г) иметь численность населения от 3 тыс. до 50 тыс. человек;
- д) совокупная численность населения на прилегающих территориях должна быть не более численности населения ОНП;
- ж) численность населения за пять предшествующих лет не должна снизиться более чем на 5%;
- з) иметь круглогодичную автомобильную связь с административным центром;
- и) более половины населения должны иметь доступ к объектам инфраструктуры.

Однако при этом необходимо учитывать «арктическую специфику», которая связана прежде всего с суровым климатом и «очаговым» характером расселения. Поэтому, как отмечает С. М. Никоноров, от этих критериев вполне корректно отклониться, если территория характеризуется высокой или низкой плотностью населения или если отсутствует круглогодичная связь между прилегающими территориями и опорным населенным пунктом. И здесь может быть относительная свобода для креативного творчества [21].

Например, не являются догмой ограничения по численности населения (от 3 тыс. до 50 тыс. человек). Так, в ходе совещания по развитию ЗАТО и населенных пунктов в Арктической зоне России, прошедшего 20 июля 2023 года в Мурманске, Президент России В. В. Путин отметил: «Только численность населения в данном случае — не главное. Мы должны иметь в виду, что даже небольшие населенные пункты, небольшие поселки могут иметь для страны стратегическое

Стратегическое значение могут иметь военные городки с населением менее 3 тыс. человек

значение» [22]. В частности, стратегическое значение могут иметь военные городки с населением менее 3 тыс. человек. С другой стороны, к числу опорных необходимо отнести города и поселки, выполняющие административно-управленческие функции разного уровня: региональные и районные центры, населенные пункты со статусом городских округов, а также населенные пункты, выступающие естественными центрами прилегающей территории при «очаговом» расселении. Эти населенные пункты могут иметь численность населения более 50 тыс. человек.

То же самое касается и других критериев. Поэтому в дополнение к действующим методическим рекомендациям представляется целесообразным определить перечень функций опорных населенных пунктов. Отправной точкой здесь могут стать выполненные в последние годы российскими географами исследования функций арктических городов.

Так, например, А. Н. Пилясов выделяет функции интеллектуальной, информационной, портовой, снабженческой, промысловой, вахтовой базы, базы пионерного освоения мегапроекта [1, с. 508]. При этом он полагает, что функции опорных арктических городов-баз меняются: «Вызовы нового освоения российского арктического фронта выдвигают новые задачи перед арктическими городами-базами. С одной стороны, сохраняются прежние потребности в том, чтобы база обеспечивала материально-техническое снабжение, мощную ремонтную базу, трудовые и в том числе квалифицированные кадры для окрестной промысловой территории. С другой стороны, возрастает роль городов-баз как исследовательских лабораторий, как площадок интенсивной коммуникации, мест коллективного обучения и выработки новшеств» [1, с. 527].

М. А. Данькин и Н. Ю. Замятина в информационной статье, предваряющей публикацию результатов большого исследования опорных населенных пунктов Российской Арктики [23], выделяют у них функции деловых, научно-исследовательских и образовательных центров⁹, транспорта и логистики, предоставления качественной медицинской помощи, сохранения и развития культуры, в том числе коренных малочисленных народов Севера (КМНС), и наконец управления, в частности размещения управленческих структур ресурсодобывающих компаний [24, с. 2-4].

По результатам же самого упомянутого выше исследования [23] выделено три основные группы функций опорных населенных пунктов: обеспечение внешней безопасности; обеспечение внутренней безопасности; обеспечение социально-экономического развития. В третьей группе функций выделяется пять подкатегорий: логистика, социально-культурные функции, управление ресурсными компаниями, научные и инновационные услуги, а также размещение уникальных предприятий.

Учитывая эти научные результаты, а также значение, придаваемое арктическим поселениям в документах стратегического планирования, можно выделить шесть групп функций опорных населенных пунктов Российской Арктики:

- 1) стратегические функции и функции обеспечения внешней и внутренней безопасности;
- 2) административно-управленческие функции, в том числе для ресурсодобывающих компаний, и функции деловых центров;
- 3) функции научно-исследовательских, инновационных и образовательных центров;

⁹ Ср.: «Арктические города — это незаменимые центры разработки специализированных технологий освоения Арктики, опытные полигоны. Очень важны города как центры подготовки кадров: обучение уже в условиях Арктики снимает проблему адаптации при наборе работников на предприятия Арктической зоны... Анализ показал: в мире более половины городского населения Арктики проживает в университетских городах! [24, с. 2].

4) обеспечение доступности для жителей территории, для которой населенный пункт является опорным, транспортно-логистической, инженерной, социальной и сервисной инфраструктуры;

5) размещение уникальных предприятий, инфраструктурное и сервисное обеспечение малого и среднего бизнеса, а также отраслей экономической специализации территории, для которой населенный пункт является опорным;

6) функции сохранения и развития культуры, в том числе КМНС.

Данный перечень функций при необходимости может быть расширен исходя из управленческой целесообразности и с учетом результатов последующих научных исследований. При этом следует отметить, что с системной точки зрения важен не только перечень опорных населенных пунктов и их функций, но и то, что все они вместе должны образовывать связную сеть, делающую вышеперечисленные функции доступными на всей заселенной территории арктической зоны России, а также на территориях освоения, даже если оно происходит вахтовым методом.

Что должно быть положено в основу комплексных планов долгосрочного развития опорных населенных пунктов?

Одной из основ при разработке комплексных планов долгосрочного развития опорных населенных пунктов в Российской Арктике могут стать мастер-планы. Они обладают четырьмя преимуществами.

Во-первых, это удобный, интуитивно понятный, визуально привлекательный формат представления в пространственном разрезе будущего развития города.

Во-вторых, данный формат документа нормативно не закреплен, в связи с чем:

- не требуется проводить его общественное обсуждение (зачастую оно заменяется проектными сессиями на этапе разработки), не требуется проводить депутатских слушаний;
- формат может существенно трансформироваться под конкретные потребности заказчика;
- разработка мастер-плана не влечет за собой обязательных изменений в системе документов стратегического планирования — муниципалитет не обязан вносить изменения в муниципальные программы, увязывать с ним бюджетные расходы. Часто возникает ситуация, когда из мастер-плана города будет реализовано лишь то, на что даст денег федеральный центр.

В-третьих, мастер-план — документ территориального планирования, поэтому ключевые данные о перспективных параметрах развития он традиционно берет из документов стратегического планирования, но креативно дополняет их проектами пространственного развития.

В-четвертых, гибкость и незарегулированность мастер-планов позволяют им быть нацеленными на те механизмы привлечения средств федерального и региональных бюджетов в качестве бюджета развития населенного пункта, которые могут быть наиболее эффективны в данный момент.

«Мода» на мастер-планы возникла после высказанного на Восточном экономическом форуме 2021 года предложения Президента России разработать стратегические планы развития городов Дальнего Востока [25; 26], вскоре закрепленного официальным поручением [27]. Сильной стороной мастер-плана как формата документа является визуализация: такой «наглядный» формат удобен для представления на федеральный уровень палитры проектов, планируемых к реализации в конкретном городе.

Одной из основ при разработке комплексных планов долгосрочного развития опорных населенных пунктов в Российской Арктике могут стать мастер-планы

Но мастер-планы не являются документами стратегического планирования в смысле федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», где определен исчерпывающий перечень таких документов. Основными документами стратегического планирования для муниципальных образований, согласно данному закону, являются стратегии социально-экономического развития (далее — стратегии СЭР). Только такими документами целеполагания определяются миссия, видение будущего, стратегические цели и приоритетные направления развития населенного пункта.

Именно стратегия СЭР, согласно законодательству, определяет всю систему стратегического планирования: на ее реализацию направлены муниципальные программы, она является «содержательной рамкой» для принятия решений в бюджетной сфере. Принятие стратегии СЭР является основанием для внесения изменений в генеральный план (п. 5 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ), с ней согласуются планы развития инфраструктуры.

Еще на этапе разработки проекта стратегия СЭР обязательно согласуется муниципалитетом с региональными органами исполнительной власти (на предмет согласованности с региональными документами стратегического планирования), проходит общественные слушания, депутатские слушания. Между тем нет жесткого требования вовлечения стейкхолдеров в разработку стратегии в формате проектных сессий, промежуточных обсуждений и т. п. — этот момент на совести разработчиков.

С другой стороны, стратегии СЭР не лишены недостатков. Во-первых, стратегия СЭР для муниципалитета — это документ в том числе бюрократического характера, который иногда нужен системе только для галочки. Тогда это выхолощенный, формальный документ, не несущий содержания, и от таких стратегий никто не застрахован. Во-вторых, недостатком стратегии СЭР могут быть излишняя абстрактность, недостаток конкретных проектов, слабая визуализация.

Чтобы преодолеть эти недостатки, иногда стратегию СЭР пытаются подменить мастер-планом. Принципиально возможны следующие варианты такой подмены:

- а) в формате «утверждения» мастер-плана как основного документа стратегического планирования;
- б) в формате предложения заменить стратегию мастер-планом;
- в) в формате решения «разработать стратегию на основе мастер-плана».

Мастер-планы по своему содержанию и квалификации разработчиков являются документами территориального, а не стратегического планирования. Прямая подмена стратегий мастер-планами (варианты «а» и «б») недопустима, поскольку создает риск того, что при определении пакета проектов будет потеряна стратегическая рамка, и средства «бюджета развития», если даже они будут реально привлечены (для Минфина мастер-планы не закон, поскольку они пока не имеют законодательного статуса), будут потрачены совсем не на приоритетные проекты со стратегической точки зрения. В частности, в мастер-планах делается акцент на урбанистических практиках, что совершенно не гарантирует решения ключевых проблем социально-экономического развития опорного населенного пункта.

Отдельного пояснения заслуживает вопрос о том, почему плохой идеей является и решение «разработать стратегию на основе мастер-плана» (вариант «в»). Такое решение на первый взгляд представляется разумным, особенно когда у населенного пункта стратегии еще нет или она устарела и требует актуализации.

Во-первых, стратегия СЭР всегда базируется на социально-экономическом анализе (диагностике), который включает анализ социально-экономических параметров

Стратегия СЭР всегда базируется на социально-экономическом анализе (диагностике)

муниципалитета минимум за 10 лет с выделением причин динамики и сравнением с иным территориями. Результаты такого анализа верифицируются обсуждениями со стейкхолдерами. Для мастер-плана подобный анализ не является обязательным, его глубина обычно ниже. А проведя такой анализ в ходе разработки стратегии СЭР, мы зачастую получаем иное проблемное поле, чем обозначено в мастер-плане, и не можем проигнорировать полученный результат.

Во-вторых, исходные данные о перспективных параметрах развития муниципалитета для мастер-плана берутся из документов стратегического планирования. А здесь предлагается «поставить телегу впереди лошади».

В-третьих, в мастер-план включаются зачастую проекты, которые не могут быть реализованы за муниципальный счет, в том числе за счет инфраструктурных кредитов или бюджетных кредитов, так как это приводит к закредитованности в надежде получения федерального финансирования. Получив обратную связь, что федеральный бюджет это финансировать не будет, проекты тем не менее не исключаются из мастер-плана. Но такие проекты невозможно включать в стратегию СЭР, поскольку они не будут реализованы.

В-четвертых, мастер-план не всегда проходит широкое обсуждение с предпринимательскими кругами, и тогда некоторые вполне реалистичные проекты в него могут не попасть. Но такие проекты обязательно должны попасть в стратегию СЭР.

И, наконец, в-пятых, стратегия СЭР проходит широкую верификацию (общественные, депутатские слушания), благодаря чему в ней остается только то, что будет реализовано.

Необходимо ввести обязательность разработки стратегий СЭР опорных населенных пунктов

Чтобы избежать подобных перекосов, связанных с подменой стратегий СЭР мастер-планами, необходимо ввести обязательность разработки стратегий СЭР опорных населенных пунктов (сейчас для муниципальных образований это имеет добровольный характер, и на практике стратегии имеют в основном городские округа и муниципальные районы). Мастер-планы опорных населенных пунктов необходимо разрабатывать «в целях реализации стратегий их развития» (именно так сказано о мастер-планах в поручении Президента России [27]), а следовательно, после стратегии, и учитывать описанные в ней проблемы социально-экономического развития, миссию и видение будущего опорного населенного пункта. Проекты, включаемые в мастер-план, должны соответствовать стратегическим целям и вписываться в приоритетные направления развития опорного населенного пункта. Также мастер-план должен опираться на ключевые прогнозные показатели, рассчитанные в рамках разработки стратегии, — на численность населения, рабочих мест, объемы ввода жилья и социальной инфраструктуры, уровень заработных плат и доходов населения, объем инвестиций и т. д.

Если у опорного населенного пункта имеется действующая стратегия, но она разработана более двух лет назад, то перед разработкой мастер-плана она должна быть актуализирована. Это связано со значительной «турбулентностью» внешней среды в последние годы, что влечет быстрое изменение сценарных условий развития.

Согласованные между собой стратегия и мастер-план, дополненные муниципальными программами и планами развития инфраструктуры, составляют основу комплексных планов долгосрочного развития опорных населенных пунктов. Кроме того, такие планы должны учитывать статус населенного пункта как опорного и необходимость исполнения в его рамках перечисленных выше стратегических, административных и инфраструктурно-сервисных функций по отношению к прилегающей территории.

Основные принципы и этапы разработки стратегий социально-экономического развития опорных населенных пунктов

Применительно к населению как самого опорного населенного пункта, так и прилегающей территории ключевой категорией является качество жизни¹⁰. Именно привлекательность территории для жизни человека, возможность обеспечить ее достойное качество в суровых арктических условиях являются основным критерием жизнеспособности комплексных планов долгосрочного развития опорных населенных пунктов. При этом качество жизни подразумевает определенные характеристики инженерной, транспортно-логистической, социальной и сервисной инфраструктуры, а также городской среды. Именно из этого нужно исходить при разработке/актуализации стратегий и мастер-планов. Так, например, городской округ «Якутск» принял для себя амбициозную миссию стать лучшим для жизни человека городом в мире на вечной мерзлоте [28; 29]. Эта миссия проецируется на стратегическую цель и долгосрочные приоритетные направления социально-экономического развития (в рамках стратегии) и на проекты, включаемые в мастер-план. При этом учитываются инфраструктурно-сервисные функции, выполняемые Якутском по отношению к прилегающей территории Якутской агломерации, а также столичные функции города.

Технология стратегического планирования развития городов достаточно хорошо описана¹¹. Вклад стратегического планирования в формирование комплексного плана долгосрочного развития опорного населенного пункта обеспечивается последовательным прохождением и системной взаимосвязью пяти этапов:

- 1) стратегическая диагностика (она важна для определения ключевых проблем, угроз, потенциала развития и возможных сценариев с прогнозом основных показателей);
- 2) разработка стратегической доктрины (она включает миссию, видение будущего, стратегические цели и приоритетные направления развития, образуя концептуальное ядро стратегии);
- 3) определение механизмов реализации стратегии (это ответы на вопросы, как привлекать инвестиции, средства бюджетов вышестоящих уровней и институтов развития, как использовать механизмы муниципально-частного партнерства, эффективно поддерживать малый и средний бизнес, структурировать муниципальные программы и т. д.);
- 4) определение ожидаемых результатов и формирование системы управления реализацией стратегии, обеспечивающей эффективный мониторинг достижения целей/результатов, контроль и своевременное осуществление корректирующих действий с учетом изменений внешних условий;
- 5) формирование плана мероприятий по реализации стратегии, структурированного по приоритетным направлениям развития (п. 2), увязанного с муниципальными программами и другими механизмами реализации стратегии (п. 3), обеспечивающего достижение целей/результатов и контролируемого/корректируемого системой управления реализацией стратегии (п. 4).

Эти пять этапов соответствуют пяти фазам системной методологии интерактивного планирования, разработанной Расселом Акоффом, признанным классиком системного подхода и стратегического менеджмента [33, с. 111–113]. При этом процесс разработки и реализации стратегии опирается на три принципа, которые можно распространить также на мастер-план и в целом на комплексный план долгосрочного развития опорного населенного пункта [33, с. 100–111]:

¹⁰ Ср.: «Важно понимать, что именно города в Арктике служат центрами обеспечения здоровья и качества жизни в целом» [24, с. 4].

¹¹ См., например, статью [30, с. 188–192], а также монографии [31; 32], в которых можно найти весьма внушительные библиографии.

- 1) партисипативность (соучастие стейкхолдеров, в градостроительных практиках реализуется через соучаствующее проектирование);
- 2) непрерывность (адаптивный цикл планирования через мониторинг, контроль и коррекцию, обеспечиваемый системой управления реализацией стратегии);
- 3) холистичность (координация «по горизонтали» между отраслями, соседними территориями, а рамках проектного управления и т. д. + интеграция «по вертикали» за счет взаимодействия с вышестоящими уровнями управления и синергии проектов разных уровней).

Круг стейкхолдеров (заинтересованных сторон) развития опорного населенного пункта и прилегающей территории может быть достаточно широк

Важно отметить, что при реализации принципа партисипативности круг стейкхолдеров (заинтересованных сторон) развития опорного населенного пункта и прилегающей территории может быть достаточно широк. Это не только жители, как при соучаствующем проектировании, но и федеральные министерства и ведомства, институты развития, которые могут быть заинтересованы в стратегических функциях опорного населенного пункта, а также естественные монополии и крупный бизнес, чьи стратегии связаны с развитием территории (они могут выступать потребителями человеческого капитала и сервисных функций опорного населенного пункта) [30, с. 193]. В некоторых случаях стейкхолдерами развития опорного населенного пункта могут стать также транспортные и/или строительные компании [12, с. 13].

Но для обеспечения полноценного соучастия в процесс разработки комплексного плана долгосрочного развития опорного населенного пункта необходимо также включать [30, с. 194]:

- широкое бизнес-сообщество, в том числе инвесторов, промышленные предприятия и малый бизнес;
- местное сообщество (через органы территориального общественного самоуправления, общественные организации, выборы и референдумы);
- инновационное сообщество (представителей стартапов, венчурного бизнеса, инновационной инфраструктуры, науки, вузов и т. п.).

В статье [34] описаны ключевые проблемы, ограничивающие использование механизмов общественного участия в процессах стратегического планирования и реализации стратегий в России. Их корневой причиной является неготовность власти к переходу от иерархических отношений «начальник — подчиненный» к «горизонтальной» коммуникации профессионалов в различных областях, а также к партнерским отношениям власти и общества [34, с. 72]. В то же время не всегда готово к этому и само общество, поэтому для инициаторов разработки стратегии (чаще всего это городские власти) важен правильный выбор партнеров. С одной стороны, нужно отсеять «городских сумасшедших» и представителей интересов «мафии» (разного рода групп давления), а с другой — нельзя ограничиваться только теми общественными объединениями, которые комфортны для власти и заведомо разделяют ее позицию [34, с. 73]. Также важно выбрать эффективные форматы коммуникации и технологии совместной работы с сообществами (их классификация также приводится в статье [34, с. 74]).

Об особом порядке государственного управления территориями страны за Уралом (исторический опыт)

В Российской империи действовало несколько разных порядков государственного управления для различных типов территорий, учитывавших их особенности. «Общим признаком "окраин России", управлявшихся на особых основаниях, было наличие там генерал-губернаторов или наместников. Упразднение генерал-губернаторств (наместничеств) означало признание достижения достаточно высокой степени интеграции данного региона в систему общеимперского законодательства и общеимперских учреждений» [35, с. 186–187]. Для генерал-губер-

В Российской империи действовало несколько разных порядков государственного управления для различных типов территорий

наторств Сибири и Дальнего Востока (их территории примерно соответствовали нынешним СФО и ДВФО, включающим в том числе и арктические земли) специальный порядок управления действовал вплоть до 1917 года.

В 1822 году благодаря усилиям М. М. Сперанского было разработано и утверждено Учреждение Сибирское, вошедшее впоследствии (при императоре Николае I) в Свод законов Российской империи и ставшее законодательной основой управления Сибирью, а позже и всеми российскими землями за Уралом. Общие нормы екатерининских «Учреждений для управления губерний Всероссийской империи» 1775 года действовали за Уралом лишь в той части, в которой не противоречили Учреждению Сибирскому.

На основании Учреждения Сибирского генерал-губернаторы обладали значительной властью, оказываясь, по образному определению графа Д. Н. Блудова, «соединением в крае всех министров» [35, с. 137]. Но эта власть существенным образом зависела от личности генерал-губернатора и от уровня доверия, которое оказывал ему государь император. Поэтому необходимым дополнением к институту генерал-губернаторов на окраинах стали так называемые высшие комитеты. «Если институт генерал-губернаторов мог трактоваться, по выражению М. М. Сперанского, как министерство по управлению данной областью, то соответствующий высший комитет оказывался своего рода особым присутствием кабинета министров, а в какой-то мере и Государственного совета по управлению этой областью» [35, с. 107].

Таким способом система управления обрела большую институциональную устойчивость: генерал-губернатор уже не подменял собой на вверенной ему территории кабинет министров, а делил функции с высшим комитетом. Это придавало Государству Российскому необходимую степень гибкости, позволяя ему успешно решать те вопросы, которые не укладывались в рутинные функции основных высших и центральных государственных учреждений. Однако на всем протяжении существования высших комитетов они были неразрывно связаны с институтом генерал-губернаторства или наместничества [35, с. 107].

Первым из такого рода комитетов был создан именно Сибирский комитет, просуществовавший (с перерывом на 14 лет) с 1821 до 1864 год¹². Строительство Транссиба, будучи мегапроектом государственного масштаба, потребовало создания в 1892 году Комитета Сибирской железной дороги (КСЖД). Особенности управления Восточной Сибирью и Дальним Востоком тесно связаны с историей территориального расширения России, колонизацией вновь присоединенных территорий и развитием русско-китайских отношений. В 1884 году из Забайкальской, Приморской, Амурской областей и острова Сахалин создается Приамурское генерал-губернаторство. А в 1903 году были образованы наместничество на Дальнем Востоке и Особый комитет Дальнего Востока, председателем которого считался сам император. Но фактически комитет не собирался, а в 1905 году он был ликвидирован [35, с. 193–195].

Столыпин предложил передать функции координации действий всех правительственных ведомств в макрорегионе Комитету по заселению Дальнего Востока

В 1909 году в своем обращении к членам правительства П. А. Столыпин обратил внимание на ключевую проблему в решении дальневосточного вопроса — отсутствие консолидации органов управления на всех уровнях власти. Он отмечал необходимость «сплотить и двинуть правительственные силы к быстрому созданию прочного оплота русского государства в дальневосточных областях». Столыпин предложил передать функции координации действий всех правительственных ведомств в макрорегионе Комитету по заселению Дальнего Востока (КЗДВ), созданному по образцу успешно действовавшего ранее КСЖД [36, с. 331].

¹² Его предшественником был Комитет по делам Сибирского края, действовавший с 1813 по 1819 год — еще до принятия Учреждения Сибирского.

Если сравнивать системы государственного управления территориями за Уралом и в Арктической зоне в Российской империи и современной России, то основное различие заключается в том, что Российская империя имела для этих макрорегионов особый порядок управления и могла его гибко корректировать, перераспределяя полномочия между кабинетом министров, генерал-губернаторами и губернаторами, а также создавая или реформируя необходимые координирующие органы и расформировывая их, когда в них отпадает надобность. А Российская Федерация имеет профильное Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики, которому нечего координировать, поскольку нет особого порядка управления: с этой точки зрения Чукотка и Хабаровский край ничем не отличаются от Краснодарского края и Липецкой области. И, кроме того, вне области компетенции Минвостокразвития России остаются огромные территории Сибири, не относящиеся к Арктической зоне. Но ведь именно Сибирь связывает Дальний Восток с Уралом и европейской частью страны... При этом для законодательного определения особого порядка управления не нужно вносить правки в «защищенные» разделы Конституции России — достаточно принятия изменений в главы 3, 6 и, возможно, 4 посредством конституционных законов. А координирующим органом необязательно должно быть «классическое» министерство: это может быть, например, проектный офис.

Развивать дороги и формировать транспортную инфраструктуру необходимо там, где Россия имеет свои исторические и геополитические интересы

Принципы государственного управления, применявшиеся Столыпиным для успешного освоения «фронтирных» территорий, можно проиллюстрировать на примере его подхода к развитию транспортной инфраструктуры, который принципиально отличался от применяемых в современной РФ. Анализ, подготовленный к проекту сооружения Амурской железной дороги (дальневосточной части Транссиба, строившейся в 1907–1916 годы), который он поддерживал и поощрял, исходил из того, что развивать дороги и формировать транспортную инфраструктуру необходимо там, где Россия имеет свои исторические и геополитические интересы, а грузопотоки в очень скором времени после этого сами заявят о себе [37]. Такой подход продолжал описанные выше идеи Д. И. Менделеева, воспринятые С. Ю. Витте¹³. 31 марта 1908 года на заседании Государственной думы П. А. Столыпин ярко и убедительно объяснял депутатам: «Русские пионеры построят дорогу, они осядут вокруг этой дороги, они двинутся в край и двинут вместе с тем туда и Россию» [39, с. 127].

Сейчас и Транссиб, и БАМ перегружены, в результате чего российские регионы и предприятия вынуждены конкурировать за выход на дружественные рынки, а связность между опорными населенными пунктами остается низкой. Но, к сожалению, когда рассматриваются проекты дорожного строительства, в РЖД сначала «считают грузопотоки», то есть подходят к этому как сугубо к коммерческому, а не как к пространственному и/или геополитическому проекту [37]. В результате строительство железных дорог в современной России отстает не только от РСФСР, но и от Российской империи. В это трудно поверить, но основная доля протяженности российских железных дорог построена еще до 1917 года. Решение задачи создания связанной сети опорных населенных пунктов требует кардинального изменения подхода к развитию, сложившегося в отрасли после распада СССР.

Заключение

Исторический опыт свидетельствует, что в контексте выработки специфического порядка регионального управления и координационных функций необходимо формирование консолидированной системы управления процессами

¹³ Весной 1904 г. Д. И. Менделеев писал о давнем инстинктивном стремлении русских к «морю-океану». Со строительством железной дороги в Сибири, заключал он, осуществляется «великое и чисто русское дело». Именно на тихоокеанских берегах, несомненно, начинается «ярмарка новой мировой жизни, и впереди виден ее разгар», здесь должны сойтись «всемирные интересы Востока и Запада» [38, с. 201].

Необходимо формирование консолидированной системы управления процессами освоения всей территории страны за Уралом

освоения всей территории страны за Уралом. После совещания по развитию ЗАТО и населенных пунктов в арктической зоне России, прошедшего 20 июля 2023 года в Мурманске, Президент России В. В. Путин поручил правительству России определить перечень населенных пунктов в арктической зоне России, которые будут считаться опорными. В данной работе предложены функциональный критерий выделения опорных населенных пунктов и типология их функций.

Возможно, учитывая исторически сложившуюся синергию между освоенческими движениями на восток и север, далее следует сформировать сеть опорных населенных пунктов всего макрорегиона Сибири и Дальнего Востока по образцу арктической зоны России. Это станет новым «каркасом освоения» всей территории за Уралом. Каждый из этих населенных пунктов должен выполнять определенные стратегические, административно-управленческие, инфраструктурно-сервисные и культурные функции по отношению к прилегающей территории, а сеть опорных населенных пунктов в целом должна быть связанной и обеспечивающей доступность указанных функций на всей заселенной территории макрорегиона, а также на территориях освоения, даже если оно происходит вахтовым методом.

Литература

1. Пилясов А. Н. Города-базы Арктического фронта // Вопросы географии. Сб. 141: Проблемы регионального развития России. — М.: Издательский дом «Кодекс», 2016. — С. 503–528.
2. Савченко А. Б. Территориальное развитие России как ведущего экспортера на глобальных сырьевых рынках // Известия РАН. Серия географическая. 2013. № 2. — С. 7–18.
3. Савченко А. Б. Территориальное развитие России как ведущего экспортера на глобальных сырьевых рынках. — М.: Дело, 2014. — 276 с.
4. Савченко А. Б. Территориальное развитие России как ведущего экспортера на глобальных сырьевых рынках. Дисс. на соискание ученой степени доктора географических наук. — М.: Институт географии РАН, 2015. — 323 с.
5. Старков В. Ф. Мангазейский морской ход // Очерки истории освоения Арктики. — М.: Научный мир, 2001. — Т. II: Россия и Северо-Восточный проход. — 113 с.
6. Савченко А. Б., Трейвиш А. И. Историко-географические особенности освоения северных и арктических территорий России в XVII–XIX веках // Известия РАН. Серия географическая. 2017. № 3. — С. 90–102.
7. Ломоносов М. В. Краткое описание разных путешествий по северным морям и показание возможного прохода Сибирским океаном в Восточную Индию // Ломоносов М. В. Полное собрание сочинений / АН СССР. — М.; Л., 1950–1983. Т. 6: Труды по русской истории, общественно-экономическим вопросам и географии. 1747–1765 гг. — М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1952. — С. 417–498. — URL: <http://feb-web.ru/feb/lomonos/texts/lo0/lo6/lo6-417-.htm>
8. Сурков В. Ю. Рождение Севера //

References

1. Pilyasov A. N. Basic cities of the Arctic frontier // Problems of Geography. Vol. 141: Problems of Regional Development of Russia. — M.: Publishing House «Kodeks», 2016. — P. 503–528 (in Russ.).
2. Savchenko A. B. Territorial development of Russia as a leading exporter on global commodity markets // Izvestiya RAN. Seriya Geograficheskaya [Izvestia of the Russian Academy of Sciences. Geographical series]. 2013. № 2. — P. 7–18 (in Russ.).
3. Savchenko A. B. Territorial development of Russia as a leading exporter on global commodity markets. — Moscow: Delo, 2014. — 276 p. (in Russ.).
4. Savchenko A. B. Territorial development of Russia as a leading exporter on global commodity markets. Dissertation for the degree of Doctor of Geographical Sciences. — Moscow: Institute of Geography RAS, 2015. — 323 p. (in Russ.).
5. Starkov V. F. Mangazeya sea route // Essays on the history of Arctic development. — Moscow: Scientific World, 2001. — Vol. II: Russia and the North-Eastern Passage. — 113 p. (in Russ.).
6. Savchenko A. B., Treivish A. I. Historical and geographical features of the development of the Northern and Arctic areas of Russia in 17–19-th centuries // Izvestiya RAN. Seriya Geograficheskaya [Izvestia of the Russian Academy of Sciences. Geographical series]. 2017. № 3. — P. 90–102 (in Russ.).
7. Lomonosov M. V. A brief description of various travels in the northern seas and an indication of the possible passage of the Siberian Ocean to Eastern India // Lomonosov M. V. Complete works / USSR Academy of Sciences. Moscow; Leningrad, 1950–1983. Vol. 6: Proceedings of Russian history, socio-economic issues and geography. 1747–1765. Moscow; Leningrad: Publishing House of the USSR Academy of Sciences, 1952. — P. 417–498 (in Russ.). — URL: <http://feb-web.ru/feb/lomonos/texts/lo0/lo6/lo6-417-.htm>
8. Surkov V. Yu. The Birth of the North // Aktual'nye kommentarii [Current comments]. 09/27/2023. — URL: <https://actualcomment.ru/rozhdenie->

- Актуальные комментарии. 27.09.2023. — URL: <https://actualcomment.ru/rozhdenie-severa-2309262036.html>.
9. Транссибирская магистраль (Транссиб) — энциклопедия. Раздел «Рекорды Транссиба». — URL: <https://transsib.ru/cat-records.htm>.
 10. Сибирь в составе Российской империи. — М.: Новое литературное обозрение, 2007. — 368 с.
 11. Романов-на-Мурмане // «Кольский Север». Энциклопедический лексикон / Гл. ред. А. С. Лоханов. — Мурманск: Доброхот, 2013. — URL: <http://lexicon.dobrohot.org/index.php/Романов-на-Мурмане>.
 12. Красникова Т. С., Марача В. Г. Стратегические вызовы, стейкхолдеры и ресурсы развития арктических территорий России // АРКТИКА 2035. Актуальные вопросы, проблемы, решения. 2020. № 3. — С. 8–15.
 13. Тимошенко А. И. Советский опыт мобилизационных решений в освоении Арктики и Северного морского пути в 1930–1950-е гг. // АИС. 2013. № 13. — С. 150–168.
 14. Ковригина Т. А. Актуальные вопросы организации вахтового метода работы в условиях Арктической зоны Российской Федерации (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа) // Вестник ЮУрГУ. Серия: Экономика и менеджмент. 2016. № 4. — С. 88–93.
 15. Вивчарук К. С. Вахтовый метод как особая форма трудового процесса при реализации мегапроекта «Ямал» // Теория и практика общественного развития. 2013. № 8. — С. 72–74.
 16. Кузнецов А. Е. Анализ факторов, влияющих на размещение вахтовых поселков нефтегазовой отрасли в Арктике // Arctic Environmental Research. 2017. № 2. — С. 79–86.
 17. Могилевкин И. М. Глобальная инфраструктура: механизм движения в будущее / ИМЭМО РАН. — М.: Магистр, 2010. — 314 с.
 18. Харевский А. А. Арктическая политика Канады: трансформация подхода к управлению северными территориями // Известия Коми НЦ УрО РАН. 2011. № 2 (6). — С. 97–102.
 19. Конышев В., Сергунин А. Стратегия Канады в освоении Арктики // РСМД. 24.09.2012. — URL: <https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/strategiya-kanady-v-osvoenii-arktiki> (дата обращения: 19.04.2020).
 20. Кондраль Д. П. Механизмы артикуляции и агрегации интересов общества в арктических и приарктических регионах России // Вопросы управления. 2015. № 2 (14). — С. 37–43.
 21. Сергей Никоноров — развитие арктических городов как задача государственного стратегического планирования. 22.08.2023. — URL: <https://goarctic.ru/society/sergey-nikonorov-razvitie-arkticheskikh-gorodov-kak-zadacha-gosudarstvennogo-strategicheskogo-planir>.
 22. Совещание по развитию ЗАТО и городов в Арктической зоне. 20 июля 2023 г., Мурманск. — URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/71711>.
 23. Опорные населенные пункты Российской Арктики: материалы предварительного исследования. — АНО «Информационно-аналитический центр Государственной комиссии по вопросам развития Арктики», АНО «Институт регионального консалтинга», 2022. — 246 с. — URL: <https://arctic-russia.ru/article/opornye-naseelnyepunkty-novyuy-subekt-prostranstvennogo-razvitiya-arktiki>.
 - severa-2309262036.html.
 9. Trans-Siberian Railway (Transsib) — Encyclopedia. Section «Transsib Records». — URL: <https://transsib.ru/cat-records.htm>.
 10. Siberia as part of the Russian Empire. — Moscow: New Literary Review, 2007. — 368 p. (in Russ.).
 11. Romanov-na-Murmane [Romanov-upon-Murman] // Kol'skii Sever. Entsiklopedicheski leksikon [Kola North. Encyclopedic lexicon] / Ed. A. S. Lokhanov. — Murmansk: Dobrohot, 2013 (in Russ.). — URL: <http://lexicon.dobrohot.org/index.php/Романов-на-Мурмане>.
 12. Krasnikova T. S., Maracha V. G. Strategic challenges, stakeholders and development resources of the Russian Arctic territories // ARCTIC 2035. Current issues, problems, solutions. 2020. № 3. — P. 8–15 (in Russ.).
 13. Timoshenko A. I. The Soviet experience of mobilization decisions in the development of the Arctic and the Northern Sea Route in the 1930–1950s // AIs. 2013. № 13. — Pp. 150–168 (in Russ.). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovetskiy-opyt-mobilizatsionnyh-resheniy-v-osvoenii-arktiki-i-severnogo-morskogo-puti-v-1930-1950-e-gg>
 14. Kovrigina T. A. Actual questions of the work organization on a rotational basis in the Arctic zone of the Russian Federation (on the example of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug) // Vestnik IuUrGU. Seria: Ekonomika i menedzhment [Bulletin of SUSU. Series: Economics and Management]. 2016. № 4. — P. 88–93 (in Russ.). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-voprosy-organizatsii-vahtovogo-metoda-raboty-v-usloviyah-arkticheskoy-zony-rossiyskoy-federatsii-na-primere-yamalo-nenetskogo>.
 15. Vivcharuk K. S. Method of the work on a rotational basis as a special form of the labor process in the implementation of the megaproject «Yamal» // Teoriia i praktika obshchestvennogo razvitiia [Theory and practice of social development]. 2013. № 8. — P. 72–74 (in Russ.). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vahtovyy-metod-kak-osobaya-forma-trudovogo-protsess-a-pri-realizatsii-megaproekta-yamal>.
 16. Kuznetsov A. E. Analysis of factors affecting the location of shift camps of the oil and gas industry in the Arctic // Arctic Environmental Research. 2017. № 2. — P. 79–86 (in Russ.). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-faktorov-vliyayuschih-na-razmeschenie-vahtovyh-poselkov-neftegazovoy-otrasli-v-arktike>.
 17. Mogilevkin I. M. Global infrastructure: a mechanism for moving into the future / IMEMO RAS. — Moscow: Magistr, 2010. — 314 p. (in Russ.).
 18. Kharevskii A. A. Arctic policy of Canada: transformation of the approach to managing the northern territories // Izvestia Komi NTs UrO RAN [Bulletin of the Komi Scientific Center, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences]. 2011. № 2(6). — P. 97–102 (in Russ.). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/arkticheskaya-politika-kanady-transformatsiya-podhoda-k-upravleniyu-severnymi-territoriyami>.
 19. Konyshov V., Sergunin A. Canadian Strategy for Arctic Development // RSMD [RIAC]. 24.09.2012 (in Russ.). — URL: <https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/strategiya-kanady-v-osvoenii-arktiki>.
 20. Kondral' D. P. Mechanisms of articulation and aggregation of public interests in the Arctic and Subarctic regions of Russia // Voprosy upravleniia [Management Issues]. 2015. № 2 (14). — P. 37–43 (in Russ.). — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-artikulyatsii-i-agregatsii-interesov-obshchestva-v-arkticheskikh-i-priarkticheskikh-regionah-rossii>.
 21. Sergey Nikonorov — development of Arctic cities as a task of government strategic planning. 08/22/2023 (in Russ.). — URL: <https://goarctic.ru/society/sergey-nikonorov-razvitie-arkticheskikh-gorodov-kak-zadacha-gosudarstvennogo-strategicheskogo-planir>.
 22. Meeting on the development of closed administrative towns and cities in the Arctic zone. July

24. Данькин М. А., Замятина Н. Ю. Информационная статья по результатам проведения научно-исследовательских работ «Разработка методических основ формирования государственной политики в отношении населенных пунктов Арктической зоны Российской Федерации, в которых расположены органы и организации, выполняющие функции в области обеспечения национальной безопасности и (или) функции базы для развития геологоразведочных работ и минерально-сырьевых центров» и «Разработка и обоснование перечня населенных пунктов Арктической зоны Российской Федерации, в которых расположены органы и организации, выполняющие функции в области обеспечения национальной безопасности и (или) функции базы для развития геологоразведочных работ и минерально-сырьевых центров (опорные населенные пункты АЗРФ), разработка рекомендаций по формированию механизмов и мер их государственной поддержки». 02.01.2022. — 16 с. — URL: https://arctic-russia.ru/upload/analitika_red.pdf.
25. Гончарук Д. Путин предложил подготовить программу обновления городов Дальнего Востока // Российская газета. 03.09.2021. — URL: <https://rg.ru/2021/09/03/reg-dfo/putin-predlozhit-podgotovit-programmu-obnovleniia-gorodov-dalnego-vostoka.html>.
26. Пленарное заседание Восточного экономического форума. 3 сентября 2021 г., Приморский край, остров Русский. — URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66586>.
27. Перечень поручений по итогам пленарного заседания ВЭФ. 16 октября 2021 г. Содержит 22 поручения. — URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/66958>.
28. Айсен Николаев: Якутск должен стать лучшим городом в мире на вечной мерзлоте // Интернет-газета «Глас народа». 15.12.2021. — URL: <https://glasnarod.ru/novosti-regionov/respublika-saha-yakutiya/ajsen-nikolaev-yakutsk-dolzhen-stat-luchshim-gorodom-v-mire-na-vechnoj-merzlote>.
29. Указ главы РС (Я) от 08.09.2021 № 2046 «О развитии города Якутска — столицы Республики Саха (Якутия) на период до 2032 года».
30. Марача В. Г. Региональное стратегирование как метод повышения эффективности государственного управления региональным развитием в Российской Федерации // Инновации в общественной сфере / Сб. трудов Института системного анализа Российской академии наук. Т. 34. Под ред. Б.В. Сазонова. — М.: Издательство ЛКИ, 2008. — С. 179–214.
31. Селиверстов В. Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. — Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. — 436 с.
32. Антипин И. А. Региональное стратегическое планирование и управление. — Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2021. — 237 с.
33. Акофф Р. Планирование будущего корпорации. — М.: Прогресс, 1985. — 328 с.
34. Марача В. Г., Красникова Т. С. Роль сетевых сообществ в стратегическом развитии городов и регионов // Региональная экономика. Юг России. 2019. Т. 7. № 1. — С. 66–78.
- 20, 2023, Murmansk. — URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/71711>.
23. Supporting settlements of the Russian Arctic: materials of preliminary research. — ANO «Informational and Analytical Center of the State Commission for Arctic Development», ANO «Institute of Regional Consulting», 2022. — 246 p. (in Russ.). — URL: <https://arctic-russia.ru/article/opornye-naselennye-punkyty-novyiy-subekt-prostranstvennogo-razvitiya-arktiki>.
24. Dankin M. A., Zamyatina N. Yu. Information article based on the results of research works «Development of methodological foundations for the formation of state policy in relation to populated areas of the Arctic zone of the Russian Federation, in which bodies and organizations performing functions in the field of ensuring national security and (or) functions as a base for the development of geological exploration and mineral resource centers» and «Development and justification of a list of settlements in the Arctic zone of the Russian Federation, in which bodies and organizations performing functions in the field of ensuring national security and (or) functions as a base for the development of geological exploration and mineral resource centers (supporting settlements) are located points of the Russian Arctic), development of recommendations for the formation of mechanisms and measures for their government support». 01/02/2022. — 16 p. (in Russ.). — URL: https://arctic-russia.ru/upload/analitika_red.pdf.
25. Goncharuk D. Putin proposed to prepare a program for the renewal of cities in the Far East // Rossiyskaya Gazeta. 09/03/2021 (in Russ.). — URL: <https://rg.ru/2021/09/03/reg-dfo/putin-predlozhit-podgotovit-programmu-obnovleniia-gorodov-dalnego-vostoka.html>.
26. Plenary meeting of the Eastern Economic Forum. September 3, 2021, Primorsky Region, Russky Island (in Russ.). — URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66586>.
27. List of orders based on the results of the plenary meeting of the Eastern Economic Forum. October 16, 2021 Contains 22 orders (in Russ.). — URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/66958>.
28. Aisen Nikolaev: Yakutsk should become the best city in the world on permafrost // Internet newspaper «Voice of the People». 12/15/2021 (in Russ.). — URL: <https://glasnarod.ru/novosti-regionov/respublika-saha-yakutiya/ajsen-nikolaev-yakutsk-dolzhen-stat-luchshim-gorodom-v-mire-na-vechnoj-merzlote>.
29. Decree of the Head of Sakha (Yakutia) Republic dated 09/08/2021. № 2046 «On the development of Yakutsk city — the capital of Sakha (Yakutia) Republic for the period until 2032» (in Russ.).
30. Maracha V. G. Regional strategizing as a method of increasing public administration efficiency of regional development in the Russian Federation // Innovations in the public sphere / Proceedings of the Institute of System Analysis Russian Academy of Sciences. Vol. 34. Ed. B. V. Sazonov. — Moscow: LKI Publishing House, 2008. — P. 179–214 (in Russ.).
31. Seliverstov V. E. Regional strategic planning: from methodology to practice. — Novosibirsk: IEOP SB RAS, 2013. — 436 p. (in Russ.).
32. Antipin I. A. Regional strategic planning and management. — Ekaterinburg: Publishing House of Ural State Econ. University, 2021. — 237 p. (in Russ.).
33. Ackoff R. Creating the corporate future. New York: John Wiley & Sons, 1981. — 297 p. [In Russian: Moscow: Progress, 1985. — 328 p.]
34. Maracha V. G., Krasnikova T. S. The role of network communities in the strategic development of cities and regions // Regional'naia ekonomika. Iug Rossii [Regional Economics. South of Russia]. 2019. Vol. 7, № 1. — P. 66–78 (in Russ.).
35. The Institute of Governors General and Viceroy in the Russian Empire: in 2 vols. / Gen. ed. V. V. Cherkesov.

35. Институт генерал-губернаторов и наместников в Российской империи: в 2 т. / Под общей редакцией В. В. Черкесова. Т. 1 / Ответ. ред. тома А. И. Раскин, А. Д. Соколов. — СПб.: Изд-во «Юрид. Центр Пресс», 2003. — 432 с.
36. Мамкина И. Н. Гусевская Н. Ю. Российская государственная политика по освоению Дальнего Востока в начале XX века // Научный диалог. 2021. № 2. — С. 326–343.
37. Высшее право России: быть сильной // Вольная экономика. 07.07.2022. — URL: <https://freeconomy.ru/istoriya-ekonomiki/vysshee-pravo-rossii-byt-silnoj.html>.
38. Менделеев Д. И. Заветные мысли. — М.: Мысль, 1995. — 414 с.
39. Столыпин П. А. Нам нужна Великая Россия...: Полн. собр. речей в Государственной думе и Государственном совете. 1906–1911 гг. — М.: Молодая гвардия, 1991. — 411 с.
- Vol. 1 / Resp. ed. of volume A. I. Raskin, A. D. Sokolov. — St. Petersburg: Publishing house «Jurid. Center Press», 2003. — 432 p. (in Russ.).
36. Mamkina I. N. Gusevskaya N. Yu. Russian government policy for the Far East development at the beginning of the 19th century // Scientific dialogue. 2021. № 2. — P. 326–343 (in Russ.).
37. The highest right of Russia: to be strong // Free Economy. 07/07/2022 (in Russ.). — URL: <https://freeconomy.ru/istoriya-ekonomiki/vysshee-pravo-rossii-byt-silnoj.html>.
38. Mendeleev D. I. Treasured thoughts. — Moscow: Mysl, 1995. — 414 p. (in Russ.).
39. Stolypin P. A. We need a Great Russia...: Complete collection of speeches in the State Duma and State Council. 1906–1911. — Moscow: Young Guard, 1991. — 411 p. (in Russ.).