

АРКТИЧЕСКАЯ СПЕЦИФИКА В СТРАТЕГИЯХ АРКТИЧЕСКИХ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

© 2022 г. Р. А. Гресь^{а, *}, Б. С. Жихаревич^{а, b, **}, Т. К. Прибышин^{b, ***}

^аИнститут проблем региональной экономики РАН, Санкт-Петербург, Россия

^bМЦСЭИ “Леонтьевский центр”, Санкт-Петербург, Россия

*E-mail: Robert.a.gres@gmail.com

**E-mail: zhikh@leontief.ru

***E-mail: pribyshin@leontief.ru

Поступила в редакцию 14.01.2022 г.

После доработки 21.01.2022 г.

Принята к публикации 23.01.2022 г.

Цель исследования – оценить практику муниципального стратегического планирования в Арктике с точки зрения учета арктической специфики в текстах стратегий. Для этого проведена формализация понятия “арктическая специфика” и составлены списки 7 первичных (удаленность, суровость, уязвимость, самобытность, прибрежность, ресурсообеспеченность, приграничность) и 14 производных элементов арктической специфики. Предложены методики оценки выраженности элементов арктической специфики на территории и проявленности арктической специфики в тексте документов стратегического планирования. Эмпирической базой стали 20 муниципальных образований, расположенных в Арктической зоне РФ, имеющих стратегии социально-экономического развития. Для 20 стратегий проработаны экспертные оценки выраженности и проявленности арктической специфики в разрезе девяти тем, рассматриваемых в стратегиях. На основе разности оценок проявленности и выраженности получены сводные оценки адекватности учета арктической специфики в стратегиях. Исходя из соотношения выраженности первичных элементов арктической специфики и оценки адекватности учета арктической специфики в стратегиях выявлено четыре группы муниципальных стратегий: “переарктичные”, “адекватно арктичные”, “недоарктичные” и “критично недоарктичные”.

Ключевые слова: арктическая специфика, муниципальное образование, Арктика, районирование, границы Арктики, стратегия, стратегическое планирование

DOI: 10.31857/S0869607122010037

ИЗУЧЕННОСТЬ ВОПРОСА И ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

Муниципальное стратегическое планирование, уже более 25 лет используемое в России, по-разному проявляется в разных частях страны и изменяется со временем. Этот процесс стал предметом научных исследований, выявляющих и обобщающих наблюдаемые тенденции. Есть работы, анализирующие муниципальное стратегирование в масштабах всей страны и всех типов муниципальных образований (МО), есть статьи по отдельным типам – например стратегиям наукоградов [19], городов [14] или сельских поселений [5].

В нескольких работах изучались именно стратегии арктических муниципалитетов. Ситуация по состоянию на начало 2010-х гг. отражена в [4], где отмечено, что стратегии разработали около трети от общего числа городов Севера и Арктики РФ, но содер-

Таблица 1. Муниципальные образования – стратеги в АЗРФ. Источник: Росстат; данные авторов
Table 1. Municipalities with strategic planning in the Russian Arctic Zone. Source: Rosstat; authors' data

Субъект Федерации	Число МО (на 01.01.2020)		Число МО – стратеги	Доля МО – стратегов в АЗРФ, %
	Всего	в АЗРФ		
Архангельская область	203	59	6	10.2
Красноярский край	569	25	5	20.0
Мурманская область	40	40	13	32.5
Ненецкий АО	21	21	9	42.9
Республика Карелия	125	31	4	12.9
Республика Коми	178	15	4	26.7
Республика Саха Якутия	445	97	10	10.3
Чукотский АО	30	30	1	3.3
Ямало-Ненецкий АО	55	55	18	32.7
Всего по АЗРФ		373	70	18.8

жание и процесс разработки часто не соответствовали принципам стратегического управления. В статье [16] рассмотрено 108 муниципальных образований российского Севера и Арктики с численностью населения от 20 до 100 тыс. человек. В 44 из них за период 2000–2012 гг. были приняты стратегические документы, относительно которых автор фиксирует ряд проблем: низкое качество разработанных стратегий, излишняя оптимистичность, непубличный характер и др.

Наше обращение к арктической тематике было обусловлено задачами научного обеспечения Конкурса муниципальных стратегий “Лучшая реализующаяся стратегия в Арктике”, прошедшего в 2021 г. в рамках XIX Общероссийского форума “Стратегическое планирование в регионах и городах России”. При подготовке конкурса весной 2021 г. был проведен сбор данных о наличии стратегий по всем МО Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ). Это до сих пор является нетривиальной задачей, несмотря на наличие Государственной автоматизированной информационной системы “Управление” (ГАСУ), где должны бы находиться сведения обо всех стратегических документах. По открытым источникам в Интернете найдено 76 стратегических документов, при том, что в ГАСУ их было только 37. Число МО–стратегов, то есть разработавших хотя бы одну стратегию – 70 (в некоторых МО было принято больше одной стратегии).

С высокой долей вероятности можно утверждать, что доля МО, практикующих стратегическое планирование в АЗРФ (табл. 1), выше, чем в среднем по России; например, для всех городских поселений по стране эта доля составляет около 6% [7]. Кроме того, стратегами являются все 12 МО АЗРФ с населением более 50 тыс. чел., что также выше, чем в целом по стране: например, в период с 2014 по 2019 гг. стратегами были лишь 45% городов России с населением более 100 тыс. чел. [6].

Среди недостатков практики стратегирования часто указывается на слабый учет особенностей объекта стратегирования, похожесть стратегий, написанных “под копирку”. Насколько справедлив этот упрек применительно к муниципальным арктическим стратегиям? При первичном изучении собранных стратегий был апробирован подход к оценке текстов стратегий с точки зрения отражения в них арктической специфики [15]. В настоящей статье этот подход доработан в части уточнения понятия “арктическая специфика” и детализации анализа путем сопоставления объективной

Таблица 2. Изученные МО-стратегии
Table 2. Examined municipalities with strategic planning

Субъект Федерации	Тип МО			
	Муниципальный район/округ	Городской округ	Городское поселение	Сельское поселение
Архангельская область	Приморский	Архангельск, Северодвинск		
Красноярский край		Норильск	Дудинка	
Мурманская область	Кандалакшский, Апатиты	Костомукша		
Республика Коми	Усть-Цилемский	Воркута, Усинск		
Республика Саха (Якутия)	Оленекский эвенкийский национальный, Аллаиховский улусы (районы)		Тикси	
Ненецкий АО				Тельвисочный сельсовет, Шоинский сельсовет
Чукотский АО	Анадырский			
Ямало-Ненецкий АО	Надымский	Салехард		Катравож

выраженности элементов арктической специфики в каждом МО и проявленности арктической специфики в тексте стратегии.

Цель исследования – оценить практику муниципального стратегического планирования в Арктике с точки зрения учета арктической специфики в текстах стратегий. В задачи исследования входят:

- Формализация понятия “арктическая специфика” для целей исследования; определение элементов арктической специфики.
- Разработка методики и оценка выраженности элементов арктической специфики в 20 изучаемых МО.
- Выявление проявленности арктической специфики в текстах 20 муниципальных стратегий.
- Сопоставление по каждому МО объективной выраженности и проявленности арктической специфики в тексте муниципальной стратегии.

Основными методами исследования послужили экспертные оценки, изучение и кодификация текстов стратегических документов. Для изучения выбрано множество из 20 МО, имеющих актуальные стратегии развития. В выборку вошли все МО, участвовавшие в упомянутом конкурсе муниципальных стратегий и несколько других, отобранных с целью сделать выборку представительной по типам МО и субъектам Федерации. Таким образом, изучено порядка 25% от всех МО-стратегов АЗРФ (8 муниципальных районов/округов, 7 городских округов, 2 городских и 3 сельских поселения) (табл. 2).

АРКТИЧЕСКАЯ СПЕЦИФИКА: ОБЗОР ПОДХОДОВ

Эффективность стратегического планирования тем выше, чем точнее учтены местные особенности и уникальные преимущества объекта стратегирования. Нет двух одинаковых объектов, но определенная типизация возможна и полезна. Поэтому пер-

вой задачей стал поиск элементов арктической специфики, по выраженности которых можно было бы выделить группы МО, дифференцированные по применимости некоторых модельных блоков стратегий развития.

Территория АЗРФ огромна и разнообразна. Выраженность различных элементов арктической специфики сильно варьирует в разных ее частях. В поисках опоры для выявления элементов арктической специфики полезно обратиться к фундаментальной проблематике определения свойств и обозначения границ АЗРФ.

В 1930-х гг. появилась первая схема районирования Арктики С.В. Славина с разделением на Ближний и Дальний Север. В качестве признаков Дальнего Севера Славин называл низкую плотность населения и климатические условия, в которых невозможно растениеводство (цит. по [18, с. 70]). Подобными вопросами в Канаде занимался Л.-Э. Амлен [22]. Учет особенностей Арктики в вопросах Арктического права глубоко изучен в монографии Института регионального консалтинга [13]. Сегодня различные подходы к определению границ Арктики можно обнаружить в научных работах, отчетах министерств и ведомств и нормативных источниках. Эти подходы можно разделить на три группы.

Использование одного критерия. Отнесение территории к Арктике в таких подходах определяется на основе бинарного ответа на один вопрос, например: наличие выхода к Северному Ледовитому океану; расположение за Северным полярным кругом [10], за границей тундры или за определенной климатической изотермой. Такие подходы удобны в применении, поэтому ими часто пользуются органы власти. Например, в Якутии депутаты неоднократно поддерживали идею проведения границы АЗРФ по Северному полярному кругу. Популярны такие методы и в научных трудах [12]. Минусом использования одного критерия (ландшафтно-зонального, астрономического или климатического) выступает исключение большинства азональных факторов, что приводит к существенному занижению степени “арктичности” у одних территорий и завышению у других.

Использование нескольких критериев. К таким методам можно отнести, например, определение границ Арктики по характеристикам дискомфорта жизнедеятельности населения [2, 11]. Проработан также “метод транспортно-хозяйственного тяготения территорий, примыкающих к Северному морскому пути (СМП) и находящихся в зоне его влияния, с учетом взаимосвязи экономики регионов, формирующих основные грузопотоки на трассе СМП”, разработанный ИЭП КНЦ РАН им. Г.П. Лузина [1, с. 232]. В таких подходах границы Арктики устанавливаются либо экспертно, либо с применением математического моделирования. В.В. Глинский с соавторами предлагают использовать пробит-модель со следующими параметрами: географическое расположение, продолжительность дня, продолжительность зимнего периода, распространение многолетней мерзлоты и среднегодовая температура [3].

Использование интегральных показателей. Подходы данной группы предполагают использование математического аппарата. В АНО НКЦ “Север” предлагают определять границы и районирование Арктики на основе целостных природно-хозяйственных систем арктического и субарктического облика (цит. по [8]). Иерархизация критериев выделения АЗРФ представлена в работе [18]. Авторы вводят три базовых критерия: “Северный полярный круг, выход к акватории Северного Ледовитого океана, связь административно-территориальных образований с акваторией Северного морского пути” [18, с. 74]. Для отнесения к территории АЗРФ необходимо соответствовать любым двум критериям. Если территория соответствует только одному критерию из трех, то применяют еще 7 природно-климатических и 2 социально-экономических критерия.

Наиболее полный список критериев определения АЗРФ дан в работе М.А. Жукова, В.Н. Крайнова и В.М. Телесниной. Авторы выделяют 13 критериев, в том числе и ком-

Таблица 3. Первичные элементы арктической специфики. Составлено авторами
Table 3. Primary elements of Arctic specificity. Compiled by the authors

№	Название	Описание
1	Удаленность	Периферийность и изолированность территории
2	Суровость	Неблагоприятные биоклиматические характеристики для жизнедеятельности человека
3	Уязвимость	Чувствительность, хрупкость природных систем
4	Самобытность	Наличие коренных народов и объектов природно-этнического значения
5	Прибрежность	Влияние Северного Ледовитого океана, наличие Северного морского пути
6	Ресурсообеспеченность	Богатство и разнообразие минерально-сырьевой базы и морских биологических ресурсов
7	Приграничность	Военно-стратегическое значение

плексные: биоклиматические характеристики дискомфорта жизнедеятельности человека, транспортно-хозяйственное тяготение территорий к СМП и др. [9].

Анализ существующих методик определения границ АЗРФ и научной литературы по данной теме позволяет констатировать разнообразие и выявить набор критериев (особенностей), используемых в качестве признаков Арктики. Часть этих особенностей получила нормативное закрепление: в Указе Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 “О сухопутных территориях Арктической Зоны Российской Федерации” названо 4 особенности, а в “Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года” (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 26.10.2020 г. № 645) – 7.

ЭЛЕМЕНТЫ АРКТИЧЕСКОЙ СПЕЦИФИКИ

Выявленный длинный список особенностей Арктики был нами переработан и структурирован с учетом использования для дифференциации арктической территории, задающей дифференциацию стратегий социально-экономического развития на муниципальном уровне. Для этого введено понятие “элемент арктической специфики” – характеристика территории, свойственная Арктике, с подразделением на первичные и производные элементы. Предложено семь первичных элементов арктической специфики, обусловленных географическим положением и природными условиями (табл. 3).

Наличие и выраженность тех или иных первичных элементов определяет возникновение производных элементов арктической специфики, наблюдаемых на территории. Так, “удаленность” в сочетании с “суровостью” предопределяет характер расселения и временность пребывания части населения.

К производным элементам арктической специфики отнесены:

1. Дисперсность, низкая плотность и неравномерность расселения, очаговый характер освоения территории, высокая степень урбанизации.
2. Низкая транспортная доступность, высокая значимость телекоммуникационной инфраструктуры.
3. Повышенная стоимость жизни и производства.
4. Временность пребывания части населения.
5. Деформированность половозрастной пирамиды (сниженная доля пожилых возрастов).
6. Уникальность локальных культур.
7. Возможности для арктического туризма.

8. Моноспециализация большинства поселений, ориентация на экспорт сырьевой продукции, разорванность производственных цепочек, вынос большей части конечных производств за пределы территории.

9. Ограниченные возможности для сельского хозяйства, высокая зависимость от Северного завоза.

10. Повышенные требования к системам жизнеобеспечения, функционированию ЖКХ из-за продолжительного зимнего периода.

11. Особые инженерные и градостроительные условия в связи с распространением зоны многолетней мерзлоты и климатическими характеристиками.

12. Необходимость разработки и внедрения арктических технологий, наличия арктических научных центров.

13. Наличие особых правовых режимов, системы арктических льгот и преференций.

14. Преобладающая роль государства в управлении, зависимость от федерального центра.

Первичные и производные элементы арктической специфики представляют собой набор факторов, которые необходимо учитывать при разработке стратегий социально-экономического развития арктических регионов и муниципалитетов, принимая во внимание степень выраженности каждого фактора на конкретной территории.

ОЦЕНКА ВЫРАЖЕННОСТИ ЭЛЕМЕНТОВ АРКТИЧЕСКОЙ СПЕЦИФИКИ

Принципы и методику оценки выраженности элементов арктической специфики проиллюстрируем на примере первичных элементов.

Для каждого из 20 исследуемых МО была установлена объективная представленность (выраженность) семи первичных элементов арктической специфики по 5-балльной шкале (5 баллов – элемент арктической специфики максимально выражен, 1 балл – элемент арктической специфики не выражен). Оценка проводилась с опорой на существующие исследования (табл. 4). Так, удаленность оценивалась по значению индекса освоенности, суровость – на основе характеристики природных условий для жизни, уязвимость – по показателю оценки экологического состояния территории.

Фундаментальная проблема подобной оценки – отсутствие необходимых показателей на уровне МО. Большая часть статистических данных доступна только по субъектам Федерации. Исследования по муниципалитетам фрагментарны. Вследствие этого по некоторым элементам специфики (удаленность, уязвимость, ресурсообеспеченность) за основу оценки принималось значение, установленное для субъекта Федерации, в котором находится муниципалитет, и затем вносилась поправка на основе экспертных представлений авторов статьи.

Для каждого МО помимо балльной оценки каждого элемента определены сумма баллов, число элементов с максимальной выраженностью и перечень таких элементов (табл. 5). Эти характеристики позволяют проводить дробную дифференциацию объектов стратегирования с определением специфических аспектов рассмотрения определенных тем стратегии, задаваемых набором первичных и производных элементов арктической специфики.

По сумме баллов наиболее “арктичными” среди изученных МО оказались Алаиховский улус (33 балла), поселок Тикси (32), Салехард (31), село Катравож (31) и Надымский район (30). Меньше всего выражен набор элементов арктической специфики в Костомукше (23) и Апатитах (25).

ОЦЕНКА ПРОЯВЛЕННОСТИ АРКТИЧЕСКОЙ СПЕЦИФИКИ В ТЕКСТЕ СТРАТЕГИИ

Оценка стратегий на предмет проявленности арктической специфики осуществлялась с привлечением студентов НИУ ВШЭ (Санкт-Петербург), проходивших практи-

Таблица 4. Метод оценки выраженности первичных элементов арктической специфики для муниципальных образований АЗРФ. Составлено авторами
Table 4. Method of evaluation of severity of Arctic specificity' primary elements for the municipalities of the Russian Arctic Zone. Compiled by the authors

Элемент специфики	Значение оценки					Источник информации
	5	4	3	2	1	
Удаленность	Индекс освоенности от 0 до 2	Индекс освоенности от 2 до 4	Индекс освоенности от 4 до 6	Индекс освоенности от 6 до 8	Индекс освоенности больше 8	[21]
Суровость	Расположение в абсолютно дискомфортной зоне Севера России		Расположение в экстремально дискомфортной зоне Севера России	Расположение в дискомфортной зоне Севера России	Расположение вне дискомфортных зон Севера России	[12]
Уязвимость	Итоговый балл оценки экологического состояния территории 1.1 и выше	Итоговый балл оценки экологического состояния территории от 0.9 до 1.1	Итоговый балл оценки экологического состояния территории от 0.7 до 0.9	Итоговый балл оценки экологического состояния территории от 0.5 до 0.7	Итоговый балл оценки экологического состояния территории от 0.3 до 0.5	[17, с. 105]
Самобытность	Преобладание КМНС* в структуре населения	Значимая доля КМНС в структуре населения (выше 30%)	Наличие КМНС	Отсутствие КМНС		Статистические данные
Прибрежность	Расположение в непосредственной зоне действия СМП	Расположение в зоне влияния СМП (полностью)	Расположение в зоне влияния СМП (частично)	Расположение вне зоны влияния СМП		[1, с. 234]
Ресурсообеспеченность	Природных ресурсов значительно больше чем на 10 млрд рублей	Природных ресурсов на сумму больше 10 млрд рублей	Природных ресурсов на сумму от 1 до 10 млрд рублей	Природных ресурсов меньше чем на 1 млрд рублей		[20, с. 152]
Приграничность	Расположение в непосредственной близости от государственной границы, военных объектов и баз, наличие стратегически значимых инфраструктурных объектов		Расположение вдали от военных объектов и баз, отсутствие стратегически значимых инфраструктурных объектов			Экспертная оценка

* Примечание. КМНС – коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока.

ку на базовой кафедре в Леонтьевском центре. Был разработан перечень арктических элементов/тем/сюжетов, которые могли встречаться в стратегиях развития арктических МО. Каждый элемент оценивался баллами по степени “арктичности” его рассмотрения в тексте документа: 3 балла – “арктичность явно проявлена”, 2 балла – “арктичность проявлена незначительно”, 1 балл – “арктичность не проявлена”.

Полученные оценки позволили рассчитать индекс проявленности арктической специфики при рассмотрении ряда тем стратегий как среднее значение оценок по 20 стратегиям. Значение индекса равное 3 означает, что тема рассмотрена максимально специфично во всех стратегиях, а 1 – что во всех стратегиях данная тема рассмотре-

Таблица 5. Оценка выраженности первичных элементов арктической специфики. Составлено авторами. Нумерация первичных элементов арктической специфики совпадает с нумерацией в табл. 3

Table 5. Evaluation of the severity of Arctic specificity' primary elements. Compiled by the authors. The numbering of the primary elements of Arctic specificity coincides with the numbering in Table 3

МО	Элемент арктической специфики							Сумма баллов	Количество максимально выраженных элементов специфики	Максимально выраженные элементы арктической специфики
	1	2	3	4	5	6	7			
Муниципальные районы/округа										
Кандалакшский	2	4	4	3	5	3	4	25	1	Прибрежность
Приморский	3	3	4	2	5	4	5	26	2	Прибрежность; Приграничность
Усть-Цилемский	3	4	4	4	3	4	3	25	0	—
Надымский	4	5	4	4	5	5	3	30	3	Суровость; Прибрежность; Ресурсообеспеченность
Оленекский эвенкийский национальный район	5	5	5	5	3	3	3	29	4	Удаленность; Суровость; Уязвимость; Самобытность
Аллаиховский улус	5	5	5	5	5	3	5	33	6	Удаленность; Суровость; Уязвимость; Самобытность; Прибрежность; Приграничность
Анадырский	5	5	4	4	4	2	5	29	3	Удаленность; Суровость; Приграничность
Городские округа										
Костомукша	2	3	4	3	3	3	5	23	1	Приграничность
Апатиты	2	4	4	3	4	3	5	25	1	Приграничность
Северодвинск	3	3	4	2	5	4	5	26	2	Прибрежность; Приграничность
Архангельск	3	3	4	2	5	4	5	26	2	Прибрежность; Приграничность
Усинск	3	4	4	4	4	4	3	26	0	—
Воркута	3	4	4	4	4	4	3	26	0	—
Салехард	4	4	5	4	5	5	4	31	3	Уязвимость; Прибрежность; Ресурсообеспеченность
Норильск	4	5	4	3	4	3	4	27	1	Суровость
Городские поселения										
Дудинка	4	5	3	3	5	3	4	27	2	Суровость; Прибрежность
Поселок Тикси	5	5	5	4	5	3	5	32	5	Удаленность; Суровость; Уязвимость; Прибрежность; Приграничность
Сельские поселения										
Шоинский сельсовет	4	5	1	4	5	4	4	27	2	Суровость; Прибрежность
Тельвисочный сельсовет	4	5	1	4	5	4	5	28	3	Суровость; Прибрежность; Приграничность
Село Катравож	4	4	5	5	5	5	3	31	4	Уязвимость; Самобытность; Прибрежность; Ресурсообеспеченность

Таблица 6. Проявленность арктической специфики в стратегиях 20 муниципальных образований. Переработано авторами на основе [15]

Table 6. The manifestation of Arctic specificity in the strategies of 20 municipalities. Revised by the authors based on [15]

Тема/раздел	Арктическая специфика темы	Индекс проявленности
Транспорт	Сложность перемещения между населенными пунктами и зависимость деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок из других регионов	2.65
Образ жизни	Особенные требования к качеству жизни при осложнённых условиях для его обеспечения	2.3
Климат	Экстремальные климатические условия, влияющие на все сферы жизнедеятельности местного сообщества	2.25
Население	Учёт условий культуры и специфики проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока	2.15
Культура и туризм	Сохранение самобытной культуры, развитие туризма	2.15
Экология	Низкая устойчивость природных систем Арктики и их уязвимость к антропогенным воздействиям	2.1
Демография	Специфическая половозрастная структура, пребывание населения вахтовым методом	2
Расселение	Точечный характер освоения арктических территорий, низкая плотность населения, замкнутость местных сообществ	1.85
Здравоохранение	Обеспечение граждан, проживающих в дискомфортной среде, доступным, современным и качественным здравоохранением	1.8

на без учета арктической специфики (табл. 6). Видно, что арктические аспекты максимально учитываются при рассмотрении таких тем как транспорт и образ жизни, а минимально – при характеристике расселения и здравоохранения.

Оценка проявленности арктической специфики (как характеристики текста стратегии) не дает полного представления о качестве проработки стратегии без сопоставления с оценкой выраженности арктической специфики (как характеристики территории МО). Например, низкая проявленность специфики рассмотрения вопросов здравоохранения для конкретного МО (например, г. Апатиты) может быть обусловлена низкой выраженностью соответствующих элементов арктической специфики в этом городе.

Сопоставление оценок объективной выраженности арктической специфики в данном МО и проявленности этой специфики при рассмотрении девяти тем в стратегии этого МО позволяет получить характеристику степени учета арктической специфики как разницу балльных оценок проявленности и выраженности по каждой теме и суммарно по стратегии (табл. 7).

Сумму разностей оценок проявленности и выраженности можно считать *оценкой адекватности учета арктической специфики в стратегии*. Можно видеть, что в нескольких муниципалитетах она близка к нулю, то есть стратегия адекватно учитывает арктическую специфику. В некоторых МО арктическая специфика чрезмерно педалируется (проявленность выше выраженности), но в большинстве случаев арктичность в стратегиях недооценена.

Сопоставление оценки адекватности учета арктической специфики в стратегии (из табл. 7) с суммарной оценкой выраженности первичных элементов арктической специфики (из табл. 5) дает основание для еще более детальной группировки стратегий (рис. 1).

Таблица 7. Экспертные оценки выраженности и проявленности арктической специфики в 20 муниципальных стратегиях. Составлено авторами

Table 7. Expert evaluation of the severity and manifestation of Arctic specifics in 20 municipal strategies. Compiled by the authors

МО	Тема/раздел									Сумма разностей
	кли-мат	эколо-гия	наसेле-ние	демо-графия	рассе-ление	тран-спорт	культу-ра	образ-жизни	здорово-охране-ние	
Северодвинск	1/3/+2	2/3/+1	1/2/+1	2/3/+1	1/2/+1	1/3/+2	1/2/+1	2/3/+1	1/2/+1	+11
Архангельск	1/2/+1	2/2/0	1/1/0	2/3/+1	1/1/0	1/3/+2	1/3/+2	1/3/+2	1/3/+2	+10
Приморский район	2/2/0	2/3/+1	1/2/+1	2/3/+1	1/2/+1	2/2/0	1/2/+1	2/3/+1	2/2/0	+6
Апатиты	2/3/+1	3/3/0	2/1/-1	1/1/0	1/2/+1	1/3/+2	2/3/+1	2/2/0	1/1/0	+4
Воркута	3/3/0	3/3/0	3/2/-1	2/3/+1	1/1/0	2/3/+1	2/2/0	2/2/0	2/3/+1	+2
Поселок Тикси	3/3/0	1/3/+2	3/3/0	3/3/0	3/3/0	3/3/0	3/3/0	3/3/0	3/3/0	+2
Костомукша	1/1/0	3/2/-1	2/1/-1	1/1/0	1/2/+1	1/3/+2	2/2/0	2/3/+1	2/2/0	+2
Салехард	3/3/0	3/1/-2	3/3/0	2/2/0	2/3/+1	2/3/+1	2/3/+1	2/2/0	2/1/-1	0
Дудинка	3/2/-1	3/1/-2	2/2/0	2/3/+1	2/2/0	2/2/0	2/2/0	3/3/0	2/3/+1	-1
Кандалакш-ский район	2/2/0	3/2/-1	2/1/-1	2/1/-1	1/1/0	1/3/+2	2/2/0	2/3/+1	2/1/-1	-1
Надымский район	3/3/0	3/2/-1	3/3/0	3/2/-1	2/1/-1	3/3/0	2/3/+1	2/3/+1	3/1/-2	-3
Норильск	3/2/-1	3/3/0	2/1/-1	2/1/-1	3/2/-1	2/2/0	1/1/0	2/2/0	2/2/0	-4
Тельвисочный сельсовет	3/2/-1	2/3/+1	3/3/0	2/2/0	2/2/0	3/2/-1	3/2/-1	3/2/-1	3/2/-1	-4
Оленекский эвенкийский национальный район	3/2/-1	2/3/+1	3/3/0	2/3/+1	3/1/-2	3/2/-1	3/1/-2	2/3/+1	3/1/-2	-5
Усть-Цилем-ский район	2/2/0	2/1/-1	3/3/0	3/3/0	3/1/-2	3/3/0	3/1/-2	2/2/0	3/2/-1	-6
Усинск	2/3/+1	3/1/-2	3/2/-1	2/1/-1	3/3/0	2/2/0	2/2/0	3/1/-2	2/1/-1	-6
Шоинский сельсовет	3/3/0	2/3/+1	3/1/-2	2/1/-1	3/3/0	3/3/0	3/3/0	3/1/-2	3/1/-2	-6
Аллаиховский улус	3/1/-2	1/1/0	3/3/0	3/1/-2	2/1/-1	3/3/0	3/2/-1	2/2/0	3/1/-2	-8
Анадырский район	3/1/-2	2/1/-1	3/3/0	3/2/-1	3/3/0	3/3/0	3/3/0	3/1/-2	3/1/-2	-8
Село Катра-вож	3/2/-1	3/1/-2	3/3/0	2/1/-1	3/1/-2	3/2/-1	3/1/-2	3/2/-1	3/3/0	-10

Примечание. Первая цифра – выраженность элементов специфики, обуславливающих особенности рассмотрения данной темы в МО, вторая цифра – проявленность специфики при рассмотрении данной темы в стратегии МО, третья - разность оценок проявленности и выраженности. Экспертная оценка по трехбалльной шкале: 3 – максимальная выраженность/полная проявленность, 1 – крайне низкая выраженность/отсутствие проявленности.

Исследованные стратегии разделились на 4 группы.

“Переарктичные” стратегии (синий цвет на рис. 1). Сюда отнесены стратегии крупных МО Архангельской и Мурманской областей. Можно предположить, что явный переучет арктической специфики в некоторых из этих стратегий выступает частью це-

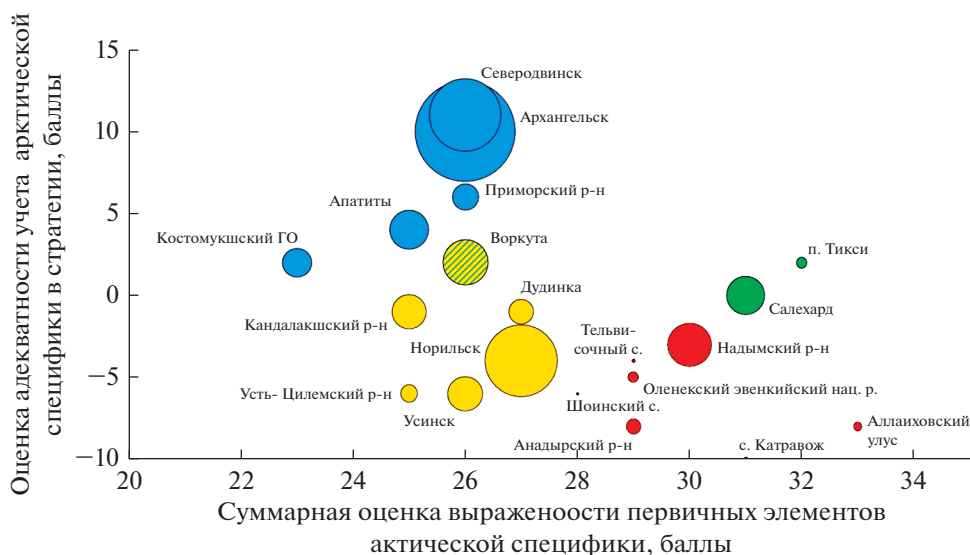


Рис. 1. Группировка муниципальных стратегий по адекватности учета арктической специфики. Размер круга пропорционален численности населения МО. Составлено авторами.

Fig. 1. Merging of municipal strategies on the basis of the adequacy of the Arctic specifics. The size of the circle is proportional to the population of the municipality. Compiled by the authors.

ленаправленной информационной политики, направленной на привлечение федеральных ресурсов на волне повышенного интереса к арктической теме. Так, в Стратегии Архангельска город позиционируется как “столица Севера”, а флагманские проекты развития Северного Арктического федерального университета и медицинских центров направлены на клиентов и потребителей из других регионов Арктики. Возможность привлекать к разработке стратегий специализированные научные учреждения, расположенные в этих областях, также может быть фактором повышения степени проявленности арктической специфики в стратегиях.

“Адекватно арктичные” стратегии (зеленый цвет). В этой группе всего две стратегии – Салехарда и Тикси. Муниципалитеты отличаются как высокими показателями выраженности элементов арктической специфики, так и их адекватной имплементацией в тексты стратегий.

“Недоарктичные” стратегии (желтый цвет). Стратегии этой группы недостаточно учитывают арктическую специфику при том, что эта специфика для данных МО имеет относительно невысокую значимость. Стратегия Воркуты занимает промежуточное положение между “переарктичными” и “недоарктичными” стратегиями.

“Критично недоарктичные” стратегии (красный цвет). Группа характеризуется явным недоучетом арктической специфики. Вероятно, это связано, в том числе, с малым размером МО, обуславливающим нехватку ресурсов для разработки стратегий. В результате получаются безликие, похожие стратегии с унифицированными целями, задачами, проектами и мероприятиями. Отсутствие арктической специфики в стратегических документах таких выраженно арктических МО является серьезной проблемой.

ВЫВОДЫ И ПРАКТИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ

Разработан и апробирован методический инструментарий, позволяющий оценить степень проявленности арктической специфики в стратегии МО в соотношении со степенью объективной выраженности элементов арктической специфики в данном МО. Для этого составлен список семи первичных и 14 производных элементов арктической специфики, показано, как можно экспертно оценить выраженность первичных элементов, опираясь на имеющиеся исследования и статистические данные.

Для 20 муниципальных стратегий проработаны экспертные оценки выраженности и проявленности арктической специфики в разрезе девяти тем, рассматриваемых в стратегиях. Получены сводные оценки адекватности учета арктической специфики в стратегии. Выявлено четыре группы муниципальных стратегий: “переарктичные”, “адекватно арктичные”, “недоарктичные” и “критично недоарктичные”.

В практике муниципального стратегического планирования в Арктике могут быть полезны разработанные списки первичных и производных элементов арктической специфики, задающие акценты для тематических разделов стратегий. При доработке рассмотренных в статье 20 муниципальных стратегий можно учесть полученные оценки учета арктической специфики.

Исследование может быть расширено на более широкий круг стратегий. При этом целесообразно детализировать критерии экспертных оценок.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Васильев В.В., Селин В.С.* Методология комплексного природохозяйственного районирования северных территорий и российской Арктики. Апатиты: Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН, 2013. 260 с.
2. *Виноградова В.В., Золотокрылин А.Н., Кренке А.Н.* Районирование территории Российской Федерации по природно-климатическим условиям // Известия РАН. Серия географическая. 2008. № 5. С. 106–117.
3. *Глинский В.В.* и др. К вопросу об идентификации Арктической зоны Российской Федерации как объекта стратегирования // Системное управление. 2016. № 2. С. 13–19.
4. *Дидык В.В., Рябова Л.А.* Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в муниципалитетах российского севера и Арктики // Труды Карельского научного центра Российской академии наук. 2013. № 5. С. 54–63.
5. *Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А.* Стратегическое планирование в сельских поселениях России // Региональные исследования. 2019. № 2. С. 36–47.
6. *Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.* Стратегии развития городов: российская практика 2014–2019 гг. // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 4. С. 184–204.
7. *Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.* Стратегическое планирование на уровне поселений: факты и мнения, 2016 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 47–67.
8. *Жуков М.А.* Методологические и методические проблемы выделения Арктической зоны Российской Федерации // Арктика XXI век. Гуманитарные науки. 2014. № 1 (2). С. 4–20.
9. *Жуков М.А., Крайнова В.Н., Телесникова В.М.* Проблемы совершенствования состава Арктической зоны Российской Федерации // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования СГУ. 2016. № 4. С. 80–89.
10. *Захарчук Е.А., Пасынков А.Ф.* Муниципальные образования российской Арктики: критерии выделения и проблемы оценки финансового потенциала // Восточно-европейский научный журнал. 2015. Т. 2. № 2. С. 46–51.
11. *Золотокрылин А.Н., Кренке А.Н., Виноградова В.В.* Новое районирование территории Севера Российской Федерации по природным условиям для жизни населения // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2015. № 1. С. 7–13.
12. *Кочемасова Е.Ю., Журавель В.П., Седова Н.Б.* О некоторых научных подходах к определению границ Арктики // Арктика и Север. 2019. № 35. С. 158–169.
13. *Пилясов А.Н., Замятина Н.Ю.* и др. Рабочие тетради. Выпуск 1. Арктическое право России: Каким ему быть? Екатеринбург: “Издательские решения”, 2018. 390 с.
14. *Прибышин Т.К., Жихаревич Б.С.* “Города-стратеги” на современной карте России // Региональная экономика. Юг России. 2020. Т. 8. № 1. С. 16–25.

15. Прибышин Т.К. Стратегическое планирование в арктической зоне Российской Федерации: применение и специфика на муниципальном уровне // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2021. № 3 (66). С. 77–85.
16. Серова Н.А. Стратегическое планирование в северных муниципалитетах России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 201–212.
17. Смиреникова Е.В., Воронина Л.В., Уханова А.В. Оценка уровня социально-экономического развития регионов Арктической зоны Российской Федерации как основы для реализации крупномасштабных проектов // Инновационное развитие экономики. 2016. № 4. С. 95–108.
18. Тоскунина В.Э. и др. Подходы к районированию и определению границ Арктической зоны Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 6 (30). С. 69–78.
19. Тузкова Д.К. Анализ реализаций стратегий развития наукоградов Российской Федерации // Самоуправление. 2021. № 5(127). С. 424–428.
20. Фоменко Г.А., Фоменко М.А. и др. Проблемы и перспективы развития общедоступной статистической базы по учету и оценке ресурсов природной среды // Стратегические ресурсы и условия устойчивого развития Российской Федерации и ее регионов. М.: Институт географии РАН. 2014. С. 144–154.
21. Шеломенцев А.Г. и др. Оценка пространственного развития регионов Арктической зоны Российской Федерации // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2018. № 4 (56).
22. Hamelin, Louis-Edmond. Canadian Nordicity: It's Your North Too. Montréal: Harvest House Limited Pub, 1999. 392 p.

Arctic specific in Arctic Municipal Strategies

R. A. Gres^{1, *}, B. S. Zhikharevich^{1, 2, **}, and T. K. Pribyshin^{2, ***}

¹*Institute of Regional Economic Studies of the Russian Academy of Sciences, Saint Petersburg, Russia*

²*International Centre for Social and Economic Research “Leontief Centre”, Saint Petersburg, Russia*

**E-mail: Robert.a.gres@gmail.com*

***E-mail: zhikh@leontief.ru*

****E-mail: pribyshin@leontief.ru*

The purpose of the study is to evaluate the municipal strategic planning in the Arctic region, taking into account Arctic specifics in strategies' texts. In this context, the concept of “Arctic specificity” was formalized and lists of seven primary (geographical isolation, harshness, vulnerability, identity, proximity to the coast, availability of resources, frontier) and 14 derived elements of the Arctic specifics were compiled. The methods of evaluation of severity of Arctic specificity elements on territory and the manifestation of Arctic specificity were proposed in the text of strategic planning documents. Empirical base consists of 20 municipalities with socio-economic development strategies, located in the Arctic zone of the Russian Federation. The expert assessments of the severity and manifestation of the Arctic specifics were developed for 20 strategies in relation to nine topics considered in the strategies. On the base of the difference in severity and manifestation, the consolidated measures of the adequacy of the Arctic specifics in the strategies have been obtained. Four groups of municipal strategies have been identified: “overly-arctic”, “adequately arctic”, “under-arctic” and “critically under-arctic”, based on the ratio of the severity of the primary elements of the Arctic specifics and the assessment of the adequacy of the Arctic specifics in the strategies.

Keywords: Arctic specifics, municipality, Arctic, zoning, Arctic borders, strategy, strategic planning

REFERENCES

1. Vasil'ev V.V., Selin V.S. Metodologiya kompleksnogo prirodohozyajstvennogo rajonirovaniya severnyh territorij i rossijskoj Arktiki. Apatity: Institut ekonomicheskix problem im. G.P. Luzina Kol'skogo nauchnogo centra RAN, 2013. 260 s.
2. Vinogradova V.V., Zolotokry'lin A.N., Krenke A.N. Rajonirovanie territorii Rossijskoj Federacii po prirodno-klimaticheskim uslovijam // Izvestiya RAN. Seriya geograficheskaya. 2008. №. 5. S. 106–117.

3. Glinskij V.V. i dr. K voprosu ob identifikacii Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii kak ob'ekta strategirovaniya // Sistemnoe upravlenie. 2016. № 2. S. 13–19.
4. Didyk V.V., Ryabova L.A. Problemy i perspektivy razvitiya mestnogo samoupravleniya v municipalitetah rossijskogo severa i Arktiki // Trudy Karel'skogo nauchnogo centra Rossijskoj akademii nauk. 2013. № 5. S. 54–63.
5. Zhixarevich B.S., Lebedeva N.A. Strategicheskoe planirovanie v sel'skih poseleniyah Rossii // Regional'nye issledovaniya. 2019. № 2. S. 36–47.
6. Zhixarevich B.S., Pribyshin T.K. Strategii razvitiya gorodov: rossijskaya praktika 2014–2019 gg. // Prostranstvennaya ekonomika. 2019. T. 15. № 4. S. 184–204.
7. Zhixarevich B.S., Pribyshin T.K. Strategicheskoe planirovanie na urovne poselenij: fakty i mneniya, 2016 g. // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2018. № 1. S. 47–67.
8. Zhukov M.A. Metodologicheskie i metodicheskie problemy vydeleniya Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii // Arktika XXI vek. Gumanitarnye nauki. 2014. №. 1(2). S. 4–20.
9. Zhukov M.A., Krajnov V.N., Telesnina V.M. Problemy sovershenstvovaniya sostava Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii // Korporativnoe upravlenie i innovacionnoe razvitie ekonomiki Severa: Vestnik Nauchno-issledovatel'skogo centra korporativnogo prava, upravleniya i venchurnogo investirovaniya SGU. 2016. №. 4. S. 80–89.
10. Zaxarchuk E.A., Pasyнков A.F. Municipal'nye obrazovaniya rossijskoj Arktiki: kriterii vydeleniya i problemy ocenki finansovogo potentsiala // Vostochno-evropejskij nauchny'j zhurnal. 2015. T. 2. №. 2. S. 46–51.
11. Zolotokrylin A.N., Krenke A.N., Vinogradova V.V. Novoe rajonirovanie territorii Severa Rossijskoj Federacii po prirodnyim usloviyam dlya zhizni naseleniya // Izvestiya Rossijskoj akademii nauk. Seriya geograficheskaya. 2015. №. 1. S. 7–13.
12. Kochemasova E.Yu., Zhuravel' V.P., Sedova N.B. O nekotoryh nauchnyh podkhodax k opredeleniyu granicz Arktiki // Arktika i Sever. 2019. № 35. S. 158–169.
13. Pilyasov A.N., Zamyatina N.Yu. i dr. Rabochie tetradi. Vypusk 1. Arkticheskoe pravo Rossii: Kakim emu byt'? Ekaterinburg: "Izdatel'skie resheniya", 2018. 390 s.
14. Prib'shin T.K., Zhixarevich B.S. "Goroda-strategi" na sovremennoj karte Rossii // Regional'naya ekonomika. Yug Rossii. 2020. T. 8. № 1. S. 16–25.
15. Pribyshin T.K. Strategicheskoe planirovanie v arkticheskoy zone Rossijskoj Federacii: primenenie i specifiika na municipal'nom urovne // Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya. 2021. № 3(66).
16. Serova N.A. Strategicheskoe planirovanie v severnyh municipalitetax Rossii // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2013. № 4. S. 201–212.
17. Smirennikova E.V., Voronina L.V., Uxanova A.V. Ocenka urovnya social'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii kak osnovy dlya realizacii krupnomasshtabnyh proektov // Innovacionnoe razvitie ekonomiki. 2016. № 4. S. 95–108.
18. Toskunina V.E'. i dr. Podhody k rajonirovaniyu i opredeleniyu granicz Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii // Ekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz. 2013. № 6 (30). S. 69–78.
19. Tuzkova D.K. Analiz realizacij strategij razvitiya naukogradov Rossijskoj Federacii // Samoupravlenie. 2021. № 5(127). S. 424–428.
20. Fomenko G.A., Fomenko M.A. i dr. Problemy i perspektivy razvitiya obshhedostupnoj statisticheskoy bazy po uchetu i ocenke resursov prirodnoj sredy // Strategicheskie resursy i usloviya ustojchivogo razvitiya Rossijskoj Federacii i ee regionov. M.: Institut geografii RAN. 2014. C. 144–154.
21. Shelomencev A.G. i dr. Ocenka prostranstvennogo razvitiya regionov Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii // Regional'naya ekonomika i upravlenie: elektronnyj nauchnyj zhurnal. 2018. № 4 (56).
22. Hamelin, Louis-Edmond. Canadian Nordicity: It's Your North Too. Montréal: Harvest House Limited Pub, 1999. 392 p.