



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК № 6 (559)

«Проблемы законодательного регулирования в сфере развития Северного морского пути и Арктической зоны Российской Федерации»

(к выездному заседанию Комитета Совета Федерации по федеративному устройству,
региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера и Комитета Совета
Федерации по экономической политике,
27–28 марта 2015 года, г. Салехард)



В течение XX века Арктика, ее побережье и острова Северного Ледовитого океана преобразились. В некогда диких местах стали нести круглосуточную вахту полярные станции и радиометцентры, заработали гидрографические базы. Здесь же были построены крупные промышленные предприятия, появились благоустроенные города.

В последние годы стратегическая значимость Арктической зоны с ее огромной ресурсной базой неуклонно растет. Очевидно, что Россия на нынешнем этапе должна стремиться к максимально эффективному использованию потенциала северных территорий, что неоднократно подчеркивалось руководством страны.

Усилиями многих поколений россиян в Арктике были созданы промышленность и инфраструктура, мощный ледокольный флот и ледокольный транспортный флот, системы навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения судоходства.

Наиболее масштабным свидетельством многолетнего освоения российской Арктики стал Северный морской путь – судоходная магистраль, соединяющая европейские и дальневосточные порты, а также устья судоходных сибирских рек в единую транспортную систему. Роль этого маршрута как для страны, так и для мира в целом колоссальна, учитывая набирающую обороты тенденцию по усилению экономического влияния тихоокеанского региона и ресурсное богатство Арктики.

Представленный Аналитический вестник содержит материалы, посвященные социально-экономическому развитию Арктической зоны, логистическому обеспечению и нормативно-правовому регулированию работы Северного морского пути.

СОДЕРЖАНИЕ

В.С. Селин, заведующий отделом экономической политики и хозяйственной деятельности в Арктике, **М.А. Тараканов**, старший научный сотрудник Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН

«Проблемы реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации»4

А.П. Наумкин, консультант отдела информационной политики и контентного анализа, **Н.А. Шульгина**, консультант отдела сопровождения межпарламентской деятельности и анализа интеграционных процессов Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

«Государственное регулирование развития Северного морского пути (вопросы нормативно-правового обеспечения)»15

Е.П. Воронина, старший научный сотрудник Института системного анализа РАН

«Страховая защита и обеспечение безопасности морских перевозок по Северному морскому пути»18

Е.В. Кудряшова, ректор Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова, **К.С. Зайков**, директор Арктического центра стратегических исследований Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова

«Новый этап развития Арктической зоны Российской Федерации нужно начинать с арктических портов»25

В.С. Селин, заведующий отделом экономической политики и хозяйственной деятельности в Арктике, **А.В. Шпак**, к.э.н., **В.А. Серова**, научный сотрудник Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН

«Развитие малой авиации Арктической зоны Российской Федерации»31

Т.Н. Мочалов, ведущий специалист-эксперт отдела сопровождения межпарламентской деятельности и анализа интеграционных процессов Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

«Авиация Арктической зоны Российской Федерации: проблемы и перспективы»37

В.И. Павленко, председатель Президиума Архангельского научного центра УрО РАН, **С.Ю. Куценко**, старший научный сотрудник, **А.О. Подоплёкин**, старший научный сотрудник, доцент отдела комплексных исследований Арктики Архангельского научного центра УрО РАН

«Опыт российских регионов в сфере научного обеспечения социально-экономического развития сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации»41

М.В. Николаев, директор Научно-исследовательского института региональной экономики Севера СВФУ им. М.К. Аммосова, **П.В. Гуляев**, доцент Научно-исследовательского института региональной экономики Севера СВФУ им. М.К. Аммосова

«О перспективных направлениях экономических исследований на территории Арктической зоны Республики Саха (Якутия)»45

Л.А. Рябова, заведующая отделом социальной политики на Севере, **Е.А. Корчак**, старший научный сотрудник, **Е.Е. Торопушина**, старший научный сотрудник, **И.А. Гущина**, заведующая сектором социологических исследований Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН

«Предложения по законодательному обеспечению социального развития Арктической зоны Российской Федерации и Мурманской области в ее составе»53

Е.А. Корчак, старший научный сотрудник Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН

«Опыт социальной политики Мурманской области в сфере уровня жизни населения: достижения и проблемы»59

В.П. Тоичкина, старший научный сотрудник Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН

«Демографическое развитие арктических регионов России: дифференциация ожидаемой продолжительности жизни»64

А.М. Васильев, заведующий отделом экономики морской деятельности в Арктике Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН

«Проблемы импортозамещения в рыбной отрасли и обеспечения продовольственной безопасности в регионах Арктики России»69

Проблемы реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации

***В.С. Селин**, заведующий отделом
экономической политики и
хозяйственной деятельности
в Арктике, д.э.н., профессор,
М.А. Тараканов, старший научный
сотрудник Института экономических
проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН*

1. Законодательное обеспечение реализации Стратегии

Изложенные материалы подготовлены на основании исследований Института экономических проблем им. Г.П. Лузина Кольского научного центра РАН, а также с учетом экспертных оценок процессов в Арктике, полученных в ходе различных научных конференций. Значительное внимание уделено предложениям и выводам, сделанным на IV Международном форуме «Арктика: настоящее и будущее», проведенном Межрегиональной общественной организацией «Ассоциация полярников» 10-11 декабря 2014 г. в г. Санкт-Петербург (далее – Форум).

1.1. Важнейшим нормативным документом, обеспечивающим реализацию Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года должен стать закон «О государственном регулировании социально-экономического развития российской Арктики» (далее – Закон об Арктике). Он мог бы создать финансовую основу для развития этого важнейшего региона, в том числе на основе формирования траст-фондов, аналогично действующим в арктических регионах Канады, в штате Аляска и т.п. В качестве источника, как предлагает правительство Республики Саха (Якутия), могут выступать разовые платежи от участия в конкурсах и аукционах на пользование недрами, расположенными в этой зоне, отчисления от прибыли компании.

Однако, на наш взгляд, основным источником должна выступать часть налога на добавленную стоимость (НДС), поскольку он формируется в арктических регионах в повышенном размере и полностью зачисляется в федеральный бюджет. Повышенные отчисления определяются тем, что основной составляющей частью добавленной стоимости выступает заработная плата, которая в арктических регионах в 1.5-2 раза выше средней по стране. По существу, образуется некая дополнительная нагрузка как на хозяйствующие субъекты, так и, в определенной части, на некоммерческие организации, включая бюджетные.

Часть средств фондов могла бы расходоваться на поддержку бизнеса, в первую очередь малого, который испытывает особенно большие проблемы в конкуренции, например, с так называемыми «сетями» и другими производителями, расположенными в более благоприятных условиях, поскольку не имеет так называемых «рентных» доходов. Необходимо отметить, что в настоящее время

работники малых предприятий в производственном секторе и сфере услуг практически не имеют северных надбавок, выплачиваемых, например, в бюджетной сфере. Они вроде бы и предусмотрены Федеральным законом «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», но фактически предприниматели вынуждены ориентироваться исключительно на установленные минимальные размеры заработной платы.

1.2. Также в Законе об Арктике могут быть затронуты и положения о пенсионном обеспечении. В действующем законе разработчики, стимулируя более поздний выход на пенсию, не учитывают тот факт, что граждане, которые осуществляют трудовую деятельность во вредных и тяжелых условиях труда, по определению имеют более короткий стаж, что приведет к уменьшению пенсии. Соотносимость динамики роста размеров пенсий указанной категории граждан предлагается урегулировать за счет повышения фиксированной выплаты к страховой пенсии и размера страховых взносов, которые зависят от заработной платы северян. При этом заработная плата в северных регионах фактически находится на уровне заработка в других регионах России. Впоследствии необходимо при расчете индивидуального пенсионного коэффициента граждан, имеющих стаж на соответствующих видах работ, в том числе на Севере, предусмотреть определенный правовой поправочный эффект.

Индивидуальный пенсионный коэффициент – это параметр, отражающий индивидуальный вклад застрахованного лица в систему обязательного пенсионного страхования и учитываемый при установлении страховой пенсии. При расчете его размера, кроме показателей за работу до 1 января 2015 года и после этой даты, учитывается и коэффициент повышения размера страховой пенсии при назначении ее впервые в более позднем возрасте. При этом данный повышающий коэффициент для лиц, имеющих право на досрочное назначение страховой пенсии по старости, выше, чем для лиц, имеющих право на досрочное пенсионное обеспечение. Такой подход ставит в неравные условия граждан, которые осуществляют трудовую деятельность во вредных и тяжелых условиях труда, в том числе в районах Крайнего Севера. Поскольку указанная проблема возникает и при установлении фиксированной выплаты к страховым пенсиям при более позднем выходе на пенсию, считаем целесообразным установление повышающего коэффициента в одинаковом размере для всех категорий граждан.

1.3. Третья проблема, требующая решения в Законе об Арктике – система районирования, то есть принципы и критерии отнесенных территорий (субъектов Федерации, муниципальных образований) к АЗРФ. В Указе Президента Российской Федерации от 2.05.2014 № 296 «О сухопутных границах Арктической зоны Российской Федерации» также критерии не закреплены и, следовательно, требуют правового обеспечения. Тем более что сама конфигурация зоны достаточно противоречива.

Население российской Арктики по отношению к ранее установленным территориям выросло почти на 1 млн. чел., то есть более чем в полтора раза, в основном за счет муниципальных образований Архангельской области. Но если ее Мезенский и Онежский муниципальные районы Архангельской области вошли в Арктическую зону, то расположенные севернее прибрежные Лоухский, Кемский и Беломорский районы, Республика Карелия не включены. Далее, расширение зоны привело к тому, что теперь она стала очень неоднородна: например, районные коэффициенты к заработной плате колеблются от 0,3 до 1. Собственно, необходимость конкретизации критериев закреплена в предложениях правительства Республики Саха (Якутия), изложенным на Форуме.

Оно просит Правительство России рассмотреть возможность включения в состав АЗРФ 13 арктических районов Якутии, поскольку они соответствуют ключевым факторам, обозначенным в Стратегии развития Арктической зоны России и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации, в состав Арктической зоны включены только 5 муниципальных районов Якутии, непосредственно прилегающие к Северному Ледовитому океану. Такое определение искусственно разделяет районы, являющиеся составной частью арктической территории Республики.

Нормы международных договоров и соглашений используют общепринятый политико-, географический критерий – территории должны находиться севернее Полярного круга (66°33' северной широты). По всем основным географическим, природным, климатическим и социально-экономическим критериям в Арктическую зону должны быть включены 13 районов Якутии. Эти районы находятся за линией Северного полярного круга, расположены на вечной мерзлоте, в экстремальных природно-климатических условиях, обладают целостностью природно-хозяйственных территориальных комплексов. Условия проживания населения на данных территориях признаны дискомфортными и полностью отражают понимание жизни в Арктике. Все 13 районов зависят от Северного морского пути включающего в себя не только морские акватории, но и порты в низовьях северных рек, где производится разгрузка-погрузка судов. Именно «бассейновый подход» в региональном управлении безальтернативен при завозе грузов для жизнеобеспечения арктических территорий.

Таким образом, необходимо выделение Арктической зоны по природно-климатическим факторам. Естественно, это не самоцель и не единственный критерий – но необходимое условие более полного, комплексного решения в определении ее состава, что имеет важное прикладное значение – определение концепции регионального регулирования в этой уникальной системе. Требуется также учет ресурсного потенциала, транспортной доступности, уровня развития инфраструктуры соответствующих территорий и т.п. Не вызывает сомнений, что одним из критериев должна выступать «приморская» зональность, влияние

Северного морского пути и т.п. Комплексные подходы к районированию изложены в целом ряде работ:

2. Изменения в нормативно-правовом регулировании Северного морского пути

Дважды – сначала в СССР в 1990 году, а затем в России в 2012 году – в национальном нормативно-правовом поле в отношении Северного морского пути (СМП) были предприняты усилия по реализации статьи 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, в которой записано: «Прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его. В таких законах и правилах должным образом принимаются во внимание судоходство и защита и сохранение морской среды на основе имеющихся наиболее достоверных научных данных».

14 сентября 1990 г. Министерством Морского Флота СССР были утверждены Правила плавания по трассам Северного морского пути, в развитие которых было выпущено Руководство для сквозного плавания судов по Северному морскому пути, включающее национальные Требования к конструкции, оборудованию и снабжению судов, следующих по Северному морскому пути (далее – Требования).

В Правилах плавания 1990 года было закреплено следующее определение: «Северный морской путь – это расположенная во внутренних морских водах, территориальном море (территориальных водах) или экономической зоне СССР, прилегающих к северному побережью СССР, его национальная транспортная коммуникация, включающая пригодные для ледовой проводки судов трассы, крайние пункты которых ограничены на западе западными входами в Новоземельские проливы и меридианом, проходящим на север от мыса Желания, и на востоке, в Беринговом проливе, параллелью 66° северной широты и меридианом 168°58'37" западной долготы».

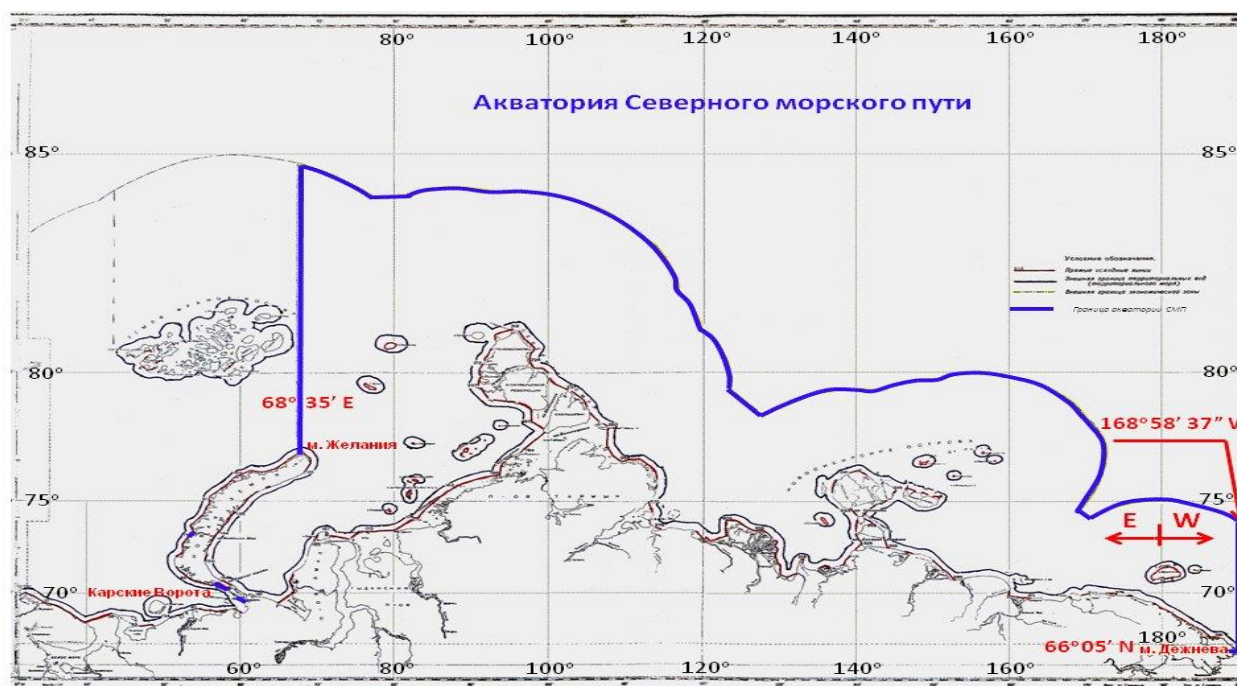
Реформы России начала 90-х годов внесли существенные изменения в систему управления Северным морским путем. Правила плавания 1990 года стали не правомочны регулировать судоходство в акватории СМП, поскольку Администрация Северного морского пути, как уполномоченная Правительством России государственная организация, была ликвидирована, а судовладельцы (операторы) ледокольного флота и государственные морские пароходства, включая их подразделения – Штабы морских операций – приватизированы.

С учетом новых реалий, связанных с техническим прогрессом, с тем, что Россия, активно участвуя в международной жизни, адаптирует национальное законодательство к международному, был принят Федеральный закон от 28.07.2012

№ 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» (вступил в силу 27 января 2013 г. по истечении ста восьмидесяти дней после дня его официального опубликования), который внес изменения в три федеральных закона: от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»; от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»; от 30.04.1999 № 81-ФЗ «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации». Следует отметить, что продолжавшиеся длительное время (с начала 2000-х годов) попытки принять отдельный закон о Северном морском пути в 2011 году были переориентированы на принятие изменений в конкретные законодательные акты.

Кодекс торгового мореплавания дополнен новой статьей 5.1. «Плавание в акватории Северного морского пути», в которой дано следующее определение: «Под акваторией Северного морского пути понимается водное пространство, прилегающее к северному побережью Российской Федерации, охватывающее внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону Российской Федерации и ограниченное с востока линией разграничения морских пространств с Соединенными Штатами Америки и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с запада меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, восточной береговой линией архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар».

Рис.1. Акватория Северного морского пути согласно Федеральному закону от 28.07.2012 № 132-ФЗ



Квинтэссенцией в определении акватории Северного морского пути является исключительная экономическая зона в той части морской среды, относящаяся к районам, для которых характерны особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года (т.е. имеет место физико-географическая характеристика этой части).

Согласно статье 33 вышеупомянутой Конвенции ООН, «прилежащая зона не может распространяться за пределы двадцати четырех миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря»¹, а согласно статье 57 Конвенции «ширина исключительной экономической зоны не должна превышать 200 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря», таким образом, прилежащая зона, находясь в пределах исключительной экономической зоны, предстает в определении как «зона в зоне». По мнению экспертов, прилежащая зона излишне и необоснованно упоминается при определении акватории Северного морского пути.

В п. 2 новой статьи 5.1. Кодекса торгового мореплавания говорится, что Правила плавания в акватории Северного морского пути, утверждаемые уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, применяются в целях обеспечения безопасности мореплавания, а также предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды с судов.

Приказом Минтранса России от 17.01.2013 № 7 были утверждены Правила плавания в акватории Северного морского пути (начали действовать 30 апреля 2013 г.).

В Правилах плавания 2013 года в отличие от Правил 1990 года не предусмотрено функционирование штабов морских операций, которые, в зависимости от складывающихся реальных ледовых условий, устанавливали тот или иной вид проводки судов (по рекомендованным маршрутам, лоцманскую, ледокольную, ледоочно-лоцманскую), снабжали суда навигационной и ледовой информацией. Согласно Правилам плавания 1990 года, судно, принятое под проводку Штабом морских операций, должно было придерживаться рекомендованных им маршрутов, выполнять его указания, касающиеся корректировки маршрута в связи с изменением ледовой обстановки. Администрация СМП или Штаб морских операций могли приостановить плавание судов на отдельных участках Северного морского пути в случаях, когда это диктовалось очевидной необходимостью, связанной с безопасностью

¹ В морском поясе между 12 и 24 морскими милями от исходных линий положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. предоставляют государству в прилежащей зоне право на осуществление специфических видов контроля дополнительно к тем правам, которыми оно обладает за пределами территориального моря и в исключительной экономической зоне. В соответствии со ст. 33 Конвенции ООН «в зоне, прилежащей его территориальному морю и называемому прилежащей зоной, прибрежное государство может осуществлять контроль, необходимый: а) для предотвращения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил в пределах его территории или территориального моря; б) для наказания за нарушение вышеупомянутых законов и правил, совершенное в пределах его или территориального моря.

мореплавания. За нарушение Правил плавания 1990 года (плавание без разрешения Администрации СМП, за несоответствие судна специальным требованиям к его конструкции, оборудованию и снабжению) судно могло быть выведено за границы Северного морского пути в направлении, определяемом Штабом морских операций. Согласно Требованиям для плавания по СМП допускались суда арктических ледовых классов. Плавание судов иных классов допускалось в каждом конкретном случае Администрацией СМП в период летней арктической навигации при благоприятных условиях. Для проверки соответствия судна установленным требованиям к конструкции, оборудованию, снабжению и командному составу судов были предусмотрены осмотры судна представителями Администрации СМП².

Все эти положения не вошли в Правила плавания 2013 года.

Существенное отличие Правил плавания 2013 года от Правил плавания 1990 года заключается в установлении критериев допуска судов на Северный морской путь. Действовавшие до этого требования к ледовому классу судов допускали к транзитной навигации по СМП суда ледового класса не менее Ice4³, что, учитывая небольшое количество судов такого класса в мире, существенно ограничивало потенциальный тоннаж.

В новых Правилах имеется специальное приложение, озаглавленное «Критерии допуска судов на Северный морской путь в соответствии с категорией их ледовых усиления». Установленные критерии допускают плавание в акватории Северного морского пути не только судов арктических ледовых категорий, но и судов с категориями ледовых усиления Ice1 – Ice3, а также судов без ледовых усиления.

В период с июля по 15 ноября разрешается самостоятельное плавание по чистой воде судов без ледовых усиления, за исключением нефтяных танкеров, газовозов и химовозов валовой вместимостью 10 000 единиц и более. В этот же период по чистой воде нефтяные танкеры, газовозы и химовозы валовой вместимостью 10000 единиц и более, не имеющие ледовых усиления, могут осуществлять плавание в акватории СМП в сопровождении ледоколов.

² Из Требований: п. 2.10. Капитан (судовладелец) судна, которое должно следовать по СМП, подает Администрации (Штабу) *заявку на ледовую проводку или проход* по СМП, подтверждающую степень удовлетворения судна настоящим Требованиям; п. 2.11. Осмотр судна для проверки его соответствия Требованиям производится за счет судовладельца и может быть выполнен в портах Мурманск, Находка, Владивосток, Провидения, а также в любом другом удобном для судовладельца порту; п. 2.13. Осмотры осуществляются инспектором согласно Инструктивным материалам по надзору за выполнением Требований. Администрация может поручить проведение осмотра доверенным инспекторам или организациям, признанным ею; п. 2.16. По результатам осмотра инспектор составляет акт осмотра судна и принимает решение о возможности и условиях прохода судна по СМП с выдачей соответствующего разрешения.

³ Из Требований: п.3.4. Ледовая прочность и конструкция корпуса судов, предназначенных для плавания по трассам СМП, должны удовлетворять требованиям действующих Правил Регистра РФ для судов категории ледового усиления Arc6 (ЛУ6), Arc5 (ЛУ5), Arc4 (ЛУ4) или эквивалентным требованиям других классификационных обществ.

Суда с категорией ледовых усилений Ice1 – Ice3 допускаются к плаванию по всей акватории СМП с июля по 15 ноября не только по чистой воде, но и в легких ледовых условиях как самостоятельно, так и под проводкой ледокола. Судам с категориями Ice2 – Ice3 в этот период разрешается плавание в Карском море под проводкой ледоколов в средних ледовых условиях. Суда с категорией ледовых усилений Ice3 с июля по 15 ноября могут плавать под проводкой ледоколов в Чукотском море в средних ледовых условиях, а в Карском море – в тяжелых условиях.

Для судов без ледовых усилений и с категорией ледовых усилений Ice1 – Ice3 плавание в акватории СМП с 16 ноября по июнь запрещено.

Судам категорией ледовых усилений Ice4 – Ice9 разрешается круглогодичное плавание в легких ледовых условиях как самостоятельно, так и под проводкой ледокола во всей акватории СМП. Допуск на Северный морской путь судов категорий ледовых усилений Ice4 – Ice9 в средних и тяжелых ледовых условиях зависит от сезона плавания, категории ледовых усилений и участков акватории СМП.

Для ледоколов с категорией ледовых усилений Icebreaker6 – Icebreaker8 с июля по ноябрь разрешено самостоятельное плавание.

В п. 3 новой статьи 5.1 Кодекса торгового мореплавания установлено, что «организация плавания судов в акватории Северного морского пути осуществляется администрацией Северного морского пути, созданной в форме федерального казенного учреждения и выполняющей следующие основные функции:

- 1) прием заявлений о получении разрешений на плавание судов в акватории Северного морского пути, рассмотрение таких заявлений и выдача разрешений на плавание судов в акватории Северного морского пути;

- 2) мониторинг гидрометеорологической, ледовой и навигационной обстановки в акватории Северного морского пути;

- 3) согласование установки средств навигационного оборудования и районов проведения гидрографических работ в акватории Северного морского пути;

- 4) предоставление информационных услуг (применительно к акватории Северного морского пути) в области организации плавания судов, требований к обеспечению безопасности плавания судов, навигационно-гидрографическому обеспечению плавания судов, обеспечению осуществления ледокольной проводки судов;

- 5) выработка рекомендаций по разработке маршрутов плавания судов и использованию судов ледокольного флота в акватории Северного морского пути с учетом гидрометеорологической, ледовой и навигационной обстановки в указанной акватории;

- 6) содействие в организации проведения поисковых и спасательных операций в акватории Северного морского пути;

- 7) выдача удостоверений лицам, осуществляющим ледовую лоцманскую

проводку судов, о праве ледовой лоцманской проводки судов в акватории Северного морского пути;

8) содействие в проведении операций по ликвидации последствий загрязнения с судов опасными и вредными веществами, сточными водами или мусором.

Распоряжением Правительства России от 15.03.2013 № 358-р было создано федеральное казенное учреждение «Администрация Северного морского пути». Офис Администрации расположился в Москве, в Архангельске в здании морского пароходства открылось ее представительство.

В течение 2013 года поступили заявления на плавание по СМП 718 судов. Разрешили выйти на маршрут 635 судам. Из них 127 судов – под иностранными флагами. Принято решение об отказе для 83 судов. Но эти суда могли переоформить документы и снова подать заявление. Большинство так и делают. В итоге окончательно не получили разрешения только 18 судов (3,5 %).

Важной новеллой в Кодексе торгового мореплавания стало положение о том, что «оплата ледокольной проводки судна, ледовой лоцманской проводки судна в акватории Северного морского пути осуществляется исходя из объема фактически оказанных услуг».

По оценке гендиректора «Атомфлота» В.В. Рукши, предприятие в 2013 году недосчитает примерно 400 млн. рублей из-за изменения схемы взимания ледокольного сбора. По состоянию на конец августа было подано около 400 заявок для плавания по Севморпути, из них по 40 заявкам работают с «Атомфлотом». Большая часть, особенно тех, кто ходит в Карском море, где в летне-осенний сезон льды минимальны, используют право на проход без ледовой поддержки.

На современном этапе Северный морской путь рассматривается не только как акватория, определенная для целей реализации Российской Федерацией своих прав согласно статьи 234 Конвенции ООН по морскому праву, но и как комплексный инфраструктурный объект в Арктической зоне Российской Федерации.

В федеральной целевой программе «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года»⁴ поставлена задача создания инфраструктуры систем обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ в Арктической зоне, в том числе с использованием ресурсов ГЛОНАСС.

В мероприятиях программы для повышения эффективности системы предупреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации запланировано создание (в том числе с использованием авиационных и космических технологий, ресурсов ГЛОНАСС) специализированных аварийно-спасательных центров и центров мониторинга и ситуационного анализа угроз и рисков чрезвычайных ситуаций в городах и поселках арктического побережья: Мурманске, Архангельске, Нарьян-Маре, Дудинке, Тикси, Певеке, Провидении, а также создание сегмента

⁴ Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 7.07.2011 № 555.

системы контроля обстановки, инфразвукового и сейсмического мониторинга разномасштабных динамических явлений природного и техногенного генезиса в пределах подлежащих освоению нефтяных и газовых полей Арктической зоны, развертывание 4 сейсмоинфразвуковых комплексов на островах Арктики и прибрежных территориях.

К настоящему времени уже создан и функционирует морской спасательный подцентр Тикси, завершены работы по созданию морского спасательно-координационного центра Диксон и морского спасательного подцентра Певек. К концу 2013 года будут завершены работы по созданию еще четырех арктических пунктов передового базирования аварийно-спасательных формирований в портах Тикси, Диксон, Певек.

В разработанном ФГУП «Росморпорт» проекте Стратегии развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 года в качестве приоритетного направления развития Арктической зоны сформулировано, что восстановление функций СМП для безопасного плавания по его трассам предполагает модернизацию арктических портов Хатанга, Тикси, Певек, Дудинка, Диксон и создание новых отгрузочных терминалов Индига, Мурманск. Среди законодательных мероприятий, заслуживающих особого внимания названы: законодательное закрепление соблюдения повышенных экологических стандартов в Арктике; законодательное и налоговое стимулирование внедрения энергоэффективных и природоохранных технологий в портовую деятельность; законодательное налоговое стимулирование на уровне бюджета РФ и бюджетов субъектов РФ частных инвестиций в объекты портовой инфраструктуры (в виде предоставления льгот по налогу на имущество и налогу на прибыль).

Как показала практика, существующая нормативно-правовая база, нуждается в определении мер ответственности судовладельцев за нарушение условий полученных разрешений, в конкретном указании органа, на который должен быть возложен государственный контроль за плаванием судов в акватории Северного морского пути.

Ярким примером отсутствия мер наказания для нарушителей – судов, вошедших в акваторию без разрешений, является судно «Гринпис» Arctic Sunrayse. Администрация в 2013 г. трижды обоснованно отказывала ему выдаче разрешения на плавание по СМП. Тем не менее, это судно грубо нарушило российское законодательство: имея уведомление об отказе, все-таки вошло в акваторию Северного морского пути и находилось там, пока не вошло в зону безопасности наших судов, которым просто мешало работать. Ни у администрации СМП, ни у пограничной службы не было правовых оснований для пресечения подобных действий.

Другой пример подобного рода связан с танкером «Нордвик», который получил разрешение администрации СМП на плавание только в легких льдах, которым соответствовал его ледовый класс. Однако он вошел туда, где ему нельзя было находиться, и получил пробоину длиной в несколько метров. При этом его

владельца за помощью в администрацию не обращались, хотя была реальная ситуация нанесения вреда окружающей среде. Администрация была вынуждена сама организовывать спасательную операцию, привлекать флот. Ледоколы подвели к судну второй танкер, в который было перегружено топливо. Тогда аварийная часть судна всплыла, пробоина вышла из воды, и два ледокола тихим ходом (не больше трех узлов) сумели отбуксировать его к открытой воде. Но судовладелец отказался оплачивать всю эту операцию, потому что он за помощью не обращался. Необходимо выработать законные основания для предупреждения подобных нарушений.

Государственное регулирование развития Северного морского пути (вопросы нормативно-правового обеспечения)

*А.П. Наумкин, консультант отдела
информационной политики и
контентного анализа,
Н.А. Шульгина, консультант отдела
сопровождения межпарламентской
деятельности и анализа
интеграционных процессов
Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации*

Реализация государственных программ по развитию Арктического региона России невозможна без развития транспортной инфраструктуры, и в особенности водной.

Северный морской путь (СМП) является главной судоходной магистралью на российском Севере. Он проходит по морям Северного Ледовитого океана, соединяя северные территории с остальной частью страны. Для арктических районов России морской транспорт – важнейшее средство перевозок грузов и жизнеобеспечения населения.

СМП позволяет доставлять грузы из Европы в Азиатско-Тихоокеанский регион более коротким и безопасным от пиратов путем по сравнению с традиционными маршрутами через Суэцкий канал или мыс Доброй Надежды на юге Африки⁵.

Западная часть СМП действует круглогодично. Восточная часть из-за сложной ледовой обстановки используется только сезонно. В настоящее время в федеральной собственности находятся ледокольный и аварийно-спасательный флоты, сеть полярных станций, средства навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения, связи. Транспортный флот принадлежит акционерным обществам.

Государственная политика в отношении Северного морского пути исходит из следующих основных принципов:

- государство должно поддерживать приоритетные отрасли арктической экономики, создавать благоприятные условия для работы в них отечественных предприятий и привлечения иностранных инвестиций, развивать федеральную транспортную инфраструктуру (ледоколы, гидрографический флот, средства навигации, гидрометеорологии, связи, спасания) в Арктике;

⁵ Альтернатива Северному морскому пути – транспортные артерии, проходящие через Суэцкий или Панамский каналы. Однако если, например, расстояние от порта Мурманск до порта Иокогама (Япония) при движении судов через Суэцкий канал составляет 12 840 морских миль, то по Северному морскому пути оно составит только 5 770 морских миль, расстояние от Санкт-Петербурга до Владивостока по СМП составляет немногим более 14 тыс. км (через Суэцкий канал – свыше 23 тыс. км).

- коммерческие предприятия должны создавать собственный транспортный флот, развивать портовое хозяйство и принимать долевое участие в развитии инфраструктуры СМП.

В настоящее время нормативное регулирование судоходства по Северному морскому пути нашло отражение в следующих документах.

Федеральный закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» установил особый режим для плавания по трассам Северного морского пути, который рассматривается как исторически сложившаяся единая национальная транспортная коммуникация Российской Федерации.

В 2001 году утверждена **Морская доктрина Российской Федерации до 2020 года**⁶ (Доктрина), которая является основополагающим документом, определяющим национальную морскую политику России.

Основными задачами Доктрины являются:

- защита интересов Российской Федерации в Арктике;
- создание судов ледового класса для морских перевозок, специализированных судов для рыбного промысла, научно-исследовательского и других специализированных флотов;
- обеспечение национальных интересов Российской Федерации в отношении Северного морского пути, централизованное государственное управление этой транспортной системой, ледокольное обслуживание и предоставление равноправного доступа заинтересованным перевозчикам, в том числе иностранным;
- учет оборонных интересов государства при разведке и разработке запасов биоресурсов и минерального сырья в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации.

В 2008 году утверждена **Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года**⁷. В ней определены цели развития СМП, среди которых обозначены:

- транспортное обеспечение освоения арктических береговых и шельфовых месторождений углеводородного сырья и морского экспорта углеводородов;
- развитие потенциальных крупномасштабных экспортных, транзитных и каботажных перевозок и северного завоза социально значимых грузов;
- предотвращение загрязнения морской среды.

В настоящее время реализуется федеральная целевая программа **«Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)»**⁸, целями которой являются: развитие современной и эффективной транспортной инфраструктуры,

⁶ Утверждена Президентом Российской Федерации 27.07.2001 № Пр-1387.

⁷ Стратегия утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.11.2008 № 1734-р (посл. ред. от 11.06.2014).

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 5.12.2001 № 848 (в посл. ред. от 27.12.2014).

обеспечивающей ускорение товародвижения и снижение транспортных издержек в экономике; повышение доступности услуг транспортного комплекса для населения; повышение конкурентоспособности транспортной системы России и реализация транзитного потенциала страны; повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы; улучшение инвестиционного климата и развитие рыночных отношений на транспорте. В целях обеспечения бесперебойного судоходства по трассам Северного морского пути, повышения уровня безопасности мореплавания и охраны окружающей среды подпрограмма предусматривает строительство судов обеспечивающего флота, в том числе ледокольного флота, аварийно-спасательных, лоцмейстерских и гидрографических судов, а также судов природоохранного назначения.

В 2012 году принят **Федеральный закон о государственном регулировании торгового мореплавания в акватории Северного морского пути**⁹, в котором закреплены меры по обеспечению безопасности судоходства в этой акватории¹⁰.

В 2013 году Министерством юстиции Российской Федерации были зарегистрированы **Правила плавания в акватории Северного морского пути**¹¹.

15 марта 2013 года **распоряжением Правительства Российской Федерации № 358-р** создано федеральное государственное казенное учреждение «Администрация Северного морского пути». Основной целью учреждения является организация плавания судов в акватории Северного морского пути, обеспечение безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения с судов в акватории СМП.

Основной проблемой законодательного регулирования судоходства по Северному морскому пути является **отсутствие базового правового акта** в этой сфере. Принятие подобного федерального закона позволит определить цели и задачи, инструменты государственной поддержки СМП, полномочия и ответственность органов власти всех уровней в этой сфере и привести российское морское законодательство в соответствие с международным морским правом.

⁹ Федеральный закон от 28.07.2012 № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути».

¹⁰ Они включают навигационно-гидрографическое и гидрометеорологическое обеспечение, а также обеспечение ледокольной проводки судов, ледовой лоцманской проводки судов и проводки судов по рекомендованным маршрутам в акватории Северного морского пути.

¹¹ Приказ Минтранса России от 17.01.2013 № 7 «Об утверждении Правил плавания в акватории Северного морского пути» (Зарегистрировано в Минюсте России 12.04.2013 № 28120).

Страхование защита и обеспечение безопасности морских перевозок по Северному морскому пути

***Е.П. Воронина**, старший
научный сотрудник, к.э.н.
Института системного
анализа РАН*

В настоящее время, в связи с активизацией судоходства в Арктике, возросло значение Северного морского пути (СМП), в качестве комплексного транспортно-коммуникационного объекта, обеспечивающего перевозку грузов. Потенциал СМП дает возможность улучшить связи Российской Федерации с зарубежными государствами, а также активизировать межрегиональные грузоперевозки, осуществлять транспортировку углеводородных ресурсов континентального шельфа арктических морей и прибрежных месторождений, увеличить транзитные межконтинентальные сообщения иностранных государств через акваторию российской арктической зоны. Это создаст благоприятные перспективы расширения экспортно-импортных связей и позволит реализовать один из стратегических приоритетов арктической стратегии России – использование Северного морского пути в качестве транспортной коммуникации для международного судоходства в рамках своей юрисдикции.

Вместе с тем следует отметить, что нарастание интенсивности судоходства по СМП приводит к рискам. Минимизация рисков, обеспечение безопасности в суровых природно-климатических условиях и сохранение окружающей среды при транспортировке по арктической морской магистрали требуют решения ряда проблем: необходимо внедрение инноваций, направленных на создание высокотехнологичного оборудования, технологий, инженерных методов, на модернизацию производственной базы, применение превентивных мероприятий законодательного характера, использование страховой защиты. В этой связи необходимо подчеркнуть, чтобы все эти мероприятия с самого начала предусматривали грамотное решение вопросов, позволяющее объединить различные составляющие системы безопасности (инженерные, правовые и экономические) в единое целое.

В последние годы под эгидой Международной морской организации ведется формирование Полярного Кодекса. Принятие этого документа призвано уставить регламентирующие и регулирующие принципы и нормы работы на трассе Северного морского пути. Инициаторами создания Полярного Кодекса выступили Канада, Норвегия, Дания, Великобритания, в связи с обязательными требованиями безопасности плавания и сохранения окружающей среды в полярных районах. Главным условием обеспечения безопасности судоходства в ледовых условиях является высокая квалификация работающего на трассе персонала. Экипажи большинства иностранных судов могут оказаться в незнакомых суровых условиях, что повлечет определенные трудности. Их успешная работа будет зависеть не только от подготовки, но и от квалификации лоцманов, капитанов ледоколов,

операторов портов. Россия, по сравнению с другими государствами, обладает большим объемом знаний и опытом в области судоходства по СМП, обеспечения безопасности и строительства судов ледового класса, с необходимыми техническими параметрами и характеристиками в соответствии с ледовой прочностью и ходкостью. Но в сложившейся геополитической ситуации наметилось предвзятое отношение к комментариям и мнению Российской Федерации по указанному вопросу. В докладе заместителя Министра транспорта России В.А. Олерского на международной конференции «Арктическое судоходство и освоение шельфа: пути решения проблем безопасности и защиты окружающей среды» отмечается, что «Россия приветствует усилия Международной морской организации по установлению универсальных правил плавания в полярных водах через разработку так называемого Полярного Кодекса. Вместе с тем, очевидно, что в силу особого положения прибрежного государства за ним должно оставаться право установления особых требований к судам при их плавании в арктических водах, как это предусмотрено Конвенцией ООН по морскому праву».

В свою очередь 28 июля 2012 года был принят Федеральный закон № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути», который вступил в силу 27 января 2013 года. Законом вводится новое понятие – «акватория СМП» и устанавливаются конкретные границы этой акватории, тем самым регламентируется мореплавание в российской Арктике. Сохраняется разрешительный порядок допуска судов к плаванию в акватории СМП, в соответствии с требованиями по конструкции, оборудованию и снабжению судов, следующих по Северному морскому пути. Не допускаются в плавание суда, не имеющие полиса страхования.

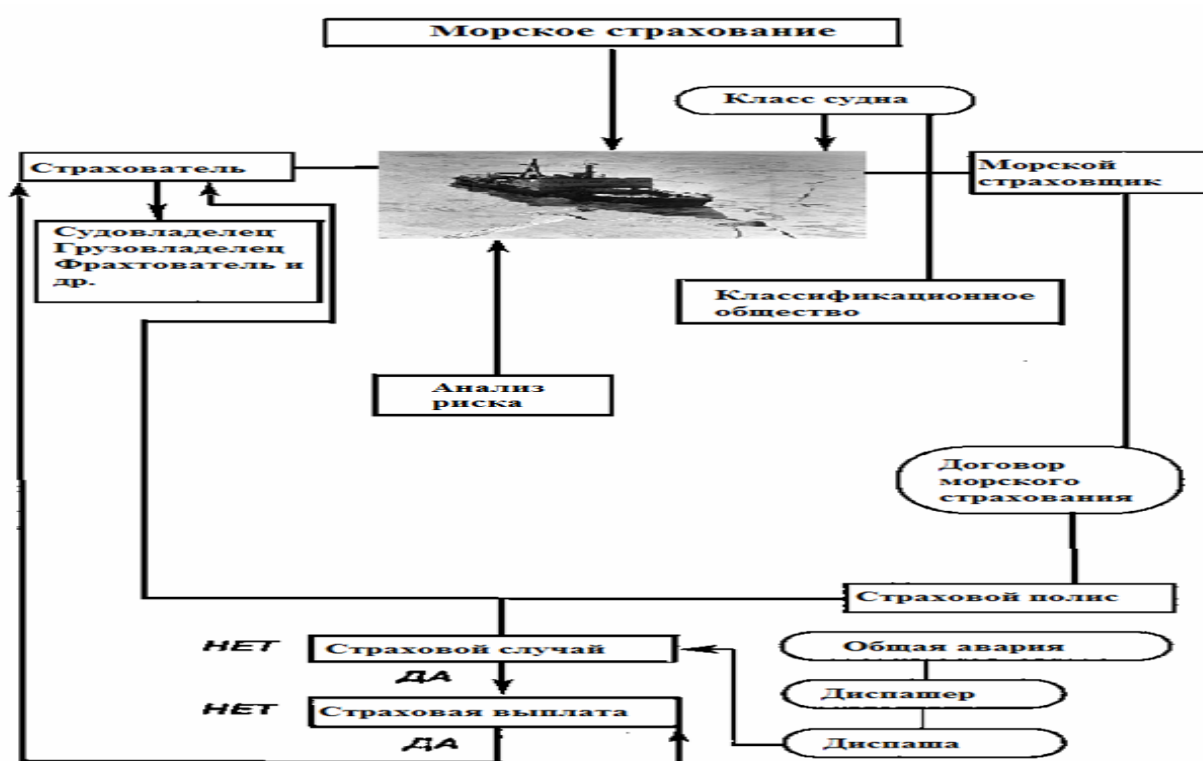
Страхование определяется как «отношения по защите интересов физических и юридических лиц, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков». Функция применения такого финансового инструмента, как страхование, заключается в предоставлении гарантий восстановления нарушенных имущественных интересов.

Применительно к судоходству, в международной и российской практике осуществляется морское страхование, которое выделено в специальный вид страхования вследствие исторической традиции, особого характера объектов страхования и рисков, наличия нескольких участников страховых отношений, растянутости морской перевозки во времени и пространстве, а также ввиду комплексности самого вида страхования: договор охватывает совокупность рисков, связанных с основными видами страхования (имущество, ответственность и предпринимательские риски).

В России морское страхование регулируется нормами главы 15 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации (КТМ) и законом о страховании в части, не противоречащей международному законодательству.

По договору морского страхования страховщик обязуется за обусловленную плату (страховую премию) при наступлении предусмотренных договором морского страхования опасностей или случайностей, которым подвергается объект страхования (страхового случая), возместить понесенные убытки.

Рис. 1. Взаимоотношение сторон по договору морского страхования



Класс судна определяется классификационным обществом: по району плавания, требованиям безопасности мореплавания, техническому состоянию корабля и другим характеристикам. Опираясь на присвоенный судну класс, морской страховщик может спрогнозировать страховой риск предстоящего морского предприятия.

Особенность морского страхования в арктических условиях предопределяется суровыми природно-климатическими условиями и ледовой обстановкой, что осложняют работу водного транспорта, обуславливают значительные риски по сравнению с судоходством в умеренных широтах. Соответственно, к плаванию по СМП допускаются суда, независимо от флага и принадлежности, имеющие только ледовый класс, что является главным условием обеспечения безопасности. Ледовые качества регламентируются классификационными обществами, как было сказано ранее, в России – Регистрами судоходства, а за основу классификации судов Полярного Кодекса (ПК) приняты классы Международной организации классификационных обществ (PC1-PC7). В

тоже время имеются определенные разногласия: по нормам ПК допускается эксплуатация судов классов PC6 и PC7, что противоречит требованиям судов к плаванию в акватории СМП по российской классификации. В связи с этим возникают определенные проблемы анализа риска при морском страховании.

Задача анализа рисков при заключении договора морского страхования состоит в идентификации рисков, составлении их перечня и определения параметров рискованной ситуации (рискообразующих факторов), при применении критериев, с помощью которых можно получить достаточно полную и структурированную информацию о рисках при судоходстве, в целях дальнейшего прогнозирования развития событий, возможных последствий и размер ущерба.

Критерии рискованной ситуации:

- причины (род опасности), вызывающие неблагоприятные события;
- характер деятельности, с которым связаны соответствующие риски.

По представленным критериям, учитывая специфику судоходства по СМП, можно составить перечень рисков при морском страховании в арктических условиях:

- природно-климатического характера: низкие температуры, сильные шторма осенью и высокие ледовые нагрузки зимой, значительная пространственно-временная изменчивость ледовых условий и явлений в сочетании со сложностью их надежного прогнозирования;
- экологического характера: антропогенные и техногенные воздействия, которые несут угрозу сохранности природной среды (воздействие на атмосферу, морскую среду, морскую флору и фауну) и жизнедеятельности людей;
- имущественного характера: связанные с нанесением ущерба имуществу при судоходстве: ограниченные глубины на маршрутах плавания, сложные навигационные условия из-за низкой температуры, льда, туманов, часть навигации проходит в темное время суток (полярная ночь), караванное плавание крупнотоннажных судов, удаленность маршрутов, что ведет к тяжелым условиям спасения имущества;
- экономического характера: недостаточно развита инфраструктура, которая в ряде случаев находится в неконкурентоспособном состоянии (в первую очередь портовая инфраструктура), недостаток ледокольного флота, спасательных станций, отсутствие судоремонтных мощностей, непредсказуемость сроков доставки, в связи с природно-климатическими явлениями;
- социального характера: необходимость наличия экипажа с опытом ледовой навигации;
- информационного характера: затрудненная связь.

К явному преимуществу следует отнести отсутствие в зоне СМП риска пиратства, который очень актуален на южном морском направлении через Суэцкий канал.

Для многих страховых компаний, особенно иностранных, возникает проблема в оценке страховых рисков для определения тарифа и страховой премии. Эти

опасения в основном относятся к страхованию ответственности. Так, в докладе страховой группы компаний Marsh McLennan «Арктическое судоходство: навигационные риски и преимущества» отмечается, недостаточность информации для андеррайтинга при оценке риска страхования для судовладельцев, желающих использовать арктические маршруты. Это существенно осложняет составление условий страхования и объема страхового покрытия, в результате происходит повышение стоимости страхования. По мнению аналитиков Marsh, основными рисками для страховщиков являются риски загрязнения, а также нехватка экипажей с опытом работы в арктических условиях. Общий вывод специалистов Marsh сводится к тому, что в связи с развитием арктических морских путей (в первую очередь иностранными судовладельцами), страховым компаниям необходимо тщательно изучить потенциальные риски арктического маршрута, из-за боязни понести большие убытки.

В разделе «Новые риски» отчета Allianz Global Corporate and Specialty (AGCS) о безопасности морских перевозок 2014 проанализированы риски морского страхования, связанные с возрастающим судоходством в Арктике. По их мнению, основные риски переопределяются логистикой, снабжением, плохо развитой инфраструктурой и плохо налаженной связью (ненадежность в высоких широтах навигационных систем (GPS)). Количество убытков при морских перевозках в водах Северного морского пути возросло от 7 в 2002-2007 годах до 45 в 2009-2013 годах. Одна треть из них – это повреждение машин и оборудования в результате работы в тяжелых ледовых условиях, что выше среднего количества для других регионов плавания.

Похожая статистическая информация и по Мурманскому морскому пароходству. В 2005-2007 годах по риску корпуса, машин и механизмов было зафиксировано 27 страховых случаев, по которым владельцы получили страховое возмещение. Можно выделить 3 страховых случая по повреждениям винто-рулевой группы – в среднем по каждому из них размер страхового возмещения составил около 300 тыс. долларов (примерно 11,5 млн. рублей). Это значительный размер возмещения и, если учитывать, что из года в год количество аварий увеличивается, то опасения иностранных страховых компаний оправданы. В тоже время, как уже отмечалось раньше, Россия, по сравнению с другими государствами, обладает большим объемом знаний и опытом как судоходства по СМП, так и страхования этого сегмента. Тому подтверждение – уникальный опыт страховой компании (СК) «Ингосстрах» (основана в 1947 году). Компания еще с советских времен занималась этим видом страхования и обладала правами государственной монополии на страхование морских рисков.

В настоящее время характерен высокий уровень концентрации: в 2013 году на долю 10 ведущих страховых компаний (Ингосстрах, Росгосстрах, ВСК, СОГАЗ, Согласие, РЕСО-Гарантия, Группа Ренессанс Страхование, Альфа-Страхование, Альянс, Инвестфлот) приходилось более 85% сборов премии в данном виде страхования российского рынка (таблица 1).

Таблица 1. Рынок морского страхования РФ 2013 г. (страхование КАСКО и ответственности)

Место	Компании	Страховые премии, тыс. руб.	Доля рынка, %	Выплаты, тыс. руб.
1	Ингосстрах	1724197	34,5	845796
2	Росгосстрах	790291	13,5	341 220
3	ВСК	570930	11,1	442694
4	СОГАЗ	478150	9	133110
5	Согласие	447253	7,5	99538
6	Альянс	268029	4,5	303606
7	Альфа Страхование	206073	3,6	154865
8	АМТ Страхование (Инвестфлот)	136592	2,7	73291
9	Капитал Страхование	112618	1,75	48122
10	Группа Ренессанс Страхование	100702	1,6	68852
Итого		4834835	89,75	2511094

По представленным данным понятно, что в этом сегменте страхования могут работать только крупнейшие федеральные страховые компании, имеющие значительные финансовые резервы, широкую перестраховочную защиту, квалифицированные знания и обширную мировую сервисную поддержку.

В тоже время на рынке морского страхования России имеются определенные проблемы: разногласия в условиях морского страхования между российскими и западными страховыми компаниями; низкая капитализация отечественных страховых компаний, по сравнению с зарубежными; недобросовестная конкуренция (связанная с демпингом) между российскими компаниями, не имеющими достаточного опыта в данном виде страхования. В этом отношении, особенно страхователям, важно понимать, что если более низкая цена не подкреплена применением новаторских решений («ноу-хау») и достаточными финансовыми ресурсами, то причина демпинга – положение страховой компании на рынке, ее текущее финансовое состояние, отсутствие опыта в определении страховых тарифов и условий страхования, а также отсутствие опыта урегулирования претензий. Некачественное урегулирование претензий негативно сказывается на репутации российского рынка морского страхования.

Соответственно, для развития рынка морского страхования для обеспечения безопасности в суровых природно-климатических условиях при транспортировке по СМП, надежно и эффективно удовлетворяющей спрос, необходимо:

- согласование и адаптация условий морского страхования в арктической зоне Российской Федерации;
- увеличение уровня капитализации страховых компаний, что ведет к повышению финансовой устойчивости и дает возможность принять возрастающий объем рисков без ущерба для платежеспособности страховых компаний;

- значительное усиление страховых компаний, рост их технологического уровня и повышение надежности, для страховой защиты;
- развитие конкурентной среды: активизация внедрения новых страховых продуктов и расширение их перечня;
- содействие внедрению современных технологий в области информатизации и автоматизации морского страхования для надежного определения страховых тарифов, с помощью актуарных расчетов, и страховых резервов, необходимых для будущих покрытий.

Новый этап развития Арктической зоны Российской Федерации нужно начинать с арктических портов

***Е.В. Кудряшова**, ректор Северного
(Арктического) федерального университета
имени М.В. Ломоносова д.ф.н.,
К.С. Зайков, директор Арктического центра
стратегических исследований, к.и.н.
Северного (Арктического) федерального
университета имени М.В. Ломоносова*

В российской Арктике сегодня развернулась масштабная работа по строительству и обустройству портов и портопунктов, большинство из которых расположены вдоль трассы Северного морского пути (СМП). Помимо строительства нового арктического морского порта Сабетта, возрождается география портопунктов для каботажного плавания, включая архипелаги Новая Земля, Земля Франца-Иосифа, Новосибирские острова, остров Врангеля, мыс Шмидта, Певек и другие. Сегодня Севморпуть – это, прежде всего, внутренняя транспортная магистраль страны, используемая для решения задач социально-экономического развития северных территорий и обеспечения национальной безопасности в Арктической зоне Российской Федерации.

Решение государственных задач в Арктической зоне России требует оперативного повышения экономической эффективности работы арктических морских торговых портов и портопунктов, повышения качества работы транспортных узлов арктического бассейна, через которые осуществляется перевалка грузов для снабжения работ, связанных не только с освоением месторождений нефти и газа, но и с завозом грузов на заполярные базы ВМФ, ПВО, ВВС, ФСБ и другие восстанавливаемые сегодня стратегические объекты обеспечения обороноспособности, национальной безопасности, развития морского сообщения, связи, комплексного освоения арктических территорий. Без государственного вмешательства в тарифную политику РЖД, Росморпорта, без участия государства в планировании грузоперевозок, арктические порты вряд ли смогут работать качественно и эффективно. Основная задача на данном этапе освоения российской Арктики – создать инфраструктуру для освоения природных ресурсов АЗРФ и условия для обороны государственных рубежей страны. Выполнение этой задачи, в условиях экономического спада и международных экономических санкций, требует повышенного уровня госрегулирования и планирования, в первую очередь, в сфере железнодорожной и морской транспортной логистики.

Согласно обнародованным Советом безопасности «Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», значимая роль превращения Арктической зоны России в ресурсную базу страны отводится морским грузоперевозкам и арктическим морским торговым портам. Стратегия также устанавливает график работ по освоению Арктики. Однако, по итогам 2014 года в структуре грузооборота портов России, арктические порты занимают лишь

8%. При этом, доля перевалки в транспортных узлах арктического бассейна не только не выросла, но даже снизилась на 2%. Наибольший спад характерен для главных арктических железнодорожно-морских транспортных узлов – в первую очередь Мурманска (спад – 30,4%) и Архангельска (спад – 5,4%)¹².

Тенденция снижения указанных показателей возникла еще до введения экономических санкций США и ЕС, которые, усилив ее, выступив в роли катализатора негативных процессов. Поэтому причины падения и варианты решения проблемы требуют комплексного анализа.

Транзит падает – каботаж растет

По данным на декабрь 2014 года, транзитный грузопоток по Севморпути в 2014 году упал до 274 тысяч тонн, тогда как годом ранее он составлял более 1 млн. тонн. Таким образом, в 2014 году тоннаж грузов сократился в 4,3 раза. Отмечено сокращение транзитных перевозок по СМП с 37 рейсов в 2013 году до 25 рейсов в 2014 году. При этом, за отчетный период генеральных грузов по СМП перевезено 2,5 тыс. тонн, что на 53,9% превышает показатель 2013 года. Доля нефтепродуктов от общего объема перевозок составляет 20,4%, а генеральных грузов – 67,8%.(данные администрации Севморпути). 90% из перевозимых по Севморпути грузов предназначены российским заказчикам за Полярным кругом (нефтяникам, военным, и другим), и лишь 10% из них составили транзитные грузы¹³.

Исходя из названных цифр, на данном этапе очевидно, что главным направлением развития судоходства в Арктике является не международный транзит грузов, перевозимых крупнотоннажными контейнеровозами, лихтеровозами, балкерами и танкерами, а арктический каботаж, осуществляемый судами с небольшой осадкой. Этот факт необходимо отметить особо, так как он говорит о том, что значение каботажного плавания для развития Арктики выше, чем считалось ранее. Важно также подчеркнуть, что в перевалке грузов на суда каботажного плавания и контейнерных грузоперевозках в Арктике специализируется старейший в России арктический морской порт Архангельск, который в последнее время считался неперспективным по сравнению с Мурманском.

Архангельский морской торговый порт, в отличие от Мурманска, практически не имеет отношения к международному арктическому транзиту, и, в основном, специализируется на обслуживании арктического каботажного плавания вдоль трассы Севморпути. В кризисный период, когда востребовано укрепление позиций России в Арктике, Архангельский порт демонстрирует неплохие результаты в обеспечении развития экономики Арктической зоны России. При этом он не конкурирует с Мурманским портом. Впрочем, роль Мурманского порта, в большей

¹² Сайт ПроВЭД. Анализ грузооборота портов России в 2014 году: основные итоги. <http://провэд.рф/analytics/research/22970-analiz-gpuzoobopota-poptov-possii-v-2014-godu-osnovnye-itogi.html>

¹³ Сайт ProArctic. Арктическая навигация 2013. <http://pro-arctic.ru/18/11/2013/news/5682>)
Сайт Морвести. <http://www.morvesti.ru/detail.php?ID=31541>

степени связанного с транзитом, также может возрасти, в первую очередь, в связи с востребованностью атомного ледокольного флота.

Одновременно растет и роль компаний, работающих на трассе Севморпути по завозу генеральных грузов судами каботажного плавания. Большинство этих компаний базируются в Архангельске и Мурманске. Так, по данным генерального директора ОАО «Северное морское пароходство», старейшей арктической судоходной компании в России, созданной в Архангельске 145 лет назад, Александра Брынцева, в 2014 году отмечался существенный рост каботажных перевозок – увеличение почти в 3 раза, по сравнению с 2013 годом. Впервые навигация в Арктике стала для ОАО «СМП» – круглогодичной, непрерывной. Расширился диапазон грузовых работ – от традиционного ледового причала до выгрузки вертолётами¹⁴.

Глубоководный порт – не для Арктики?

Несмотря на явную тенденцию растущего спроса на услуги Архангельского морского торгового порта в российской Арктике, государственные ресурсы, по прежнему, направляются лишь в развитие Мурманского транспортного узла (МТУ), который позиционируется как «незамерзающий и глубоководный порт» и «ворота в Арктику». Замглавы Минтранса России Виктор Олерский даже заявил, что магистраль «Белкомур» должна быть ориентирована не на Архангельск, а на создаваемый Мурманский транспортный узел¹⁵. Таким образом, за Архангельском необоснованно закрепляется шлейф неперспективного, мелководного, замерзающего и дорогого порта, в развитие которого не имеет смысла вкладывать федеральные инвестиции. Здесь, очевидно, проявляется инерция досанкционной стратегии развития Арктики, основанная на успехах в нефтегазовой отрасли, и международном транзите.

Эксперты, часто забывают, что Архангельский морской порт, обслуживающий суда для каботажного плавания с небольшой осадкой, более других арктических портов приспособлен для завоза генеральных грузов, контейнеров, труб, оборудования по Севморпути. А Мурманский порт имеет другую, не менее важную арктическую специализацию – обеспечение ледокольной проводки по СМП и безопасности мореплавания¹⁶.

Как ни парадоксально, преимущества глубоководного и незамерзающего порта Мурманска бесполезны для судов, осуществляющих плавание в условиях российской Арктики, где средние глубины не превышают 10 метров. Для крупнотоннажных судов с большой осадкой, которые может принимать порт Мурманска, каботажное плавание в мелководной российской Арктике невозможно. Все ледоколы и суда для Арктики проектируются с очень малой осадкой, пригодной

¹⁴ Сайт ОАО СМП – Интервью «СМП - работаем стабильно».

<http://www.ansc.ru/Rus/News/141225.shtml>

¹⁵ ИТАР-ТАСС, «Из Мурманска в Крым». <http://itar-tass.com/ekonomika/1183230>

¹⁶ Сайт Морвести. 16.02.2015 Морские порты

http://www.morvesti.ru/detail.php?ID=31748&sphrase_id=789183

для работы в устьях северных и сибирских рек. Исключение – международные транзитные маршруты, пролегающие севернее Новой Земли и Новосибирских островов. Мурманский глубоководный порт, в основном, создан не для завоза генеральных грузов в Арктику, и даже не для контейнерных грузоперевозок. Большие глубины порта нужны для перевалки многотонных насыпных, навалочных и наливных грузов: угля, удобрений и нефти на большие суда с большой осадкой. Рентабельность при морской транспортировке этих грузов начинается с судовых партий не менее 70-100 тысяч тонн, требующих глубин захода в порт крупнотоннажных судов, а, следовательно – больших глубин в порту¹⁷.

Стоит заметить, что и планируемое строительство глубоководного района морского порта Архангельска в рамках железнодорожного проекта «Белкомур» для приема судов дедвейтом до 75 тысяч тонн также не будет связано с завозом генеральных грузов в Арктику и грузопотоком по Севморпути. Его основная функция такая же, как и у глубоководного незамерзающего порта Мурманска – экспорт насыпных, навалочных, наливных грузов из Сибири и Урала.

Главным критерием при выборе порта на арктическом направлении является не его глубина и замерзаемость, а расстояние доставки грузов. Для сравнения: 20 часов – это минимальное время доставки груза поездом Москва - Архангельск. А грузовой поезд Москва-Мурманск идет почти в 2 раза дольше, около 40 часов. Это - не считая времени простоев в железнодорожных пробках на Октябрьской железной дороге, которые, как будет показано ниже, могут составить несколько суток и даже недель. Расстояние при транспортировке российских грузов арктического направления через Архангельский порт значительно короче, чем через любой другой морской порт Северо-Запада, а доставка – быстрее. Факт: сегодня целый спектр категорий грузов в район Обской губы транспортные компании предпочитают везти не через Мурманск, а через Архангельск¹⁸. Вся мелкопорционная часть поставок в любой регион Арктики, все генеральные грузы, контейнеры, трубы, строительные конструкции, стройматериалы, техника, больше тяготеют к Архангельску, чем к другим арктическим портам. Специализация и опыт работы архангельских портовиков связаны с тем, что ориентация под небольшую партию дает заказчику заметное преимущество в сегменте. Контейнерные грузоперевозки через железнодорожно-морской транспортный узел Архангельска, где имеется арктический контейнерный терминал, очень удобны для транспортировки грузов в условиях Севера. Планируемый в Мурманске контейнерный терминал может составить конкуренцию архангельскому терминалу. Но это нормальные процессы конкуренции, которые, к тому же не приведут ни к укорочению железнодорожного плеча до Мурманска, ни к появлению новых резервов на Октябрьской железной дороге.

¹⁷ Сайт News29.ru

http://www.news29.ru/novosti/ekonomika/V_Sankt_Peterburge_obsuzhdajut_proekt_glubokovodnogo_morskogo_porta_v_Arhangelske/22283

¹⁸ Журнал для поставщиков нефтегазовой промышленности «Созвездие-ревью» № 21, с. 10 -15.

Железнодорожные «плечи» и тарифы

Архангельск, помимо всего, выполняет еще и важную роль ведущего «резервного» морского направления в зимний период. Эти обстоятельства хорошо известны специалистам транспортно-логистических компаний, разрабатывающим схемы доставки грузов в Арктику. В частности, один из ведущих российских специалистов в области транспортной логистики, руководитель проектов ООО «Морстройтехнология» (г. Санкт-Петербург) Софья Каткова, подчеркивает, что «железнодорожное плечо» доставки грузов различного назначения до Архангельска заметно ниже «плеча» железнодорожной доставки до Мурманска. Более короткое железнодорожное плечо, и, соответственно, величина железнодорожного тарифа являются определяющими факторами при сравнении северных направлений доставки грузов из регионов Центральной России и Урала. При этом, железнодорожный тариф в логистической цепочке проектных грузов занимает значительную часть расходов (для дедвейтных грузов – от 30 до 40%, в зависимости от региона поставки). Более короткое железнодорожное плечо, и, соответственно, величина железнодорожного тарифа являются определяющими факторами при сравнении северных направлений доставки грузов из регионов Центральной России и Урала.

При сравнении морского фрахта к проектным точкам Арктики разница между Мурманском и Архангельском почти незаметна, если говорить о судах равного дедвейта для перевозки дедвейтных грузов. Если же сравнивать логистику для недедвейтных (объемных) грузов, к которым относятся трубы большого диаметра и оборудование (в том числе различные металлоконструкции и пр.), то здесь доля морского фрахта в цене цепочки поставки будет значительно выше – от 55 % до 80%. Тем не менее, направление через Архангельск остается привлекательным и для этих грузов¹⁹.

При этом не надо забывать, что пропускная способность железной дороги на Мурманск давно исчерпала свой резерв, а железнодорожные пробки, состоящие из десятков составов в порту Мурманска, а также на станциях «Кола» и «Комсомольск-Мурманск» могут в течение нескольких недель блокировать движение грузов (как это наблюдалось с декабря до конца января 2015 года, когда в пробке стояло 30 поездов)²⁰.

Таким образом, железная дорога является узким местом для стратегического развития Мурманского морского транспортного узла, и радикально решить проблему можно только построив вторую ветку Октябрьской железной дороги, что сопоставимо с затратами на строительство транспортной магистрали «Белкомур» и глубоководного порта в Архангельске. Впрочем, если такая новая мурманская ветка будет построена, Архангельский порт все равно не останется без работы в Арктике.

¹⁹ Журнал для поставщиков нефтегазовой промышленности «Созвездие-ревью» № 21, с. 10-15.

²⁰ БИ-ПОРТ, 21.01.2015. Составы с нефтепродуктами и углем все еще не могут разгрузиться в Мурманском порту. <http://www.b-port.com/news/item/146221.html>

В отличие от Мурманска, возможности железной дороги, ведущей на Архангельск, сегодня имеют большой резерв для увеличения грузопотока. Кроме того, значительно более короткое железнодорожное «плечо» доставки грузов в Архангельск, по сравнению с другими арктическими портами, говорит о том, что роль и возможности архангельского транспортного узла в перспективном развитии грузоперевозок по Севморпути ошибочно занижены. Архангельский морской порт, в отличие от порта Мурманска, не зажат сопками, и в нем не надо взрывать скалы, чтобы расчистить новые площадки под строительство инфраструктурных и промышленных объектов. Как в самом порту Архангельска, так и вокруг него много свободных площадей, пригодных для расширения. К тому же, Архангельск – это единственный крупный промышленный центр с морским портом, газифицированный и обеспечивающий любые промышленные поставки в индустриальные районы в Арктике.

Проведение дноуглубительных работ, аналогичных тем, которые существуют во всех морских портах Европы, и выравнивание ставок портовых сборов – две первоочередные меры государства, которые могут увеличить грузооборот арктических портов. По мнению экспертов, главные серьезные причины низких показателей работы Архангельского порта (мощности порта задействованы лишь на треть) – это незавершенные государственные программы строительства транспортной инфраструктуры в районе Архангельского порта, длительное отсутствие каких-либо инвестиций в его модернизацию и самые высокие в России ставки портовых сборов.

Подводя итог вышеизложенному, можно сказать, что в условиях прогнозируемого спада транзитных перевозок в Арктике и растущего, в связи с активизацией обустройства Севморпути и северных границ России, спроса на завоз генеральных грузов судами каботажного плавания, роль Архангельского морского порта должна расти. Дноуглубление, модернизация порта и связанной с ним транспортной инфраструктуры, выравнивание тарифов арктических портов – три задачи, решение которых позволит загрузить простаивающие мощности Архангельского морского порта и обеспечить бесперебойную работу по развитию Арктической зоны Российской Федерации.

Развитие малой авиации Арктической зоны Российской Федерации

В.С. Селин, заведующий отделом
экономической политики и
хозяйственной деятельности в
Арктике, д.э.н., профессор,

А.В. Шпак, к.э.н.,

В.А. Серова, научный сотрудник
Института экономических проблем
им. Г.П. Лузина КНЦ РАН

Россия располагает самым большим в мире воздушным пространством. Вместе с тем, 60% территории России относится к районам, где авиация зачастую является единственным средством обеспечения круглогодичной транспортной доступности. Особенно высока значимость авиации для обеспечения транспортной доступности населенных пунктов Арктической зоны, т.к. здесь малой авиацией выполняется более 50% от всех местных авиаперевозок в стране. При этом 80% арктических местных перевозок являются социально-значимыми и субсидируются государством.

Актуализация проблем освоения Сибири и Арктики обостряет вопросы совершенствования транспортных технологий, особенно в удалённых регионах. В этом контексте роль воздушного транспорта и связанных с ним логистических операций особенно важна. К сожалению, после «развала» СССР для значительной части населения России услуги воздушного транспорта до сих пор остаются недоступными, а платежеспособный спрос населения на перевозки удовлетворяется не в полном объеме, особенно в северо-восточных и арктических регионах. Интенсивность полетов местных воздушных линий (МВЛ) по ранее действующим маршрутам упала в 45-65 раз, число аэродромов сократилось с 2 850 до 200, из которых только половина имеет пригодную (но не сертифицированную) взлетно-посадочную полосу. Кроме того, существенно сократились регулярные пассажирские и грузовые перевозки авиацией общего пользования, практически исчезли многие виды востребованных работ для сектора малой авиации по отраслям экономики, почти в 5 раз снизилось количество региональных аэропортов и местных воздушных линий. Высока доля изношенного оборудования аэропортов и самих воздушных судов, по оценкам специалистов износ основных производственных фондов аэродромного хозяйства составляет 80%.

Средняя стоимость регионального тарифа в России сопоставима со средней месячной заработной платой (для сравнения: средняя стоимость авиаперелета в США составляет порядка 5% от среднемесячной заработной платы). Этот дисбаланс особо характерен для Арктической зоны, в пределах которой 80% пассажиров перевозится малой авиацией на местных воздушных линиях, а оставшиеся 20% имеют региональный характер.

Следует отметить и другие проблемы малой авиации, без решения которых невозможно развитие пассажирских и грузовых перевозок на российском рынке, а именно:

- отсутствие местных и региональных авиакомпаний, возрождение которых только планируется;
- дефицит воздушных судов всех классов, особенно российского производства, для организации грузовых перевозок в крупные аэропорты и областные центры местными и региональными авиакомпаниями, в т.ч. в районы Крайнего Севера и Арктики;
- быстрорастущий дефицит летного и инженерно-технического персонала для укомплектования местных и региональных авиакомпаний;
- выход из строя аэродромной сети в регионах, а именно, закрытие местных аэродромов, аэропортов и взлетно-посадочных площадок;
- неразвитость рынка логистических операторов.

В рамках «Дорожной карты развития региональных авиаперевозок», утвержденной июле 2013 г. Правительством Российской Федерации в июле 2013 года, запланированы меры по снижению стоимости аэропортового обслуживания, которые включают следующие механизмы: а) упрощение процедуры сертификации аэропортов региональных и местных воздушных линий с низкой интенсивностью полетов; б) сокращением требований по обеспечению авиационной и транспортной безопасности; в) возможности привлечения муниципальных пожарных частей для обслуживания рейса, прилетающего два раза в неделю. «Дорожная карта» включает 18 мероприятий, часть из которых уже выполнена.

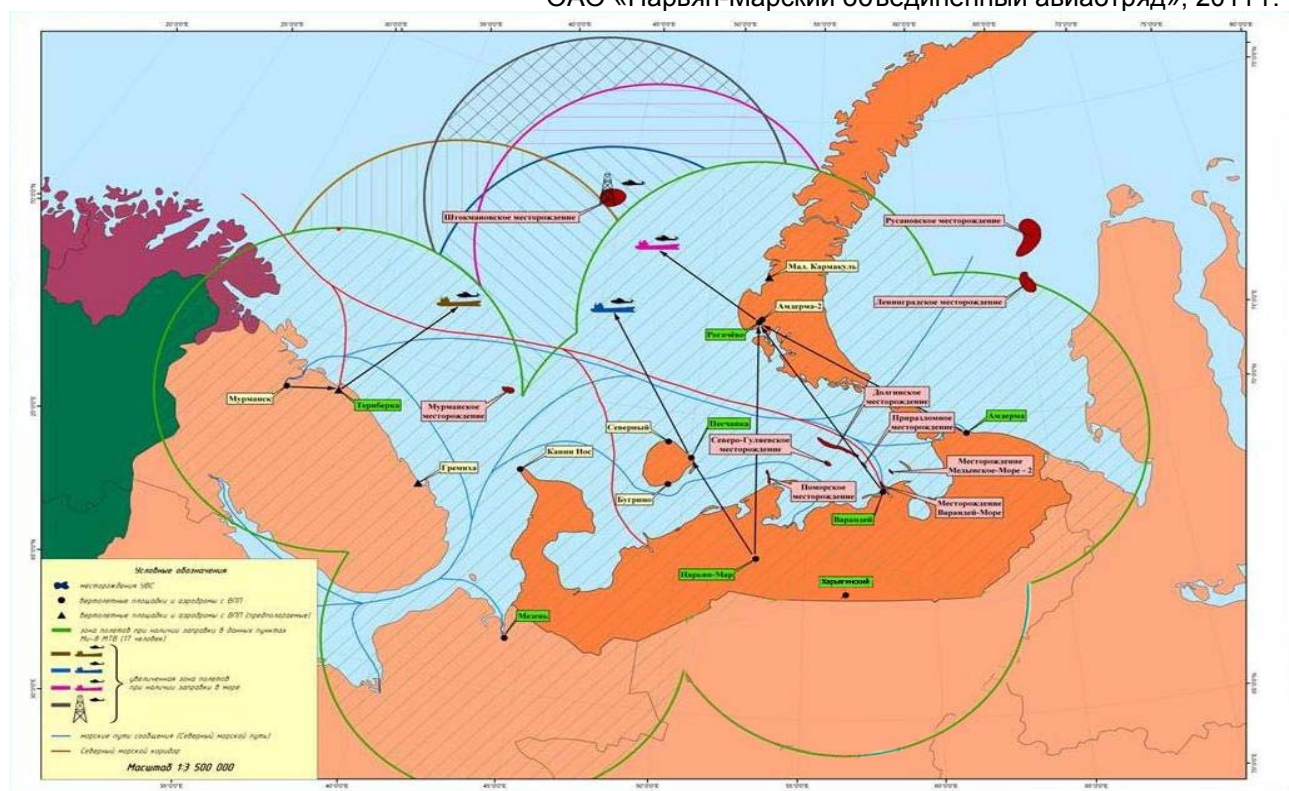
Кроме того, ряд субъектов Российской Федерации, реализовывают собственные программы развития и поддержки авиационного транспорта на своей территории. Например, Ямал, принявший окружную долгосрочную целевую программу «Развитие аэропортов на территории Ямало-Ненецкого автономного округа (2012-2020 годы)» – в числе лидеров по количеству региональных и местных перевозок, нет ни одного населенного пункта, где бы не было авиасообщения, и все субсидируется окружным бюджетом. На межмуниципальных маршрутах, субсидируемых за счет средств окружного бюджета, за 2013 год выполнено 1 489 рейсов и перевезено 49,6 тыс. пассажиров, более 100 тыс. тонн почты и более 200 тыс. тонн грузов по различным маршрутам. На сегодняшний день авиакомпания «Ямал» выполняет вертолетные перевозки по округу в 29 направлениях.

В остальных арктических регионах обстановка с авиатранспортным обслуживанием местных авиалиний остается довольно сложной. В малонаселённых труднодоступных районах сложно обеспечить функционирование полномасштабного предприятия на базе аэродрома местных воздушных линий, учитывая его морально и физически устаревшее оборудование, а также проблемы подбора квалифицированного персонала. Значительное увеличение стоимости топлива, ГСМ и возобновления ресурсов техники, рост затрат на аэронавигационные сборы, портовые сборы, аэропортовое обслуживание и другие

эксплуатационные затраты по рейсам вынуждают транспортные предприятия ежегодно увеличивать тарифы на перевозку пассажиров, а выделяющиеся субсидии на организацию воздушных перевозок не всегда работают эффективно из-за сложившихся особенностей межбюджетных отношений.

Наиболее актуальной и проблемной для субъектов арктических и северных территорий является направление «авиатранспортной деятельности малой авиации» в освоении арктических нефтегазовых месторождений.

Рис. 1. Варианты авиаобслуживания Арктических месторождений ОАО «Нарьян-Марский объединенный авиаотряд», 2011 г.



Основными трудностями авиационного обеспечения являются экстремальные природно-климатические условия; большие расстояния, требующие промежуточных заправочных станций и запасных аэродромов; необходимость модернизации парка вертолетов и самолетов в соответствии с международными требованиями безопасности; создание соответствующей наземной инфраструктуры (мест базирования и строительство вертодромов, своевременного метеобеспечения, организации современных систем обеспечения безопасности полетов, аэронавигации и устойчивой радиосвязи); подготовка высококвалифицированного летного и обслуживающего персонала для работы в арктических широтах.

Наиболее актуальная тема для Крайнего Севера и Арктики – обновление парка малой авиации, вертолетов и региональных самолетов. По различным экспертным оценкам минимальное востребованное количество воздушных судов на Севере в период до 2020 года может составлять от 1 до 3 тысяч новых единиц. Кроме морских арктических и речных судов, работающих в основном в течение

короткого полярного лета, авиация – единственный вид транспорта круглогодичного использования на протяжении всего Севморпути.

При инновационном сценарии развития экономики спрос на пассажирские перевозки и авиационные работы (ПАНХ) в Арктике может расти в 1,5-2 раза за десятилетие. При этом выдвигаются новые требования к гражданской авиации не только по качеству авиаперевозок, но и по географии полетов, и видам решаемых задач.

Ожидаемые условия эксплуатации в Арктике определяют целесообразность:

- повышения крейсерских скоростей и высот полета самолетов;
- обеспечения полетов в условиях интенсивного обледенения;
- сохранения работоспособности ВС после стоянки при температурах до -65°C ;
- обеспечения комфортных условий в салонах для пассажиров при низких температурах наружного воздуха, в том числе на необорудованных площадках;
- повышение точности навигации, снижение метеоминимумов за счет перехода к спутниковым технологиям навигации, поиска и спасания, цифровой связи;
- применения сменного амфибийно-лыжного шасси для самолетов малой авиации и ползкового шасси для вертолетов.

Возрождение *полярной авиации* как основы создания перспективной региональной транспортной системы Крайнего Севера является одной из важнейших задач нового витка освоения Арктики. В 2013 году был инициирован проект «Полярная авиация России на новом этапе освоения Арктики» под эгидой объединений «Северные промышленники и предприниматели» и «Союз руководителей Заполярья». Цель проекта: возрождение российской полярной авиации в виде создания базы данных по ее современному состоянию и прогнозируемому развитию в условиях реализации арктической стратегии до 2020 года. Основные задачи: привлечение широкого внимания к современным авиатранспортным проектам Севера; сбор и публикация сведений о современном состоянии полярной авиации и проектах по развитию авиатранспортной системы Арктики, включая нетрадиционные виды авиатехники; инициирование инвестиционных процессов в развитие полярной авиации на региональном и местном уровне (привлечение инвесторов; вовлечение массовых и специальных аудиторий в реализацию программ поддержки полярной авиации для научных исследований, туризма, перевозки пассажиров и грузов, помощи коренным малочисленным народам Севера). Среди основных предложений: воссоздание управления полярной авиации в Минтрансе РФ и организация специального государственного летно-технического центра по исследованию Арктики и Антарктики.

Необходимо реанимировать полярную авиацию путем не только обновления парка самолетов и вертолетов, но и поставками новейших транспортных средств: экранопланов, аэросаней, дирижаблей, беспилотных летательных аппаратов.

В марте 2014 года «Воздухоплавательный центр «Авгурь» презентовал комбинированное воздушное судно «АТЛАНТ», сочетающее в себе лучшие качества дирижабля с отдельными элементами самолета, вертолета и судна на воздушной подушке.

«АТЛАНТ» – принципиально новая транспортная система для доставки грузов социального назначения в труднодоступные регионы Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока на основе безаэродромных аэростатических летательных аппаратов. Судно обладает уникальными свойствами по грузоподъемности – до 250 тонн. Дальностью полета – до пяти тысяч километров, обеспечена возможность взлета и посадки с любой поверхности, включая водную. Это позволяет использовать «Атлант-30» в программах освоения Арктики.

По данным анализа перспектив развития рынка применения малой авиации в Арктической зоне, проведенным ГосНИИ ГА, предпочтение в будущем будет отдаваться воздушным судам «безаэродромного» базирования. Потенциально применение амфибийной авиации (гидросамолетов, экранопланов и пр.) может значительно улучшить транспортное обслуживание при умеренных капиталовложениях в области гражданской авиации. На сегодняшний день экраноплан представляет собой инновационное транспортное средство, на основе которого может быть построена высокоэффективная система грузопассажирских перевозок на всей территории России.

Достоинства экранопланов – экономичность по сравнению с самолетами и кораблями на воздушной подушке и подводных крыльях, способность перемещаться над поверхностью по «прямым» маршрутам, нетребовательность к наземной инфраструктуре, высокая эксплуатационная безопасность. Все эти преимущества дают им возможность эксплуатации в условиях тундры Крайнего Севера, снега и льдов в Арктике. С технико-экономической точки зрения внедрение экранопланов позволит снизить себестоимость перевозок по сравнению с традиционными самолетами местных воздушных линий (МВЛ) в несколько раз.

В ноябре 2013 года Минпромторг России запустил в Петрозаводске серийное производство экранопланов «Стерх-10», изготовленных ООО ЭО «Орион». Машина массой 10 тонн рассчитана для полетов на высоте до 6 метров и перевозки 20 человек. Может летать над снегом, льдом и торосами. Ожидается, что «Стерх» в 2015 году заменит старые пассажирские самолеты Ан-28 и Ан-24.

В апреле 2014 года в Якутске прошла демонстрация высокоскоростного экраноплана «Буревестник 24». Крейсерская скорость – 200 км/ч. Машина может перевозить до 3 тонн грузов, и рассчитана на 24 пассажира. В ближайшее время «Буревестник» пополнит транспортный парк республики Саха (Якутия). Тесты в Якутии при температуре до -37 градусов подтвердили пригодность «Буревестника 24» для работы в условиях Крайнего Севера: по своим техническим показателям, ходовым испытаниям и транспортной схеме, машина доказала высокую экономичность в использовании.

В заключение хотелось бы привести конкретные предложения, сделанные на IV Международном форуме «Арктика: настоящее и будущее» (Санкт-Петербург, 10-11 декабря 2014 года). Так, Правительство Красноярского края считает необходимой разработку программ возрождения региональной малой авиации, предусматривающую обновление парка воздушных судов и реконструкцию северных аэропортов. Учитывая высокую значимость реализации второго этапа создания новых филиалов ФКП «Аэропорты Красноярья» завершить в 2015 году передачу имущества шести аэропортов в собственность Российской Федерации с последующим закреплением его на правах оперативного управления за ФКП «Аэропорты Красноярья».

Интересные предложения поступили также от Правительства Чукотского автономного округа и ОАО «ПИ» НИИ ВТ «Ленаэропроект», где предусмотрено, в частности, в целях актуализации нормативных документов по проектированию, строительству и эксплуатации аэродромов и аэропортов местных воздушных линий (далее МВЛ) на территории Чукотского автономного округа (ЧАО) рассмотреть возможность придания округу статуса Инновационной территории развития аэропортов местных воздушных линий Арктической зоны, при этом провести и внедрить научные разработки, которые будут включать:

- нормативно-методические документы по проектированию, строительству и эксплуатации аэродромов МВЛ с упрощенными покрытиями;
- нормативно-методические документы по проектированию объектов инфраструктуры аэропортов МВЛ;
- альбомы типовых быстровозводимых конструкций зданий и сооружения высокой энергоэффективности в аэропортах МВЛ на территории ЧАО.

Кроме того, предлагается совместно с Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации рассмотреть возможность осуществления опытно-экспериментального строительства аэродромных покрытий, зданий и сооружений по инновационным технологиям, оценкой их энергетической эффективности и технико-экономических показателей. Представляется, что эти предложения представляют интерес для развития «малой авиации» на всех арктических территориях России.

Развитие малой авиации Арктической зоны Российской Федерации

*Т.Н. Мочалов, ведущий специалист-эксперт
отдела сопровождения межпарламентской
деятельности и анализа интеграционных
процессов Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации*

Восстановление работоспособной системы малой гражданской авиации является базовым условием для развития российской Арктики. Наземная транспортная инфраструктура (автомобильные трассы и железнодорожные магистрали) в районах Крайнего Севера и Арктической зоны Российской Федерации практически отсутствует, а ее развитие затрудняется огромными расстояниями и суровыми климатическими условиями. Морское транспортное сообщение зачастую носит сезонный характер. Таким образом, основным видом пассажирского транспорта в Заполярье являются самолеты и вертолеты малой авиации.

Следовательно, задачи по экономическому развитию Арктики, созданию в регионе эффективной системы логистики для обеспечения работы Северного морского пути и добычи полезных ископаемых на шельфе могут быть решены только при условии наращивания объемов и качества авиасообщения в Арктической зоне

В целом объем перевозок пассажиров через аэропорты Арктики в 2014 году превысил 4 миллиона человек, а показатели обработанного груза и почта составляют около 40 тысяч тонн (10% и 15% соответственно от всех внутрироссийских авиаперевозок). Однако стоит признать, что значительная часть вышеуказанных перевозок относится к перемещению пассажиров и грузов не внутри собственно Арктической зоны, но между крупными северными городами и более заселенной частью России.

Экспертным сообществом единогласно признается, что малая авиация сегодня переживает серьезный кризис. Особенно ярко неудовлетворительное состояние отрасли фиксируется при сравнении нынешних показателей с цифрами советского периода. Так, пассажирооборот самолётов вместимостью 15-19 мест сегодня в 40 раз меньше, чем в 1990 году, а вместимостью 12 мест – в 60 раз.

Особая значимость авиационного комплекса для развития экономики Российской Федерации обуславливается тем фактом, что к регионам, где малая и региональная авиация является единственным средством обеспечения транспортной доступности, относится более половины территории страны.

В качестве основных направлений по развитию малой авиации в Арктике стоит выделить расширение и модернизацию наземной инфраструктуры и масштабное обновление парка воздушных судов.

Наземная инфраструктура

Снижение интенсивности полетов малой арктической авиации в постсоветский период привело к масштабной деградации системы северных аэродромов. Высокий процент износа взлетно-посадочных полос и сигнального оборудования, отсутствие подготовленных кадров, существенные финансовые проблемы за два десятилетия фактически разрушили некогда эффективно функционирующую логистическую схему. Достаточно сказать, что за эти годы около 2000 объектов аэропортов в России были переведены в статус «посадочная площадка»²¹. Показательно, что по состоянию на май 2014 года по всей России функционировало около 297 гражданских аэропортов, в то время как в лишь в одном американском штате Аляска насчитывается более 280 аэропортов²². На территории Арктической зоны Российской Федерации в 2014 году действовало 73 аэродрома²³.

Важным шагом по преодолению сложившегося кризиса в последние годы стало создание Министерством транспорта субсидируемых из федерального бюджета федеральных казенных предприятий (ФКП) с целью сохранения аэропортов с малой интенсивностью полетов в районах Крайнего Севера – «Аэропорты Севера», «Аэропорты Камчатки», «Аэропорты Чукотки», «Аэропорты Сахалина», «Аэропорты Красноярья», «Аэропорт Амдерма», «Аэропорты Дальнего Востока», «Аэропорт Кызыл». В настоящее время данные ФКП объединяют более 60 аэропортов арктических районов²⁴. Общий размер субсидий в 2014 году составил более 3 млрд. рублей. Стоит учитывать, что процесс модернизации указанных аэропортов займет не один год, так как практически повсеместно требуются масштабные работы по восстановлению взлетно-посадочных полос, рулежных дорожек, ангаров, стоянок, зданий и сооружений, светосигнального оборудования и т.д.

В настоящее время мероприятия по строительству и реконструкции аэропортов и аэродромов Арктической зоны осуществляются по двум федеральным целевым программам: «Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)» и «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года».

Кроме того, стоит отметить, что в Арктике строятся аэропорты, владельцами которых являются частные компании. Так, в феврале 2015 года на полуострове Ямал в эксплуатацию введен международный аэропорт Сабетта, 100% акций которого принадлежит ОАО «Новатэк».

²¹ Вторушин В.Н., Проблемы развития аэродромов и объектов аэропортовой инфраструктуры в Арктической зоне Российской Федерации, материалы IV Международного форума «Арктика: настоящее и будущее», 10-11 декабря 2014 года, г. Санкт-Петербург.

²² Федотовских А.В., Потеряхин В.В., Полярная авиация России на новом этапе освоения Арктики.

²³ По данным Росавиации.

²⁴ Из стенограммы совещания Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева «О мерах поддержки пассажирских авиаперевозок в Российской Федерации», 24.02.2015, г. Самара.

Обновление парка воздушных судов

По оценкам экспертов минимальное востребованное количество новых воздушных судов на Севере в период до 2020 года составляет от 1 до 3 тысяч единиц. Прекрасно зарекомендовавшие себя в прошлом самолеты Ан-2, Ил-14, Ан-24, Ан-26-100, Ан-28, Як-40 и вертолеты Ми-2, Ми-8 морально устаревают²⁵. При этом сегодня в России фактически остановлено производство самолетов, пригодных для осуществления местных полетов в условиях Арктики. Эта проблема крайне негативно влияет на внутриарктические авиаперевозки, которые, в конечном счете, являются фундаментом для освоения и жизнедеятельности в труднодоступных арктических районах.

Авиационная промышленность России насчитывает около 250 предприятий, на которых трудятся более 400 тысяч человек²⁶, что свидетельствует об огромном потенциале развития отрасли. В частности речь идет и о разработке малых самолетов, в которых столь нуждается российская Арктика.

За последнее десятилетие предпринимался ряд попыток создания отечественного воздушного судна, пригодного к эксплуатации в тяжелых климатических условиях Севера. Так в 1997-2005 годах в Новосибирском АПО было выпущено 11 серийных экземпляров Ан-38, также в 2000-х годах предприятиями ХГАПП (г. Харьков) и «Авиакор» (г. Самара) был изготовлен 31 самолет Ан-140, омским ПО «полет» до 2009 года было построено 24 Ан-3. Однако упомянутые модели по тем или иным причинам не смогли сыграть роль универсальных самолетов для Севера, а дальнейшее развитие данных проектов находится под вопросом в связи с ослаблением кооперации из-за ухудшения отношений между Россией и Украиной, где базируется компания «Антонов».

На новосибирском предприятии СибНИА действует проект по модернизации «ветерана» отечественной малой авиации Ан-2 – поршневой двигатель заменяют на турбовинтовой (американского производства). После модернизации самолет маркируется как ТВС-2МС. На сегодняшний день процесс модернизации прошли уже более 20 машин²⁷.

С 2009 года возобновились поставки чешского L-410. Завод Let Kunovice, производящий этот самолет, на 100% принадлежит екатеринбургской компании ОАО «УГМК». Обсуждаются перспективы открытия производства L-410 на территории России.

Большой популярностью пользуется среди российских авиаперевозчиков, работающих в Арктике, канадский самолет DHC-6-400. На протяжении нескольких лет ведутся разговоры о возможности сборки данной модели в г. Ульяновске.

В целом, однако, ситуация в сфере обеспечения авиапредприятий современными воздушными судами для осуществления полетов в Арктической

²⁵ Федотовских А.В., Потеряхин В.В., Полярная авиация России на новом этапе освоения Арктики.

²⁶ Рябухин С.Н., Развитие малой авиации в Российской Федерации.

²⁷ Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области, № 7 от 06.02.2015 г.

зоне Российской Федерации остается тяжелой и требует принятия конкретных мер как на федеральном, так и на региональном уровне.

Развитие малой авиации в российской Арктике – проблема, значение которой для раскрытия колоссального потенциала этого региона не может быть переоценено. Полномасштабная модернизация инфраструктуры, налаживание производства качественных российских машин, проработка схем снабжения – без указанных шагов процесс современного технологического освоения Арктики невозможен.

**Опыт российских регионов в сфере научного обеспечения
социально-экономического развития сухопутных территорий Арктической
зоны Российской Федерации**

***В.И. Павленко**, председатель Президиума,
Архангельского научного центра УрО РАН
д.э.н., профессор,*

***С.Ю. Куценко**, старший научный
сотрудник, к.э.н.,*

***А.О. Подоплёкин**, старший научный
сотрудник, к.и.н., доцент отдела
комплексных исследований Арктики
Архангельского научного центра УрО РАН*

В нашей стране вопрос о роли и перспективах научных исследований в обеспечении сбалансированного социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) стал существенным направлением общественного обсуждения, а перспективы арктической стратегии напрямую обусловлены применением в ходе её реализации потенциала регионов, поддержанного усилиями власти, науки и бизнеса.

Так, в 2009 году в целях эффективного использования научно-технического потенциала Ямала и развития научной инфраструктуры в г. Салехарде был образован «Ямало-Ненецкий научно-инновационный центр», который два года спустя преобразован в «Научный центр изучения Арктики» в статусе окружного казенного учреждения. В условиях ЯНАО создание подобного учреждения стало инновационным шагом, в результате которого была сформирована площадка, объединяющая ученых и привлекающая в округ специалистов для разработки вопросов социально-экономического и культурного развития округа, сопровождения промышленных и инфраструктурных проектов, мониторинга текущей экологической ситуации. В 2014 году в ЯНАО учреждено некоммерческое партнерство «Российский центр освоения Арктики», основные направления работы которого включают мониторинг социально-экономического состояния АЗРФ, выработку предложений на основе качественного анализа текущего состояния и организацию научных исследований на территории Арктики.

В октябре 2014 года Губернатор Мурманской области М.В. Ковтун объявила о планах создания «Арктического университета» в составе институтов Кольского научного центра РАН и головных подразделений и филиалов государственных вузов в регионе в целях подготовки кадров для развития АЗРФ. Согласно заявленным планам, профилирование новой структуры обуславливается перспективами Мурманской области, как базовой площадки ведущих добывающих компаний России и крупнейшего транспортно-логистического хаба страны на побережье Северного ледовитого океана. Такой шаг мог бы способствовать созданию предпосылок повышения социально-экономической устойчивости в условиях сложной демографической динамики в регионе. Кроме того, неоспоримым

потенциальным преимуществом «Арктического университета» в Мурманске может явиться уникальное географическое положение Мурманской области, как единственной приграничной сухопутной территории АЗРФ и российской части Баренцев Евро-Арктического региона (БЕАР).

В ряду усилий, предпринимаемых субъектами федерации расположенными в Арктике в целях укрепления научных и научно-инновационных основ социально-экономического роста, следует особо отметить деятельность Архангельской области. Регион является одним из примеров реальной заинтересованности органов власти в системной опоре на потенциал научного и образовательного сообщества, взаимодействующего с бизнесом и гражданскими объединениями в интересах развития АЗРФ. В частности, в 2009-2010 годах руководство области оказало определяющую политическую и организационную поддержку созданию в Архангельске федерального университета, который планировался как ведущий региональный центр подготовки квалифицированных кадров для реализации задач в сфере освоения Арктики. На протяжении 2012-2015 годов Правительство Архангельской области выступает активным участником крупных научных и научно-практических мероприятий на базе Архангельского научного центра и других учреждений УрО РАН, которые, как правило, направлены на объединение усилий науки, региональной власти и бизнеса по разработке инструментов реализации конкурентного потенциала арктических территорий, обеспечения высокого качества жизни населения и внедрения инновационных моделей управления территориями.

В ноябре 2014 года в Архангельском научном центре состоялся Дискуссионный клуб – «Арктика как системообразующий проект социально-экономического и инновационного развития России», организованный ФАНО России совместно с Президиумом РАН и Правительством Архангельской области. В мероприятии под председательством заместителя руководителя ФАНО России А.М. Медведева приняли участие представители Президиума РАН, региональных органов исполнительной власти, свыше 80 научных организаций ФАНО, порядка 15 крупных российских компаний и несколько вузов. В развитие инициативы Губернатора Архангельской области и в результате обсуждения на Дискуссионном клубе было принципиально поддержано предложение о создании в Архангельске Федерального центра комплексных исследований Арктики на базе АНЦ УрО РАН.

В послании Архангельскому областному Собранию депутатов 27 февраля 2015 года руководитель региона четко определил намерение областных властей: «Архангельск станет единственным северным городом, в котором будет сосредоточена научная и образовательная инфраструктура федерального значения, нацеленная на изучение и освоение Арктики».

Наметившаяся тенденция территориального перераспределения научно-исследовательского потенциала связана с новыми приоритетами стратегии пространственного развития, прежде всего, с акцентом на крупные периферийные макрорегионы – Арктику, Сибирь и Дальний Восток.

При этом в сфере научного обеспечения национальной арктической политики крайне актуален вопрос о консолидации соответствующего ресурсного обеспечения, совершенствовании законодательных основ его применения и эффективном использовании интеллектуального потенциала страны.

В субъектах АЗРФ сформировался объективный запрос власти, бизнеса и общества на новую базовую отрасль – науку, обеспечивающую сбалансированное и инновационное развитие экономики и территорий. Это предполагает принятие адекватных программно-целевых и институциональных решений лежащих в научно-исследовательской и инновационно-технологической сферах. Исторический опыт лидерства нашей страны в Арктике и современная практика зарубежных циркумполярных государств показывают не только необходимость, но и высокую экономическую эффективность развития систем фундаментальных и прикладных научных исследований как одной из основ арктической политики.

Учитывая «отложенное» финансирование Государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации до 2020 года» (программа принята как аналитическая), научные организации ФАНО России являются в настоящее время единственным сообществом в стране, фактически осуществляющим специализированный план «арктических» НИР. В рамках комплексной программы «Поисковые фундаментальные научные исследования в интересах развития АЗРФ» в 2014 году свыше 70 научных организаций выполняли 100 проектов общим объемом финансирования всего в 200 млн. рублей. Арктическая тематика выделена в особое направление программ деятельности региональных отделений академии, где финансирование осуществляется главным образом за счет внутренних ресурсов.

В то же время государственное задание для учреждений ФАНО России до сих пор формируется на основе «Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013-2020 годы», не предусматривающей акцентов на Арктике как обособленном направлении. Аналогичным образом государственный заказ, ретранслируемый через тематику конкурсов (в том числе региональных) РФФИ и РГНФ, и через приоритеты, заявляемые РНФ и другими фондами поддержки науки, также опосредованно ориентирует научное сообщество страны на решение задач российской арктической Стратегии.

Отсутствие комплексной национальной программы фундаментальных и прикладных исследований Арктики может стать фактором «дисперсии» ресурсов федеральных ведомств, РАН и фондов поддержки науки. Очевидное следствие такого распыления – недостаточная концентрация и низкая эффективность усилий в сфере решения приоритетных задач, связанных с освоением Арктики, национальным мега-проектом, в перспективе обеспечивающим прорыв в социально-экономическом развитии России. Принимая во внимание наличие фактически реализуемых общенациональных научных планов в других приарктических государствах, указанные обстоятельства содержат в себе

опасность критического снижения конкурентоспособности Российской Федерации в Арктике и ослабления ее геополитических позиций в макрорегионе.

Ключевым условием эффективности реализации национальной российской программы арктических исследований должна стать разработка ее как неотъемлемого компонента (подпрограммы) федеральной программы развития АЗРФ. В 2013 году соответствующие предложения органов исполнительной власти субъектов федерации, а также РАН по содержанию и мероприятиям такой подпрограммы были представлены в уполномоченное федеральное министерство – Минрегион России.

Вполне очевидна необходимость внесения изменений в государственную программу «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации до 2020 года»²⁸. Прежде всего, для приведения ее в бóльшее соответствие целям и задачам российской арктической стратегии, усиления взаимодействия научных организаций ФАНО России в решении прикладных задач, выработке практических рекомендаций. При дальнейшем совершенствовании упомянутой Государственной программы целеполагание ее научно-инновационного раздела (подпрограммы) должно быть обусловлено приоритетами Стратегии, ориентирующими на обеспечение сбалансированного развития регионов, четко координируемую реализацию проектов освоения ресурсов и развития территорий на основе проведения комплексных фундаментальных и прикладных научных исследований, внедрения их результатов в деятельность органов власти, хозяйствующих субъектов и учреждений социальной сферы АЗРФ.

²⁸ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 21.04.2014 № 366.

О перспективных направлениях экономических исследований на территории Арктической зоны Республики Саха (Якутия)

М.В. Николаев, директор,
д.э.н., профессор,
П.В. Гуляев, к.э.н., доцент
Научно-исследовательского
института региональной
экономики Севера СВФУ
им. М.К. Аммосова

Современная государственная политика социально-экономического развития страны обозначила приоритет «восточного вектора», направленного на опережающее развитие Дальневосточного макрорегиона и конкурентное взаимодействие со странами АТР. Изменение социально-экономических систем на Северо-Востоке России в русле указанной государственной политики требует разработки новой модели управления социально-экономическими системами. Данное обстоятельство также усиливается политикой нового этапа освоения Арктической зоны России, в составе которой Восточный сектор Арктики остается наименее изученным, с точки зрения современной парадигмы устойчивого (сбалансированного) социально-экономического развития региона.

При этом территориальное развитие происходит в условиях глобализации, формирования глобального информационного общества, глобальной экономики знаний, что сопряжено со сменой технологического уклада и изменением мирового климата. В данных обстоятельствах социально-экономические системы, традиционно функционирующие и вновь создаваемые на территории Северо-Востока России, должны быть в короткие сроки адаптированы к новым, быстроменяющимся условиям. Совершенно очевидно, что при переходе к новому типу общества и экономики – информационное общество и экономика знаний – количество факторов и условий, к которым необходимо адаптироваться увеличивается, а продолжительность адаптационного периода сокращается. Адаптация на национальном и субнациональном уровне подразумевает необходимость совершенствования научной базы, являющейся основой для принятия управленческих решений, которые должны иметь комплексный характер.

Таким образом, научная проблема в рамках данного направления состоит в несоответствии действующей системы принятия управленческих решений условиям реализации «восточного вектора» индустриальной политики, что настоятельно требует разработки новой модели устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны Северо-Востока России.

Основными процессами, требующими дополнительного исследования и регулирования на территории Арктической зоны Северо-Востока России, являются:

- совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей недропользование на территории северных регионов и во многом определяющей принципы бюджетного федерализма, и как следствие – изменение системы

межбюджетных отношений с учетом сложившейся практики отношений на территории субъекта Российской Федерации;

- активное взаимодействие государства и корпоративных структур с использованием механизма государственно-частного партнерства, требующее соучастия крупных университетов в соответствии с современным представлением об инновационных процессах и их влияния на устойчивое социально-экономическое развитие;

- выделение территорий опережающего развития и особых экономических зон с перспективой организации новых производств, создания новых рабочих мест и необходимостью уточнения государственной политики в отношении регионального трудового ресурса, продовольственной безопасности региона, качества жизни, развития человеческого потенциала, образования, здравоохранения, культуры и экологии;

- разработка новой стратегии развития Дальневосточного макрорегиона, требующей научного обоснования новой модели устойчивого социально-экономического развития арктической части Северо-Востока России.

Следует отметить, что для перспектив социально-экономического развития Северо-Востока России стратегическое значение имеет экономический потенциал Арктической зоны Республики Саха (Якутия), на территории которой расположены богатейшие месторождения алмазов, золота, серебра, редкоземельных металлов, угля. При этом основными проблемами, тормозящими социально-экономическое развитие арктических районов, являются высокая степень износа основных производственных фондов, коммунальных систем, социальной инфраструктуры, низкий уровень благосостояния населения, сокращение доли трудоспособного населения в результате его миграционного оттока в центральные районы Якутии, неразвитость транспортной и энергетической инфраструктур.

В целях создания условий для поступательного движения экономики на территории арктических и северных районов республики с учетом положений Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 25.12.2013 № 2415 2014 год был объявлен годом Арктики. В рамках мероприятий, посвященных году Арктики, Правительством Республики была утверждена Комплексная программа социально-экономического развития арктических и северных районов Республики Саха (Якутия) на 2014-2016 годы и на период до 2020 года. Комплекс мероприятий сформирован с учетом предложений и действующих программ региональных отраслевых министерств и ведомств, муниципальных образований, а также мероприятий, включенных в инвестиционные программы крупных градообразующих предприятий (ГУП «ЖКХ РС (Я)», ОАО «Сахаэнерго»).

Для обеспечения благоприятных условий реализации стратегий и программ развития Арктической зоны на территории Республики Саха (Якутия), а также на территории Северо-Восточного макрорегиона целесообразно обозначить основные

задачи, требующие научно-обоснованного решения в рамках вышеуказанной научной проблемы.

1. Одним из основных инструментов регулирования в условиях индустриальной экономики и индустриального общества является политика государственных расходов. Несомненно – без полномасштабного государственного участия в экономике Арктической зоны в современных условиях невозможно обеспечить надлежащее качество жизни населения. Однако при этом необходимо учитывать обстоятельства, существенным образом влияющие на организацию региональной экономики и общества. Особенно на территории арктических и северных районов.

Одним из таких обстоятельств является переход от экономики индустриальной к экономике постиндустриального типа. При этом смена технологических укладов сопряжена с возникновением новой организации общественных отношений, при котором индустриальное общество трансформируется в постиндустриальное и в информационное общество в условиях экономического, социального и культурного глобализма. Глобализм, как объективный процесс воздействует на социологию, экономику, культуру населения, народов и социальных групп. Возникают предпосылки для трансформации общепринятых в индустриальной экономике норм, определяющих содержание понятия «качество жизни». При этом в мировой теории и практике организации общества отмечается увеличение населения городских агломераций при уменьшении численности сельского населения. Данное обстоятельство также означает наличие значительного оттока населения из Арктической зоны. По данным ФГБУН «Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина» Кольского научного центра РАН в арктической зоне развитых стран проживают в основном коренные народы Севера. Данные процессы сопровождаются снижением трудоемкости в производстве и повышением потребительских требований к услугам, обеспечивающим качество жизни в современных условиях: здравоохранение, образование, культура, организация досуга. Таким образом, государственная политика, направленная на повышение качества жизни населения в северных и арктических районах, должна быть акцентирована на рациональном обслуживании населения государственными услугами с учетом мировых стандартов. Однако простое увеличение объема данных услуг, определяемое увеличением используемых ресурсов, не дает желаемого эффекта. Требуются существенные организационные инновации, учитывающие вышеперечисленные эффекты и факторы (с преобладанием дистанционных технологий предоставления бюджетных (государственных) услуг).

2. Также необходимо учитывать, что система государственного регулирования экономики тесно связана с системой административно-территориального деления. Эта система унаследована Россией от экономики СССР и не соответствует современным условиям, что существенно снижает эффективность государственного управления и регулирования на региональном и

субрегиональном уровне. Многие механизмы, используемые в практике управления социально-экономическим развитием, устарели «морально», используются «по инерции» и требуют модернизации. Несоответствие устаревшей системы административно-территориального деления современным условиям усугубляется растущей рыночной асимметрией, диспропорциями в отраслевой структуре региональной экономики. В связи с этим предлагаем акцентировать внимание на необходимости изменения подходов к государственному регулированию экономики с учетом перехода к постиндустриальному и информационному обществу. Качество жизни при этом целесообразно определять, в первую очередь, исходя из субъективных оценок населения, и затем, исходя из макроэкономических показателей.

3. Немаловажное значение для повышения результативности государственного регулирования экономики имеет используемая методология районирования и зонирования. Зонирование арктических и северных территорий предпочтительно производить, выделяя прибрежную зону опережающего экономического развития. Прибрежная зона является стратегической по определению в соответствии со Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и имеет потенциал для развития поселений с развитой инфраструктурой, логистическими сетями, складским хозяйством. Инфраструктура, обеспечивающая функционирование Северного морского пути, должна использоваться при организации оптимального распределения ресурсов и сбытовой логистической сети экономических субъектов, хозяйствующих на территории северных и арктических районов. В числе основных факторов, влияющих на эффективность промышленного производства и сельского хозяйства в условиях рыночной экономики, традиционно анализируется транспортная доступность рынков производственных ресурсов и рынков сбыта произведенной продукции. Для экономических субъектов, занимающихся традиционным промыслом коренных народов Севера, в последние десятилетия возникла существенная асимметрия в доступе к рынкам сбыта произведенной продукции. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации предусматривает развитие единой Арктической транспортной системы России в качестве национальной морской магистрали, ориентированной на круглогодичное функционирование, включающей в себя Северный морской путь и тяготеющие к нему меридиональные речные и железнодорожные коммуникации, а также аэропортовую сеть. В связи с этим, государственное регулирование должно быть направлено на создание распределительной сети, которая будет адекватна уровню экономической активности населения, а также будет стимулировать население к участию в рыночных отношениях.

4. Одним из приоритетных направлений Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации является создание современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры. Разновидностью данной инфраструктуры является информационно-финансовая среда. Следует отметить, что в современной

экономике информационные технологии во многом обеспечивают рациональное распределение и использование финансовых ресурсов на товарных и ресурсных рынках, в том числе в сфере материального воспроизводства. Особое значение в современной глобальной экономике приобретает информационная асимметрия на рынках, исследованная нобелевскими лауреатами Акерлофом, Спенсом и Стиглицем. Экономические субъекты, функционирующие на территории арктических и северных административно-территориальных единиц, часто находятся в условиях изолированности, в том числе информационной. Уровень развития информационно-финансовой среды (плотность и емкость) в данных условиях часто определяет возможность, готовность и потребность населения активно участвовать в экономике региона. Наличие и уровень развития информационной инфраструктуры, окружающей и поддерживающей финансовые системы различного уровня, дает возможность экономическим субъектам эффективно использовать различные элементы финансовых механизмов. Современные электронные платежные системы, интернет-технологии в финансовых системах, интернет-трейдинг, современное протоколирование данных, оптимизирующее денежные транзакции, доступ к бюджетным услугам электронного правительства, доступ к интернет-услугам – вот лишь короткий перечень новейших элементов информационно-финансовой среды, снижающих информационную асимметрию на рынках и стимулирующих деловую активность «на местах».

5. В целях компенсации отрицательных эффектов, возникающих от сложившейся рыночной асимметрии, целесообразно усовершенствовать методологию межбюджетных отношений в части выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов и образований на уровне поселений. Необходимо определить в рамках бюджетного законодательства термин «рыночная асимметрия». Принимая данную категорию в качестве объекта научного исследования, необходимо провести изыскания в целях разработки методики оценки степени рыночной асимметрии на территориях северных и арктических районов, и по результатам исследования провести корректировку методологии распределения финансовой помощи муниципальным образованиям. При определении уровня рыночной асимметрии следует также учитывать количество труднодоступных мест на территории муниципального образования.

6. В целях стимулирования рыночных отношений, спроса и предложения, деловой активности населения на территории северных и арктических районов целесообразно сформировать за счет средств государственного бюджета субъектов Федерации с субсидиарным участием федерального бюджета фонды стимулирования развития и поддержки северных территорий. Для оптимизации управления вновь создаваемыми фондами, учитывая стратегические интересы Российской Федерации в Арктической зоне, предлагаем сформировать ведомственную структуру управления в ранге республиканского министерства.

7. Транспортная инфраструктура в районах Крайнего Севера и Арктической зоны Российской Федерации, в виде автомобильных и железнодорожных путей,

практически отсутствует, а речной и морской транспорт является сезонным. Основным видом пассажирского транспорта в Заполярье являются самолеты и вертолеты малой авиации. Система арктических авиаперевозок в настоящее время находится в неудовлетворительном состоянии. Пассажирооборот самолетов вместимостью 15-19 мест сегодня в 40 раз меньше, чем в 1990 году, а вместимостью 12 мест – в 60 раз.

В связи с высокой стоимостью строительства и эксплуатации традиционной наземной транспортной инфраструктуры, воздушный транспорт остается безальтернативным средством пассажирского сообщения на территориях Крайнего Севера и арктических регионов Российской Федерации. К регионам, где малая и региональная авиации являются единственным средством обеспечения транспортной доступности, относится более половины территории страны.

Республика Саха (Якутия) традиционно относится к субъектам Российской Федерации с низкой плотностью населения²⁹. Кроме того, на территории республики имеются 169 наслегов, 15 городских поселений, 233 села (поселка), 163 производственных участка, относящихся к категории труднодоступных и отдаленных местностей³⁰.

Для сравнения: в Магаданской области порядка **70** отдаленных и труднодоступных местностей с расположенными на их территории объектами, в том числе метеостанции, маяки, оленеводческие бригады, старательские артели, рыболовецкие бригады; в Чукотском автономном округе около 30 подобных местностей; в Республике Бурятия – около 55; в Республике Карелия – около 100³¹.

При этом транспортная система в Арктической зоне Республики Саха (Якутия) характеризуется слабым развитием наземных коммуникаций. Более 85% территории республики имеет сезонную транспортную доступность. Только 16% населения проживает в зоне круглогодичного транспортного сообщения, из 629 сельских населенных пунктов лишь 48 связаны с районными центрами дорожной сетью с твердым типом покрытия, 25 районов из 33 не имеют надежной транспортной связи с центром республики и близлежащими районами.

Доля пассажирооборота воздушного транспорта в Якутии составляет 84% в общем объеме перевозок. Самолеты и вертолеты – практически единственное средство круглогодичного передвижения для населения северных районов республики. Расстояния транспортировки пассажиров и грузов внутри региона сравнимы с расстояниями межобластных перевозок. При этом в настоящее время

²⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.05.2004 № 707-р.

³⁰ Закон Республики Саха (Якутия) «О перечне труднодоступных и отдалённых местностей в Республике Саха (Якутия)».

³¹ Закон Магаданской области «О труднодоступных и отдаленных местностях Магаданской области»; «О перечне отдаленных и труднодоступных местностей в Чукотском автономном округе»; Закон о труднодоступных и отдаленных местностях в Республике Бурятия для проведения выборов и референдумов в Республике Бурятия; Закон Республики Карелия «О перечне труднодоступных и отдаленных местностей в Республике Карелия».

развитие региональной авиации тормозят ценовая доступность при низких уровнях доходов населения и устаревающая авиатехника.

Наиболее серьезные проблемы складываются в транспортном обслуживании бюджетной сети на территории Арктической зоны республики, где связь с отдаленными населенными пунктами традиционно осуществлялась и осуществляется воздушным транспортом и вездеходной техникой. При этом низкий уровень бюджетной обеспеченности потребности в ГСМ, высокая стоимость перевозок на самолетах и вертолетах, недостаточное количество транспорта высокой проходимости и маломерного флота часто являются реальными ограничениями в обеспечении надежности и качества реализации бюджетных услуг, а также факторами, создающими предпосылки для дискредитации государственной системы Российской Федерации.

Данные условия являются объективными предпосылками для развития малой авиации в Арктической зоне Республики Саха (Якутия). Следует отметить, что Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации до 2020 года запланированы мероприятия по развитию эффективной системы авиационного обслуживания арктических районов, такие как реконструкция и модернизация сети аэропортов вдоль трассы Северного морского пути, развитие малой авиации. Кроме этого, в Арктической зоне предполагается создание надежной системы оказания услуг связи, навигационных, гидрометеорологических и информационных услуг, в том числе за счет применения системы ГЛОНАСС, создания многоцелевой космической системы «Арктика» и модернизации радионавигационной системы дальнего действия «РСДН-20» («Маршрут»).

В целом в Российской Федерации в пределах Арктической зоны 80% пассажиров перевозится авиацией на местных воздушных линиях. В Арктической зоне малой авиацией выполняется более 50% от всех местных авиаперевозок в стране. Более 80% арктических местных перевозок являются социально-значимыми и субсидируются государством.

Однако текущее состояние воздушного законодательства России не позволяет развивать малую и региональную авиацию, как основу транспортного сообщения, вследствие чего существуют проблемы в социально-экономическом развитии АЗРФ, которая является стратегической территорией для развития государства.

На сегодняшний день практически исчезли все виды востребованных авиационных работ для сектора малой авиации, такие как транспортно-связные, аэросъемочные, сельскохозяйственные, санитарные, лесоавиационные, пожаротушение и многие другие. Отсутствие малой авиации крайне отрицательно сказывается на транспортном сообщении между малыми населенными пунктами, где полностью отсутствует наземная транспортная инфраструктура.

Одной из важнейших причин, препятствующих развитию малой и региональной авиации, является несовершенная нормативно-правовая база, основу которой составляет Воздушный кодекс Российской Федерации. В

соответствии со ст. 21 Воздушного кодекса, гражданская авиация используется в целях обеспечения граждан и экономики, которая делится на два вида: коммерческая и некоммерческая авиации (авиация общего назначения).

При этом для регионов АЗРФ необходимо развитие малой авиации именно в коммерческой составляющей гражданской авиации. Экономика в магистральной, региональной и малой авиации разная, ввиду этого должны быть и разные механизмы администрирования, управления и дотаций.

Для создания правовых условий, в части развития малой авиации, необходимо законодательно закрепить понятие «малая авиация». Это позволит создать необходимую нормативно-правовую базу для администрирования и управления данного подвида коммерческой авиации, чтобы требования, предъявляемые для магистральной и региональной авиации, не предъявлялись к малой авиации, что делает невозможным ее развитие на сегодняшний день.

Таким образом, в целях реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, а также подготовки Программы исполнения данной стратегии, считаем необходимым рекомендовать организовать научные исследования по следующим направлениям:

1. Совершенствование государственного регулирования экономики на территории арктических районов (рационализация обслуживания населения государственными услугами с учетом мировых стандартов; поддержка конкурентной среды и государственное предпринимательство; поддержка малого бизнеса; сглаживание рыночной и информационной асимметрии, ценовой дискриминации);

2. Организация мониторинга качества жизни населения северных и арктических районов на основе субъективных оценок;

3. Зонирование территории северных и арктических районов с выделением «центральных мест качества жизни населения», «точек роста качества жизни населения» (примечание: в индустриальный период точки роста являлись, прежде всего, точками индустриального развития);

4. Совершенствование системы зонирования с учетом наличия прибрежных зон опережающего развития и характеристик информационно-телекоммуникационной инфраструктуры на территории арктических районов;

5. Принципиальные направления реформы недропользования в Арктической зоне России;

6. Совершенствование логистики снабжения, распределения ресурсов, сбытовой логистики на территории северных и арктических районов с учетом оптимизированного зонирования;

7. Совершенствование межбюджетных отношений и бюджетного процесса в целом на территории арктических районов.

Предложения по законодательному обеспечению социального развития Арктической зоны Российской Федерации и Мурманской области в ее составе

*Л.А. Рябова, заведующая отделом социальной политики на Севере, к.э.н.,
Е.А. Корчак, старший научный сотрудник, к.э.н.,
Е.Е. Торопушина, старший научный сотрудник, к.э.н.,
И.А. Гущина, заведующая сектором социологических исследований, к.э.н.
Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН*

1. Ключевые проблемы законодательного обеспечения развития Арктической зоны России и предложения по их решению.

Реализация национальных интересов России в Арктике должна опираться на систему эффективных институтов, обеспечивающих условия для активного развития АЗРФ, в том числе для создания привлекательной модели социального развития российских арктических территорий. Сегодня имеет место несистемность законодательной базы развития российской Арктики, более того, отсутствует ряд ключевых правовых и организационно-управленческих институтов.

Основными проблемами законодательного обеспечения развития АЗРФ на наш взгляд, являются: во-первых, отсутствие федерального закона, системно и в целостном виде обеспечивающего правовую базу развития российской Арктики. Во-вторых, отсутствие до недавнего времени государственной структуры, координирующей развитие Арктической зоны. Недавно принятое решение о создании Комиссии Правительства России по развитию Арктики является позитивным шагом в решении данной проблемы. На нынешнем этапе необходимо приложить усилия, чтобы работа Комиссии стала действительно комплексной и охватывала бы не только такие важные направления как организация присутствия в Арктике оборонных сил, связи и систем навигации, функционирования Северного морского пути, но и не менее важный вопрос реализации активной социальной политики в АЗРФ, создания условий для улучшения качества жизни, развития человеческого потенциала Арктики – главного условия успешного развития этого макрорегиона.

Нерешенность ключевых проблем ведет к постоянному появлению новых нерешенных вопросов. Например, после упразднения Минрегиона России законодательно не определен ответственный исполнитель одного из важнейших нормативных правовых документов – государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

В связи с этим предлагается:

а) активизировать работу по подготовке и принятию закона «Об Арктической зоне Российской Федерации»;

б) наделить Комиссию Правительства России по развитию Арктики функциями по координации законодательных мер, направленных на социально-экономическое развитие АЗРФ, а также по формированию и реализации государственной социальной политики на арктических территориях России.

Особо отмечаем необходимость привлечения для работы в Комиссии научных экспертов и практиков из арктических регионов и муниципалитетов для обеспечения возможно более полного отражения реального положения дел на местах и учета интересов арктических регионов.

2. Проблемы законодательного обеспечения развития Арктической зоны России в сфере качества жизни населения и предложения по их решению.

Заявленные в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года приоритетные направления развития отраслей социальной сферы, направленные на улучшение качества жизни населения, проживающего и работающего в АЗРФ, практически отсутствуют в государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». Так, в Программе запланированы лишь отдельные точечные мероприятия развития отраслей социальной сферы, в т.ч.: переселение граждан, проживающих в городах Норильск и Дудинка, и модернизация коммунальной инфраструктуры г. Норильск в рамках реализации государственной программы «Обеспечение доступным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»; строительство и реконструкция объектов Соловецкого государственного историко-архитектурного и природного музея заповедника в рамках государственной программы «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы.

На федеральном уровне фактически отсутствует дифференцированный подход к определению нормативных показателей кадрово-инфраструктурной обеспеченности в социальной сфере арктических регионов. Слабо учитывается в действиях федеральных и региональных властей значительное и усиливающееся в связи с процессами оптимизации неравенство в обеспечении услугами учреждений социальной инфраструктурой жителей арктических территорий – усиление очаговости размещения объектов социальной инфраструктуры, их концентрация в административных центрах, ведущая к снижению доступности медицинских и других услуг для жителей поселений, не являющихся административными центрами.

Предложения:

а) включить в государственную программу «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» приоритетные направления развития отраслей социальной сферы, направленные на улучшение качества жизни населения, проживающего и работающего в АЗРФ, в соответствии с теми, что определены в Стратегии развития Арктической зоны

Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года.

б) законодательно обеспечить формирование дифференцированных механизмов государственной политики в сфере развития социальной инфраструктуры населенных пунктов различного типа, особенно удаленных и малонаселенных поселений. Законодательно закрепить для регионов АЗРФ при разработке нормативных показателей кадрово-инфраструктурной обеспеченности, особенно в здравоохранении, применение их повышенных значений в связи с ростом очаговости размещения объектов здравоохранения, низкой транспортной доступностью поселений и необходимостью реализации компенсаторной функции социальной инфраструктуры в Арктике.

в) начать разработку и реализацию государственной программы по развитию социальной инфраструктуры Арктической зоны Российской Федерации, направленной на существенное повышение доступности объектов и качества услуг отраслей социальной сферы. Включить данную программу в государственную программу «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

3. Проблемы законодательного обеспечения развития Арктической зоны России в сфере развития трудового потенциала и предложения по их решению.

Сегодня в рамках реализации национальных интересов и достижения целей государственной политики России на территории АЗРФ в целом и Мурманской области в частности актуализируется задача регулирования трудового потенциала. Одно из важных условий ее решения – удовлетворение потребности в рабочей силе за счет проживающего на территории АЗРФ населения, адаптированного к суровым условиям Арктики, в т.ч. за счет создания условий для активизации молодежи на региональных и локальных рынках труда. Эта задача особенно актуальна для Мурманской области как уникального, в высокой степени обжитого региона российской Арктики. Ориентация политики на рынке труда Мурманской области в первую очередь на жителей местных сообществ обоснована потребностью привлечения для работы в АЗРФ специалистов, подготовленных не только в профессиональном плане, но и обладающих особыми арктическими компетенциями, т.е. адаптированных к профессиональной деятельности и проживанию в суровых природно-климатических условиях Арктики.

Основными недостатками федерального законодательства, касающегося АЗРФ, в сфере регулирования трудового потенциала являются следующие:

а) отсутствие единого нормативного правового акта, определяющего понятие и размеры районного коэффициента для территорий АЗРФ.

Сегодня размер районного коэффициента и порядок его применения для расчета заработной платы работников организаций, расположенных в АЗРФ, а также фиксированных размеров трудовой пенсии по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца и по государственному пенсионному обеспечению,

пособий, стипендий и компенсаций определяются информационными письмами Департамента по вопросам пенсионного обеспечения Минтруда России от 09.06.2003 № 1199-16, Департамента доходов населения и уровня жизни Минтруда России от 19.05.2003 № 670-9 и Пенсионного фонда России от 09.06.2003 № 25-23/5995. Эти документы содержат сведения о размерах коэффициентов, действующих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, для рабочих и служащих непроеизводственных отраслей и не содержат таковых для работников производственных отраслей. Это ведет к нарушению принципа возмещения повышенной стоимости проживания в дискомфортных условиях Арктики для многих профессиональных групп;

б) отсутствие нормативного правового документа, закрепляющего размеры процентных надбавок в зависимости от отнесения территории к районам Крайнего Севера. При определении размеров и условий начисления процентных надбавок применяются нормативные правовые акты, частично утратившие силу вследствие образования новых субъектов Федерации. Например, Постановление Совета Министров СССР от 10.11.1967 № 1029 «Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, на которые распространяется действие указов Президиума Верховного Совета СССР от 10.02.1960 г. и от 26.09.1967 г. о льготах для лиц, работающих в этих районах и местностях»³².

В этой связи представляется целесообразным:

а) разработка единого нормативного правового акта (с соответствующим изменением главы 50 Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ) от 30.12.2001 № 197-ФЗ), регламентирующего вопросы районного регулирования оплаты труда, а также гарантий и компенсаций для лиц, работающих на предприятиях, в организациях и учреждениях на территориях АЗРФ (районного коэффициента, процентной надбавки, дополнительных отпусков, ежегодной оплаты проезда к месту проведения отпуска и обратно работнику и членам его семьи и др.).

В том числе: расширение набора государственных гарантий и компенсаций, включая обеспечение работника и членов его семьи благоустроенным жильем по месту работы; предоставление бесплатного благоустроенного жилья молодым специалистам отраслей социальной сферы;

б) усиление государственного воздействия на разработку кадровой политики предприятий. В том числе законодательное закрепление в едином нормативном

³² Постановление Совмина СССР от 03.01.1983 № 12 (ред. от 03.03.2012) «О внесении изменений и дополнений в Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, утвержденный Постановлением Совета Министров СССР от 10.11.1967 № 1029» (вместе с «Перечнем районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, на которые распространяется действие Указов Президиума Верховного Совета СССР от 10.02.1960 г. и от 26.09.1967 г. о льготах для лиц, работающих в этих районах и местностях», утв. Постановлением Совмина СССР от 10.11.1967 г. № 1029). «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

правовом акте, регламентирующем вопросы районного регулирования оплаты труда, и в ТК РФ ответственности работодателей в АЗРФ за обеспечение высокой степени социальной защищенности работников – например, в связи с негативной ситуацией на рынке труда, обусловленной монопрофильным характером экономики арктических рынков труда или при увольнении в связи с ликвидацией предприятия.

4. Предложения по законодательному закреплению организации механизма обратной связи и повышению роли общественного мнения во взаимодействии властных структур и граждан в Арктической зоне России.

В настоящее время ежегодная оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти осуществляется на основании Указа Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и по методике, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2012 № 1142. Установленные в Указе требования к оценке эффективности деятельности органов власти предусматривают ежегодный мониторинг общественного мнения об удовлетворенности деятельностью муниципальной власти по многим параметрам.

Такой подход предполагает возможность использования реальных сведений о состоянии и качестве реализации потребностей общества и личности, основанных не только на статистической, но и на субъективной (общественное мнение) информации. Социологические оценки являются разновидностью социального взаимодействия, так как являются суждения о социальной реальности и служат основой формирования социальной позиции. Наличие социологической информации, возможность ее анализа и обобщения представляют значимый ресурс для повышения эффективности социального управления, организации обратной связи между гражданами и органами власти.

Однако сегодня используемые оценочные социологические индикаторы в большей мере отражают финансово-экономическую составляющую управления и в меньшей – социальную. Несовершенство обозначенной выше методики позволяет по-разному трактовать показатели, что может искажать реальную картину социальной ситуации, зачастую маскируя либо нивелируя реальные проблемы. Особую тревогу вызывает тот факт, что данные опросов в большинстве регионов Арктической зоны России сегодня отсутствуют в открытом доступе, ограничивая использование этой информации в экспертных и исследовательских целях.

В условиях особого внимания к Арктике и в рамках реализации государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» логичным представляется законодательно (в законе «Об Арктической зоне Российской Федерации», в других нормативных правовых документах) закрепить использование единой для этой территории системы социально-экономического мониторинга. Наряду с показателями социально-экономического развития в него следует включить блок социологической информации, ориентированный на выявление мнений населения

по значимым аспектам жизнедеятельности. Содержание этого блока должно быть представлено такими субъективными показателями как уровень жизненного благополучия, качество социальной среды, доверие к органам власти и другим социальным институтам, уровень вовлеченности жителей в процессы самоуправления, уровень социального настроения и оптимизма и др.

Единый подход в организации социологического мониторинга позволит получить сопоставимые в рамках Арктической зоны России данные, что особенно важно для этого макрорегиона, в который входят территории, являющиеся составными частями субъектов Федерации, что затрудняет получение информации, необходимой для диагностики состояния социальных фактов и определения вектора происходящих социальных изменений (например, изменение за определенный период доли жителей, относящих себя к категории «бедных»).

Организованная через изучение общественного мнения населения Арктической зоны России системная обратная связь позволит обеспечить понимание со стороны властей всех уровней восприятия населением происходящих социально-экономических процессов и создаст основу для применения более обоснованных подходов к выработке управленческих решений.

Опыт социальной политики Мурманской области в сфере уровня жизни населения: достижения и проблемы

Е.А. Корчак, старший научный сотрудник, к.э.н. Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН

Мурманская область – регион, входящий в состав Арктической зоны России, территория которого (144,9 кв. км) лежит за Северным Полярным кругом. Условия жизнедеятельности населения области (771 тыс. человек на 01.01.2014 года³³) формируются под влиянием физико-географических и природно-климатических территориальных особенностей региона, в частности, при очаговом характере заселения плотность населения – достаточно низкая и составляет 5,3 чел. на км².

В соответствии со ст. 45 Устава Мурманской области³⁴ основными целями региональной социальной политики являются формирование социально ориентированной рыночной экономики; обеспечение основных социальных гарантий для населения в сфере занятости, социальной защиты; создание экономических и правовых условий, обеспечивающих самореализацию личности, экономическую активность человека; ликвидация бедности, обеспечение потребления материальных благ не ниже минимального уровня. В целях обеспечения эффективного решения проблем в сфере уровня жизни населения Мурманской области, социальная политика региона в этой сфере в 2007-2012 годы включала следующие основные направления:

1) политика занятости: повышение эффективности занятости отдельных категорий населения (содействие трудоустройству незанятых инвалидов, выпускников учреждений высшего, среднего и начального профессионального образования, многодетных родителей, родителей, воспитывающих детей-инвалидов), государственная поддержка начинающих предпринимателей (организация специального обучения граждан, проживающих на территории Мурманской области, желающих начать собственное дело)³⁵, снижение социальной напряженности среди военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей (профессиональная переподготовка, предоставление услуг по социальной адаптации на рынке труда, организация профессионального обучения, организация оплачиваемых общественных работ и временного трудоустройства

³³ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014: Стат. сб. / Росстат. – М., 2014. – 900 с. – Библиограф. – с. 37.

³⁴ «Устав Мурманской области» принят Мурманской областной Думой 26.11.1997 г. (в ред. от 08.04.2014).

³⁵ Постановление Правительства Мурманской области от 01.10.2012 № 496-ПП «О долгосрочной целевой программе «Развитие малого и среднего предпринимательства, стимулирование инноваций в Мурманской области» на 2013-2015 годы».

граждан из числа военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей)³⁶;

2) семейная политика: создание необходимых условий для реализации семьей ее функций (выплата единовременного пособия при поступлении ребенка в первый класс, выплата единовременного пособия при рождении (усыновлении) одновременно двух и более детей, предоставление регионального материнского (семейного) капитала и т.д.)³⁷;

3) политика в отношении граждан пожилого возраста и инвалидов: выплата инвалидам компенсаций по договорам ОСАГО, оказание материальной помощи инвалидам и гражданам пожилого возраста, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, содействие в трудоустройстве данным категориям граждан, организация обучения сурдопереводу, обучение инвалидов по зрению работе на компьютере³⁸.

Среди основных результатов реализации такой политики есть как положительные, так и отрицательные результаты.

Основные положительные тенденции, характеризующие уровень жизни населения Мурманской области – это положительная динамика среднедушевых денежных доходов населения в сравнении с величиной прожиточного минимума по основным социально-демографическим группам населения, а также снижение уровня бедности населения, в т.ч. за счет реализации активной социально-экономической политики по повышению уровня жизни населения и преодолению бедности в Мурманской области, проводимой в 2006-2010 годы³⁹. Так, в 2007-2012 годы в регионе на 27,6% снизилась доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума при одновременном повышении величины прожиточного минимума в среднем на душу населения в 1,57 раза. Соотношение среднедушевых денежных доходов и прожиточного минимума увеличилось с 3,03 в 2007 году до 3,96 в 2012 году. Уровень бедности в регионе в 2012 году составил 11,3% при среднем по России в 10,9%. Доля работников, получающих среднемесячную заработную плату ниже средней по региону, снизилась с 65,9% в 2007 году до 57,8% в 2012 году. В составе малоимущих домохозяйств по возрастным группам в 2012 году по отношению к экономической активности доля занятых в экономике региона снизилась на 7%.

Тем не менее, ситуация в сфере уровня жизни населения региона оценивается нами как недостаточно благополучная. Это связано с наличием

³⁶ Постановление Правительства Мурманской области от 30.09.2011 № 497-ПП «О долгосрочной целевой программе «Социальная поддержка отдельных категорий граждан» на 2012-2016 годы».

³⁷ Постановление Правительства Мурманской области от 30.09.2011 № 498-ПП «О долгосрочной целевой программе «Дети Кольского Заполярья» на 2012-2016 годы».

³⁸ Постановление Правительства Мурманской области от 30.09.2011 № 495-ПП «О долгосрочной целевой программе «Доступная среда» на 2012-2016 годы»; Постановление Правительства Мурманской области от 30.09.2011 № 483-ПП «О долгосрочной целевой программе «Модернизация системы социального обслуживания населения» на 2012-2016 годы».

³⁹ В.В. Дидык, Л.А. Рябова «Тренды экономического и социального развития Мурманской области: результаты мониторинга за два десятилетия рыночных реформ» - Апатиты: изд. Кольского научного центра РАН, 2012. С. 232-253.

нескольких основных групп проблем. Во-первых, в регионе остается напряженной ситуация на региональном рынке труда, центрo-периферийное неравенство которого обусловлено различиями в структуре экономики муниципалитетов (в регионе расположено 7 монопрофильных муниципальных образований), присутствием закрытых административно-территориальных образований и военных объектов в арктической зоне области, неоднородной структурой распределения рабочей силы, дифференциацией муниципальных образований по уровню безработицы.

В частности, в 2013 году уровень общей безработицы в регионе составил 7,3% (по обстоятельствам незанятости более 35% безработных граждан оставили прежнее место работы по причинам высвобождения или ликвидации предприятия), при этом в структуре безработных граждан 36,2% составили лица, имеющие высшее и среднее профессиональное образование. В структуре незанятого в экономике области населения лица трудоспособного возраста составляют 15%, учащиеся в трудоспособном возрасте, обучающиеся с отрывом от производства, – 5%. Также в данную категорию входят военнослужащие, граждане региона, работающие за границей, лица, находящиеся в местах лишения свободы, граждане, не занимающиеся трудовой деятельностью по причинам личного характера. Таким образом, можно сказать о том, что общий потенциал безработицы Мурманской области в 2013 году составил 62 тыс. человек, из них 33 тыс. человек – безработные (по методологии МОТ), 29 тыс. человек – граждане, находящиеся в пограничной ситуации между безработицей и экономической неактивностью, в их числе 1 тыс. человек – искали работу, но «не были готовы приступить к ней», 28 тыс. человек – выразили желание иметь работу и были готовы приступить к ней. Уровень потенциальной безработицы в этом случае составил 13,5%⁴⁰.

Одна из особенностей безработицы – высокий уровень ее дифференциации по территориальному признаку: от 0,5% в ЗАТО Североморск (здесь расположена военно-морская база Северного флота России) до 9,3%⁴¹ в Терском районе (экономический потенциал этого удаленного от промышленных центров области района, расположенного на побережье Белого моря, составляют небольшие по объему производства предприятия, связанные с такой традиционной отраслью экономики для жителей района как прибрежное рыболовство).

Вторая группа проблем связана с особенностями миграционных процессов в области. В частности, особенностью социально-демографической структуры региональной миграции является высокая доля в миграционных потоках мужчин трудоспособного возраста. В общем числе мигрантов более 66% составляют граждане трудоспособного возраста (большую долю выбывших составляют граждане в возрасте 30-39 лет). Одновременно с трудоспособным населением в миграционных потоках Мурманская область теряет высококвалифицированные

⁴⁰ Корчак Е.А. Миграционные процессы в формировании трудового потенциала Мурманской области // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 3.

⁴¹ Удельный вес безработных в численности населения трудоспособного возраста на 1.01.2014 года.

кадры (лиц в возрасте 14 и старше лет, имеющих высшее профессиональное образование). Такая ситуация сопровождается достаточно трудной ситуацией в сфере трудоустройства молодежи⁴²: в 2013 году 47% обратившихся в службы занятости региона составили молодые граждане в возрасте 14-29 лет. Среди них большинство составляют инженеры, экономисты, менеджеры и юристы с высшим профессиональным образованием; техники и бухгалтеры со средним специальным образованием. Однако региональная экономика нуждается в специалистах инженерно-технического профиля, квалифицированных кадрах в сфере здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, судоремонта и рыболовства и рыбоводства. Несоответствие спроса и предложения на региональном рынке труда, а также отсутствие лобби со стороны крупных корпораций в создании требуемых для осуществления в т.ч. крупномасштабных проектов на территории области специальностей в обозримой перспективе образуют вызовы для динамичного экономического роста и диверсификации региональной экономики, разработки арктических месторождений и т.д.⁴³

Еще одну группу проблем составляют проблемы, связанные с уровнем доходов населения. В первую очередь, это низкооплачиваемая занятость или т.н. феномен экономической бедности. По данным Росстата⁴⁴, в апреле 2013 года 2,3% или 10,2 тыс. работников предприятий, организаций и учреждений Мурманской области получали заработную плату ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения. При этом анализ официальных данных Росстата о распределении численности работников организаций, предприятий и учреждений по размерам начисленной заработной платы свидетельствует о том, что более 60% или более 260 тыс. работников предприятий, организаций и учреждений региона получают заработную плату ниже средней по области: в апреле 2013 года среднемесячная заработная плата работников сферы образования составила 74,5% от средней по области, спорта – 66,9%, предоставления социальных услуг – 64%. Данная ситуация усугубляется внутриотраслевой дифференциацией заработной платы, дифференциацией по формам собственности предприятий, а также территориальной дифференциацией оплаты труда. Например, по состоянию на апрель 2013 года распределение работников по уровню начисленной среднемесячной заработной платы выглядело следующим образом (для справки – среднемесячная заработная плата по области составила 40 442,8 рублей):

- по отраслям – среднемесячная заработная плата работников сферы здравоохранения составила 32067,5 руб. или 79,3% от среднеобластной, образования – 30 117,5 руб. (74,5%), спорта – 27 060,7 руб. (66,9%), сферы предоставления социальных услуг – 25 873,8 руб. (64%),

⁴² Ситуация на рынке труда Мурманской области.

⁴³ Корчак Е.А. Миграционные процессы в формировании трудового потенциала Мурманской области // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 3.

⁴⁴ По данным Росстата, дифференциация оплаты труда работников.

- внутри отраслей - среднемесячная заработная плата работников сферы образования составила 74,5% от среднеобластного уровня: в т.ч. среднего (полного) общего – 34 373,2 руб. (85%), основного общего – 31 853,2 руб. (78,8%), дополнительного – 27 926 руб. (69,1%), дошкольного – 26 329,2 руб. (65,1%), начального общего – 22 313,8 руб. (55,2%),

- по форме собственности – среднемесячная заработная плата младшего медицинского персонала организаций федеральной формы собственности составила 20 661,8 руб. (53,2% от средней по области), региональной – 16 520,1 руб. (42,6%), муниципальной – 18 195,4 руб. (46,9%). Среднего медицинского персонала – соответственно 34 597,4 руб. (89,1%), 29 227,7 руб. (75,3%) и 21 232,4 руб. (80,4%).

Низкооплачиваемая занятость не только не позволяет обеспечивать минимально достаточные (социально приемлемые) условия жизни самих работников и членов их семей, но и является причиной распространения бедности в регионе (малоимущих домохозяйств с детьми в возрасте до 16 лет, а также детей в возрасте до 16 лет среди малоимущего населения). Так, в 2013 году численность населения Мурманской области со среднедушевыми денежными доходами ниже величины прожиточного минимума составила 10,8%, масштаб бедности – более 83 тыс. человек. По данным выборочных обследований бюджетов домашних хозяйств (проводимого органами государственной статистики во всех субъектах Федерации по выборочному методу, охватывающего 47,8 тыс. домашних хозяйств на принципе их добровольного участия; в Мурманской области выборка составляет около 440 домохозяйств⁴⁵), более 60% домохозяйств региона – малоимущие. В структуре таких домохозяйств 71,5% занимают семьи с детьми в возрасте до 16 лет; в структуре малоимущего населения – 35,6% дети в возрасте до 16 лет. Это одни из самых высоких значений по России. Несомненно, такая актуальная проблема, как бедность семей с детьми, обуславливает появление и усугубление таких долговременных негативных тенденций в социально-экономическом развитии региона, как повышение уровня заболеваемости и смертности; снижение количества и качества трудового потенциала, снижение уровня образования и повышение уровня безработицы; снижение уровня жизни и рост преступности; сокращение возможностей экономического роста и рост социальной напряженности в регионе.

Таким образом, сегодня в рамках реализации национальных интересов и достижения главных целей государственной политики России в Арктике на территории области актуализируются задачи регулирования регионального рынка труда и рационализации структуры занятости (за счет проживающего на территории области населения, адаптированного к суровым условиям Арктики) в т.ч. посредством воздействия на миграционные потоки, а также повышения уровня доходов от трудовой деятельности, в т.ч. посредством совершенствования системы

⁴⁵ По данным Росстата, социально-экономические индикаторы бедности.

распределения доходов между различными группами работников и разработки системы качественных критериев оценки трудового вклада.

Демографическое развитие арктических регионов России: дифференциация ожидаемой продолжительности жизни

*В.П. Тоичкина, старший научный
сотрудник Института экономических
проблем им Г.П. Лузина КНЦ РАН*

Исследование тенденций развития процесса воспроизводства населения в вопросе снижения смертности с точки зрения устойчивого демографического развития арктических регионов РФ за 2007-2013 гг. реализации государственной демографической политики⁴⁶, рассматривалось нами по индикатору «ожидаемая продолжительность жизни при рождении». Ожидаемая продолжительность жизни при рождении - стратегический обобщающий показатель уровня половозрастной и младенческой смертности населения, достаточно точно характеризующий динамику уровня и качества жизни населения, а также уровень устойчивости демографических процессов.

В составе регионов российской Арктики нами рассмотрены субъекты Крайнего Севера России, территории которых согласно Указу Президента Российской Федерации «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» от 2.05.2014 № 296 полностью входят в Арктическую зону: Мурманская область, Ненецкий, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа.

На 1.01.2014 года численность населения, проживающего в российской Арктике, составляла 2,4 млн. человек, или 1,7% всего населения России. В том числе городское – 2,1 млн. человек и сельское – около 300 тыс. человек, соответственно 89,3% и 10,7%.

В рассматриваемых нами арктических регионах на 1.01.2014 года проживало 1,4 млн. человек. В том числе городское население – 1,2 млн. человек, сельское население – около 200 тыс. человек соответственно 58,5% всего населения, проживающего в Арктике (57,5% городского населения и 67,1% сельского).

Динамика ожидаемой продолжительности жизни при рождении за 2007-2013 годы для всего населения рассматриваемых арктических регионов характеризуется позитивной тенденцией роста по сравнению с базовым уровнем 2006 года, принятым для сравнений «Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»:

- прирост ожидаемой продолжительности жизни всего, городского и сельского населения в Мурманской области (соответственно на 5,3; 5,3 и 5,7 лет) выше среднероссийского (на 4,1; 3,9; 4,5 лет) уровня;
- прирост ожидаемой продолжительности жизни городского населения в Ненецком АО (на 4,4 лет) выше среднероссийского (на 3,9 лет) уровня;

⁴⁶ Указ Президента Российской Федерации от 9.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.».

- прирост ожидаемой продолжительности жизни сельского населения в Ямало-Ненецком АО (на 5,5 лет) выше среднероссийского (на 4,5 лет) уровня.

Таблица 1. Динамика ожидаемой продолжительности жизни населения в регионах российской Арктики за 2006-2013 гг., (лет)

года	Все население (оба пола)			Городское население (оба пола)			Сельское население (оба пола)		
	2006	2013	Прирост за 2006- 2013 гг.	2006	2013	Прирост за 2006- 2013 гг.	2006	2013	Прирост за 2006- 2013 гг.
Российская Федерация	66,7	70,8	4,1	67,4	71,3	3,9	64,7	69,2	4,5
Мурманская область	65,2	70,5	5,3	65,2	70,5	5,3	64,5	70,2	5,7
Ненецкий АО	62,3	65,8	3,5	65,8	70,2	4,4	56,3	60,1	3,8
Чукотский АО	59,6	62,1	2,5	64,7	67,8	3,1	53,7	54,0	0,3
Ямало-Ненецкий АО	68,0	71,2	3,2	69,9	72,6	2,7	60,1	65,6	5,5

Рейтинг регионов Арктики за 2006-2013 годы по степени усиления проблемы по индикатору «ожидаемая продолжительность жизни» (ОПЖ) с характеристиками значений выше или ниже среднероссийского уровня и соответствия предельно-критическому значению (оба пола – 76,7 лет) принятому в мировой практике для оценки устойчивости этого индикатора показывает:

- сохранение позитивной тенденции превышения среднероссийского уровня по ожидаемой продолжительности жизни всего и городского населения в Ямало-Ненецком АО;
- позитивная тенденция роста ожидаемой продолжительности жизни сельского населения в Мурманской области. В 2009 года соответствует среднероссийскому уровню (66,7 лет), а в 2010-2013 годах превышает среднероссийский уровень;
- в рассматриваемых регионах Арктики и в среднем по России уровень индикатора остается значительно ниже предельно-критического (76,7 лет) значения (табл. 2).

Межрегиональная дифференциация ожидаемой продолжительности жизни при рождении для всего, городского и сельского населения рассчитанная на основе рейтинга (табл. 2) регионов Арктики как разность ожидаемой продолжительности жизни всего, городского, сельского населения в анализируемом регионе и соответствующей ожидаемой продолжительности жизни при рождении региона, занимающего первое место в рейтинге показывает:

- сохранение в Ямало-Ненецком АО для всего и городского населения и в Мурманской области для сельского населения устойчивой тенденции нулевого уровня межрегиональной дифференциации;
- сохранение в Чукотском АО для всего, городского и сельского населения тенденции максимального уровня межрегиональной дифференциации. В 2013 году межрегиональная дифференциация – для всего населения (-9,1) лет, для

городского (-4,8) лет и сельского (-16,2) лет. Наблюдается значительное превышение, в 3,4 раза выше, уровня максимальной межрегиональной дифференциации ожидаемой продолжительности жизни сельского к городскому населению.

Таблица 2. Рейтинг арктических регионов за 2006-2013 гг. по индикатору «ожидаемая продолжительность жизни при рождении»

2006 г.				2013 г.			
Выше средне- российского уровня		Ниже средне- российского уровня		Выше средне- российского уровня		Ниже средне- российского уровня	
Рейтинг региона	ОПЖ, лет	Рейтинг региона	ОПЖ, лет	Рейтинг региона	ОПЖ, лет	Рейтинг региона	ОПЖ, лет
<i>Все население (городское и сельское)</i>							
Среднероссийский уровень – 66,7 лет				Среднероссийский уровень – 70,8 лет			
Ямало- Ненецкий АО	68,0	Мурманская область	65,2	Ямало- Ненецкий АО	71,2	Мурманская область	70,5
		Ненецкий АО	62,3			Ненецкий АО	65,8
		Чукотский АО	59,6			Чукотский АО	62,1
<i>Городское население</i>							
Среднероссийский уровень – 67,4 лет				Среднероссийский уровень – 71,3 лет			
Ямало- Ненецкий АО	69,9	Ненецкий АО	65,8	Ямало- Ненецкий АО	72,6	Мурманская область	70,5
		Мурманская область	65,2			Ненецкий АО	70,2
		Чукотский АО	64,7			Чукотский АО	67,8
<i>Сельское население</i>							
Среднероссийский уровень – 64,7 лет				Среднероссийский уровень – 69,2 лет			
		Мурманская область	64,5	Мурманская область	70,2	Ямало-Ненец кий АО	65,6
		Ямало-Ненец кий АО	60,1			Ненецкий АО	60,1
		Ненецкий АО	56,3			Чукотский АО	54,0
		Чукотский АО	53,7				

Для исследования проблемы столь высокого уровня межрегиональной дифференциации ожидаемой продолжительности жизни сельского населения арктических регионов, была рассмотрена внутрирегиональная дифференциация ожидаемой продолжительности жизни населения этих регионов по территории проживания «село-город».

Внутрирегиональная дифференциация уровня ожидаемой продолжительности жизни (ОПЖ) по территории проживания «село-город» в разрезе полов: оба пола, мужчины, женщины, (как разность в ожидаемой продолжительности жизни сельского и городского населения за определенный период) показывает (табл. 3):

- сохранение в Мурманской области позитивной тенденции минимального уровня внутрирегиональной дифференциации по территории проживания село-город для всего (оба пола), мужского и женского населения (в 2013 г.: -0,3; -0,1; +0,1

лет), которая значительно ниже соответствующего (-2,1; -1,8; -1,6 лет) среднероссийского уровня. В Мурманской области в 2013 г. ожидаемая продолжительность жизни женского сельского населения на 0,1 года выше соответствующего уровня женского городского населения;

- сохранение тенденции высокой внутрирегиональной дифференциации в Ямало-Ненецком, Ненецком и Чукотском автономных округах для всего (оба пола), мужского и женского населения, которая значительно выше соответствующего (-2,1; -1,8; -1,6 лет) среднероссийского уровня. В 2013 году соответственно для всего населения 3,3; 4,8; 6,6 раз, мужского - 4,2; 5,8; 11,4 раз, женского - 3,6; 4,3; 7,9 раз.

Таблица 3. Рейтинг арктических регионов за 2006-2013 гг. по внутрирегиональной дифференциации ожидаемой продолжительности жизни при рождении

2006 г.				2013 г.			
Ниже средне- российского уровня		Выше средне- российского уровня		Ниже средне- российского уровня		Выше средне- российского уровня	
Рейтинг региона	ОПЖ, село- город, лет	Рейтинг региона	ОПЖ, село- город, лет	Рейтинг региона	ОПЖ, село- город, лет	Рейтинг региона	ОПЖ, село- город, лет
<i>Все население, оба пола «село–город»</i>							
Среднероссийский уровень (-2,7лет)				Среднероссийский уровень (-2,1лет)			
Мурманская область	-0,7	Ненецкий АО	-9,5	Мурманская область	-0,3	Ямало-Ненецкий АО	-7,0
		Ямало-Ненецкий АО	-9,8			Ненецкий АО	-10,1
		Чукотский АО	-11			Чукотский АО	-13,8
<i>Мужское население «село-город»</i>							
Среднероссийский уровень (-2,4лет)				Среднероссийский уровень (-1,8 лет)			
Мурманская область	-0,6	Чукотский АО	-8,3	Мурманская область	-0,1	Ямало-Ненецкий АО	-7,5
		Ненецкий АО	-9,5			Ненецкий АО	-10,5
		Ямало-Ненецкий АО	-10,7			Чукотский АО	20,6
<i>Женское население «село-город»</i>							
Среднероссийский уровень (-2,0 лет)				Среднероссийский уровень (-1,6 лет)			
Мурманская область	-0,6	Ненецкий АО	-6,3	Мурманская область	+0,1	Ямало-Ненецкий АО	-5,7
		Ямало-Ненецкий АО	-8,5			Ненецкий АО	-6,9
		Чукотский АО	-17,2			Чукотский АО	-12,7

Значительная внутрирегиональная дифференциация по полу и территории проживания «село-город» - основная проблема, сдерживающая рост ожидаемой продолжительности жизни при рождении в регионах Арктики в целом.

Резервы роста обобщающего индикатора качества жизни населения – «ожидаемая продолжительность жизни при рождении» в арктических регионах заложены в сокращении значительной внутрирегиональной дифференциации по

территории проживания «село-город», что показывает опыт развития субъектов Федерации в целом и такого арктического региона как Мурманская область. В 2013 году в среднем по России внутрирегиональная дифференциация ожидаемой продолжительности жизни при рождении по территории проживания село-город для всего (оба пола), мужского и женского населения составила (-2,1; -1,8; -1,6) лет и в арктическом регионе Мурманской области (-0,3; -0,1; +0,1) лет.

Для снижения уровня половозрастной и младенческой смертности сельского населения и, как следствие этих процессов, роста ожидаемой продолжительности жизни при рождении требуется, в первую очередь, открытие новых фельдшерско-акушерских пунктов, амбулаторий в арктических регионах низкой транспортной доступностью административных центров и изолированностью многих сельских поселений.

Проблемы импортозамещения в рыбной отрасли и обеспечения продовольственной безопасности в регионах Арктики России

А.М. Васильев, заведующий отделом экономики морской деятельности в Арктике Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН, д.э.н., профессор

В текущем году актуализировалась проблемы импортозамещения, в том числе по рыбной продукции.

Как известно, в России добывается ~4,2 млн. т рыбы и морепродуктов и производится около 3,6 млн. рыбной продукции. Следовательно, на одного человека приходится по 25 кг, что больше нормы, рекомендованной Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации на 5-7 кг (на 20%)⁴⁷. Если же считать по методике ФАО (по сырцу), то потенциальное потребление составляет 29,3 кг, что выше рекомендованной нормы на 45 %. Таким образом, статистика свидетельствует, что рекомендованные объемы добычи и производства рыбной продукции в России достигнуты. Однако, мировая практика показывает, что население большинства приморских государств с развитым рыболовством потребляет рыбных продуктов больше названных объемов.

Приведенные данные показывают, что рыбы в России добывается достаточно, а проблемы ее дефицита на рынке возникли по другим причинам: отсутствия надлежащей организации транспортировки с портовых городов в центральную Россию, недостатков в организации торговли, чрезмерного экспорта.

1. Наиболее актуальной проблемой в решении задачи импортозамещения в настоящее время является доставка рыбопродукции в густонаселенные районы страны. Считается, что перевозки железнодорожным транспортом значительно увеличат розничные цены на рыбу и поэтому их (перевозки) необходимо субсидировать. Речь идет о 6-13 рублей за 1 кг. Но если проанализировать структуру цен на рыбные товары, то даже на мойву и другие дешевые виды рыб транспортная составляющая в розничной цене составит не более 10%, что значительно меньше по сравнению с другими наценками. Проблема субсидирования является дискуссионной и наряду со сторонниками имеются противники. По нашему мнению, субсидирование – неправильный путь решения вопроса перевозок рыбы.

Далее обсуждаются вопросы недостатка портовых холодильников и организаторов перевозок (формирования партий). Действительно, кто будет этим заниматься? По нашему мнению, необходимо организовать сбытовое звено, которое было бы покупателем рыбы «первой руки» и связующим звеном между оптовыми покупателями и рыбаками. У российской соседки – Норвегии, которая

⁴⁷ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 2.08.2010 № 593Н «Об утверждении рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания».

95% производимой рыбопродукции экспортирует – этим занимаются лицензированные экспортеры, во главе с Советом по экспорту рыбы (СЭР), а в России, где преобладающей должна быть внутренняя торговля, реализацией рыботоргов, в том числе и экспортных, могли бы заниматься специализированные Рыбсбыты. Минсельхозу России, по нашему мнению, следовало изучить опыт работы Рыбсбытов в дореформенной России и заняться их созданием с учетом рыночной среды. При этом, следует в определенной мере учесть опыт Норвегии по созданию и функционированию Совета по экспорту рыбы.

Интересен вопрос финансового обеспечения сбытовых организаций. Например, в Норвегии деятельность Совета по экспорту рыбы финансируется частично за счет бюджетных источников, поскольку его председатель назначается Министерством. Основными же источниками финансирования являются членские взносы компаний, входящих в состав организации (все экспортеры) и отчисления от продажи продукции на экспорт. Финансовое состояние рыбодобытчиков России также позволяет содержать сбытовые организации.

Совет организован в форме акционерного общества. Руководит работой СЭР правление, назначаемое по согласованию с компаниями – членами совета и организациями рыбной отрасли сроком на два года. Председатель назначается Министерством рыболовства Норвегии на постоянной основе.

Основными функциями СЭР являются:

1. Формирование норвежской политики в вопросах экспорта и импорта рыбы и рыбных товаров;
2. Установление двусторонних экспортно-импортных отношений с различными странами и регулирование ценообразования, объемов и ассортимента экспортных поставок;
3. Осуществление маркетинга норвежских товаров **на национальном и международном уровнях**;
4. Сбор информации по вопросам экспорта, изучение рынка, статистический анализ, разработка рекомендаций по рынкам экспорта и импорта; согласование списков экспортеров и выдача экспортных лицензий;
5. Регулирование экспортных цен, ассортимента и направлений экспортного рынка (по согласованию с Министерством рыболовства Норвегии);
6. Подготовка рекомендаций по внешнеэкономической и торговой внутренней деятельности, участие в подготовке двусторонних и многосторонних соглашений по торговле рыбой и рыбными товарами; осуществление контроля за экспортно-импортной деятельностью предприятий рыбной отрасли и выполнения ими финансовых, таможенных и других правил при использовании выданных лицензий;
7. Обработка данных о норвежском экспорте и импорте;
8. Подготовка и распространение статистической и иной информации по экспорту и импорту Норвегии среди членов СЭР; оказание консультативных услуг по вопросам экспорта и импорта, а также маркетинга норвежских рыбных товаров.

Кроме того, СЭР выполняет роль связующего звена между учреждениями образования и науки и предприятиями рыбной отрасли.

Функции организации федерального уровня, руководящей сбытом в России, можно придать ВАРПЭ⁴⁸, превратив ее по опыту Норвегии в полугосударственную.

2. В Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» необходимо вносить поправки, ограничивающие влияние посредников и торговли на уровень розничных цен.

Относительно цен на рыбные товары, также целесообразно принять поправку, ограничивающую торговые наценки. О необходимости этого свидетельствуют исследование ценообразования на рыбу, проведенное ФАС в 2009-2010 годах и наше исследование, выполненное в Мурманске в 2010 году.

Согласно исследованию ФАС, из 238 рублей, которые платил в среднем за 1 кг рыбы покупатель в торговых сетях Москвы и Московской области, 20% составляли наценки торговой сети, 46% – посредников и 34% уходило производителям (оптовикам).

В городе Мурманске отдел экономики морской деятельности в Арктике Института Экономических проблем Кольского научного центра РАН также проводил небольшое исследование в торговых сетях «Окей» и «Евророс», связанное с наценками. Сравнивались розничные цены на рыбопродукцию с оптовыми, объявляемыми в газете «Рыбный Мурманск» и интернете. Так, в «Окее» в 2010 году цена на филе трески отличалась от оптовых цен, объявленных в газете «Рыбный Мурманск», на 40,8-51,4%, в «Евроросе» – на 26,5-47%, на тушку палтуса в «Окее» – на 75,9%. В 2011 г. на филе трески в «Окее» – 22,3-27,7%, в «Евроросе» – 39,4-45,5%, на тушку палтуса в «Евроросе» – на 201,1%. Примерно такое же отличие наблюдалось и от оптовых цен, объявленных в интернете. В результате больших наценок рыбопродукция, по нашему мнению, становилась трудно реализуемой.

Следует сказать, что необходимость установления предельных наценок поддерживает Председатель Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу Г.А. Горбунов и некоторые другие государственные деятели федерального уровня.

3. Значительное влияние на импортозамещение и национальную продовольственную безопасность оказывает чрезмерный экспорт рыбопродукции (на повышение цен – решающее).

Как известно, вывоз рыбопродукции из России не регулируется, хотя законом это предусматривается⁴⁹. В среднем из страны вывозится около 50 % лучших видов рыб и морепродуктов. Если считать по сырцу, то доля экспорта достигает 60 %, так как вывозятся, в основном, разделываемые виды рыб. Например, из Мурманской

⁴⁸ Всероссийская ассоциация рыбохозяйственных предприятий, предпринимателей и экспортеров.

⁴⁹ Федеральный закон от 8.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

области в 2013 г. было вывезено за рубеж 58% общего объема вылова. В том числе: трески – 72,8%, пикши – 47 %, морских окуней – 82,8%, палтусов – 48,7%, скумбрии – 57,3%. Наибольший вред импортозамещению причиняет экспорт и импорт одинаковых видов гидробионтов и рыбопродукции.

Прослеживается ситуация: чем лучше состояние промысловых запасов – тем в больших масштабах осуществляется экспорт рыбной продукции и таким образом поддерживается высокий уровень цен на российских рынках. Объясняется это малой емкостью российского рынка. Так ли это на самом деле, сказать невозможно, так как должны исследования отсутствуют. Различные экспертные оценки сводятся к тому, что рынок рыбной продукции недооценен и требует насыщения.

Увлечение экспортом в условиях падения курса рубля привело к тому, что за последние 3 месяца розничные цены на многие виды рыботоров без обоснованных причин увеличились примерно в 2 раза. Наблюдается перенос экспортных цен на российский рынок (пересчет евро и долларов в рубли). Следовало бы установить авторов этих нововведений и принять меры, в соответствии с названными выше законами. Кроме этого, рыбакам следовало бы напомнить, что государство создало им льготные условия налогообложения, которые вследствие неправильной экономической политики могут быть утрачены.

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 6 (559)

**«Проблемы законодательного регулирования
в сфере развития Северного морского пути и
Арктической зоны Российской Федерации»**

(к выездному заседанию Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера и Комитета Совета Федерации по экономической политике,
27-28 марта 2015 года, г. Салехард)

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации,
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Составители:
С.Л. Постников, Р.Л. Кохнович, Н.А. Шульгина,
А.П. Наумкин, Т.Н. Мочалов

Электронная версия аналитического вестника размещена: в сети Интранет Совета Федерации в разделе «Информационные материалы» и в сети Интернет (www.council.gov.ru) в разделе «Аналитические материалы»

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна

Подписано в печать 5.03.2015 г. Формат 21 x 29,7
