

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА
СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ВСЕРОССИЙСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ «ЭКО»

МИР АРКТИКИ

Том 3

Человек и социум

Под редакцией:

члена-корреспондента РАН В.А. Крюкова,
кандидата экономических наук А.К. Криворотова

Новосибирск
2018

УДК 338.98
ББК 65.9(2P1)30-1
М 63

М 63 **Мир Арктики. В 3-х томах. Том 3. Человек и социум** / Под ред. В.А. Крюкова и А.К. Криворотова. – Новосибирск: Издательство ИЭОПП СО РАН, 2018. – 405 с.

ISBN 978-5-89665-338-7

Настоящая коллективная монография освещает актуальные проблемы освоения и развития Арктической зоны – и как части глобального мира, и как неотъемлемой части России, ее экономики и социума. Особое внимание уделено вопросам формирования российской государственной политики в Арктике, стратегии ее дальнейшего развития, пониманию значимости ее уникальной природной среды, а также тех знаний, навыков и умений, которыми обладают коренные жители этой обширной территории.

Книга представляет интерес для специалистов по проблемам социально-экономического развития Арктического региона России, а также для всех тех, кто интересуется происходящими там процессами.

ISBN 978-5-89665-338-7

УДК 338.98
ББК 65.9(2P1)30-1
М 63

ИЭОПП СО РАН, 2018 г.
«ЭКО», 2010–2018 гг.

FEDERAL GOVERNMENT BUDGETARY INSTITUTION OF SCIENCE
INSTITUTE OF ECONOMICS AND INDUSTRIAL ENGINEERING
OF THE SIBERIAN BRANCH
OF THE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES
ALL-RUSSIAN ECONOMIC JOURNAL «EKO»

THE ARCTIC WORLD

Vol. 3

Human Being and Society

Editors:

Corresponding Member, Russian Academy of Sciences V.A. Kryukov,
Candidate of Economics A.K. Krivorotov

Novosibirsk
2018

The Arctic World. Vol. 3. Human Being and Society / Ed. by V.A. Kryukov, A.K. Krivorotov. – Novosibirsk: IEIE of the SB RAS, 2018. – 405 p.

Monograph highlights contemporary issues of exploring and developing the Arctic zone – as part of the world and as an important part of Russia, its economy and society. Authors pay special attention to Russian policy in the Arctic, an awareness its unique environment, as well as the knowledge of indigenous peoples of the North possess.

The book is of interest to those working over problems of social and economic development of Arctic and to those who are interested in the Arctic phenomena in general.

СОДЕРЖАНИЕ

Арктика – и часть, и целое..... 8

Раздел I. Взгляд из региона

Тропюю исканий 10

Развитие арктических территорий
Республики Саха (Якутия) 15

Поселения Якутии: от концепции сплошного развития
к принципам селективной политики 21

О проблемах переустройства сельских поселений
в Якутии 33

Экономико-демографическое развитие Республики Саха
(Якутия) 41

Демографические аспекты развития сельских территорий
Республики Саха (Якутия) 54

Прогнозирование баланса трудовых ресурсов региона
в процессе стратегического планирования на примере
Республики Саха (Якутия) 60

Оценка социальных угроз для жизнедеятельности
населения в Республике Саха (Якутия) 72

Стратегия социально-экономического развития
Республики Карелия: мифы и реалии 84

Проблемы и перспективы развития
Арктической зоны Красноярского края 99

Опасности миграционных процессов
в Тюменской области 119

Раздел II. Социально-экономические проблемы

Северная коллизия «пространства – времени» 127

Социально-экономические проблемы Севера России 133

Оценка уровня развития социальной инфраструктуры
в регионах Севера и Арктики России 147

Социальный контракт на Севере 157

Динамика социальной устойчивости и уровень жизни
населения регионов Севера России 166

О низком уровне социальной защищенности населения Севера	182
Пенсионное обеспечение северян	198
Влияние государственной демографической политики на качественные показатели рождаемости (на примере субъектов Севера и Арктики)	211
Коренные малочисленные народы и добывающие компании на Обском Севере: сотрудничество или конфликт?	219
Наводнения в Арктике: воздействие на жизнь местных общин в России и США	231

Раздел III. Уроки истории

О спросе и не только... ..	253
Между глобализмом и закрытостью: у истоков стратегии освоения Российской Арктики	257
Российская Арктика: от острогов к городским агломерациям	273
Россия на Шпицбергене: история изучения, проблемы освоения недр и перспективы на будущее	290
Мегапроект «Урал промышленный – Урал Полярный»: инерция советской эпохи в сравнительной перспективе	307
Проблемы разработки и реализации мегапроекта «Урал Промышленный – Урал Полярный»: уроки для будущего	319
Урал – Печора: несостоявшийся проект территориальной реорганизации советской экономики	332
Двадцать лет освоения, а нефти до сих пор нет: Приразломное – первый мучительный арктический шельфовый проект России	345
Нефтегазовый Тюменский Север: почему «подвела» автоматика?	365
Попутный – ненужный?	377
Развитие аграрного сектора Северного региона	384



АРКТИКА – И ЧАСТЬ, И ЦЕЛОЕ (ОТ НАУЧНЫХ РЕДАКТОРОВ ИЗДАНИЯ)

Арктика долгие годы ассоциировалась с холодом, природными богатствами, трудной доступностью и колоссальными затратами, которые необходимы для того, чтобы эти ресурсы и эти возможности стали реальностью. С этой точки зрения Арктика была обособленным миром, далеко отстоящим, не всегда понятным и очень рискованным.

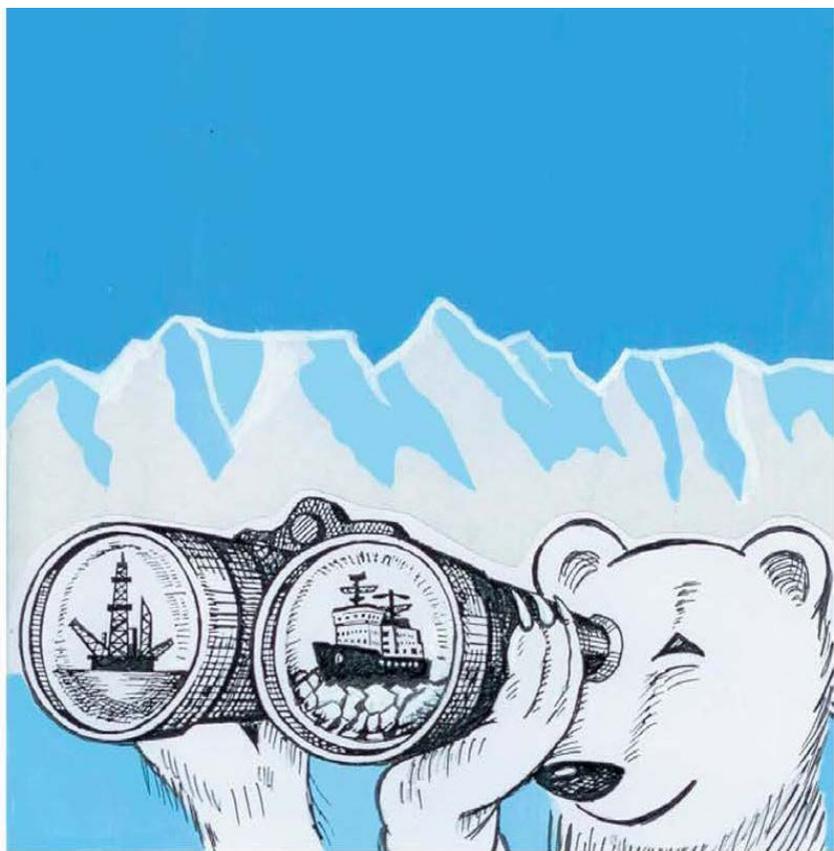
Современная экономика, процессы глобализации, развитие современных транспортных средств и информационных технологий значительно «приблизили» Арктику к остальному миру – не только в России, но и других странах. Многие из того, что казалось ранее нереальным, становится доступным. Например, быстрыми темпами развивается арктический туризм, холод и мерзлота становятся преимуществом при реализации проектов сжижения природного газа и создания центров хранения данных. В то же время при пренебрежении особенностями Арктики последняя «заявляет о себе» во всю силу (как тут не вспомнить растепление мерзлоты и связанные с этим техногенные катаклизмы, а также ухудшение условий оленеводства и вызываемый этим массовый падеж оленей).

Арктика во все большей степени начинает рассматриваться и восприниматься как часть целого и глобального мира и, в то же время, неотъемлемой частью России – ее экономики и социума.

Рассмотрению взаимодействия данных подходов – изолированной Арктики и Арктики во взаимосвязи с остальным миром – и посвящена настоящая коллективная монография. В то же время мир Арктики не стал менее непредсказуемым и менее рискованным – изменились среда и условия, в которых оцениваются, анализируются и реализуются подходы к ее освоению и развитию, а также те возможности, которые открывают новые пути не только для реализации проектов, но и для решения многих социальных и экологических задач.

Мы считаем, что публикация данной книги является нашим скромным вкладом в продвижение, развитие, понимание взаимодействия отмеченных выше двух сторон Арктики в современном мире.

*В.А. Крюков,
чл.-корр. РАН
А.К. Криворотов,
к.э.н.*



РАЗДЕЛ I. Взгляд из региона

ТРОПОЮ ИСКАНИЙ*

*В.А. КРЮКОВ, д.э.н., чл.-корр. РАН,
Институт экономики и организации промышленного
производства,
Новосибирск*

Пожалуй, Арктика является наилучшей иллюстрацией того, что на Севере нельзя использовать те подходы и практики, которые хорошо себя зарекомендовали в других широтах. Реализация проектов и решение социально-экономических задач в данном районе земного шара на основе стандартных подходов, базирующихся на оценке видимых (обозримых) социально-экономических эффектов (окупаемость, занятость, налоговые поступления, темпы роста экономики и т.д.) не приносят желаемых результатов в среднесрочный период и оказываются разрушительными – в перспективе долгосрочной.

Мы видим это на примерах плачевной судьбы моногородов и рабочих поселков, где не решаются проблемы занятости и обеспечения достойной по современным меркам жизни для людей, деградации окружающей среды и резкого снижения ее восстановительного потенциала, а также (что отмечали и ранее) «отрыва» коренных жителей от той почвы, на которой основано их мироздание (тундра, неповторимые по биоразнообразию уникальные природные комплексы).

Самое неприятное заключается в том, что подобный «отрыв» происходит не по чьей-то воле или злему умыслу, а как результат стремления к повышению материального благополучия без учета тех природных возможностей, которыми располагают данные уникальные территории. Количественно это выражается в перевыпасе, перевылове, передобыче, нарастании аварийности и т.д. Природа «мстит» за забывчивость и за отрыв от тех основ, на которых дли-

* ЭКО. – 2017. – № 9.

тельное время формировались и развивались уникальная и неповторимая северная культура и особый хозяйственный уклад.

В основе северного уклада – не только и не столько гармония природы и человека (хотя они и занимают значительное место), сколько мудрость, несуетность и преемственность.

«Обычным правом эвенков регламентировались различные случаи повседневной практики, в особенности охоты, где возможность возникновения конфликтов была наиболее частой. В каждом районе существовали всем известные нормы поведения на промысле, которые были просты и логичны... Жителям лесов свойственно бережливое отношение к природе – деревьям, кустарникам, зверям, птицам: не портить зря, не губить даром, не убивать лишнего... Бережливое отношение к природе называют промысловым культом. В этом культе следует различать две стороны: материалистическую, отражающую повседневную практику охотника, и идеалистическую – одухотворение, "очеловечивание" природы» [1].

Внимательный читатель может возразить, что всё это – неэкономические категории, которые имеют мало общего с современным рыночным хозяйством и стремлением к окупаемости инвестируемых средств и затрачиваемых усилий.

В качестве контраргумента отметим, что в основе успеха социально-экономических преобразований в Китае лежало уникальное сочетание присущих этой стране на протяжении длительной истории мудрости, несуетности и преемственности с современными реалиями и особенностями.

«Древний Китай обладал не столько Философией, сколько Мудростью. Она находила выражение в трудах самого различного характера, но редко оказывалась запечатленной в ученых трактатах. До наших дней дошло небольшое число приписываемых древности творений... В основе учений различных школ – предписания жизни, защищаемые тем или иным мудрецом. Эти предписания, призванные направлять людские поступки, преподаются с помощью примера жизненной позиции. Каждым учителем предлагается определенное понимание жизни и мира, но ни один из них не стремится выразить его в системе взглядов» [2].

Я думаю, успехи Китая во многом обусловлены следованием постулатам мудрости. Так, «наиболее важный вклад в развитие региональной конкуренции местные власти внесли благодаря умению извлечь выгоду из гигантских размеров и внутреннего

разнообразия Китая... Повторные и дублирующие инвестиции неизбежны и являются важной частью процесса. Они привели к ослаблению эффекта масштаба из-за недоиспользования капитала, но значительно ускорили и распространили индустриализацию по всей стране, превратив Китай в общемировой цех менее чем за 30 лет» [3].

Заметим – никому из тех, кто слепо следует экономической традиции, основанной на постулатах рационального поведения, не приходит в голову, как важно осуществлять дублирующие инвестиции (а как же аллокационная эффективность?).

Увы, Россия в течение примерно такого же промежутка времени оказалась в роли очень прилежной ученицы всяческих -измов и постулатов рационального поведения (как почти веком ранее – «Коммунистического манифеста»), что привело к разрушению и практически полной утрате отечественных традиций и мудрости хозяйствования, присущих нашему народу.

Наши успехи в Арктике и в высоких широтах достигнуты в чрезвычайно короткие сроки, однако за них заплачена чрезмерно высокая цена – не только в форме инвестиций и людских жизней, но и «отложенных на потом» экологических и социально-нравственных проблем. И далеко не всё из того, что было стремительно и с колоссальными издержками реализовано в этом регионе, можно связать с влиянием геополитической ситуации и необходимостью скорейшей защиты наших арктических рубежей. Стремление к получению мнимой отдачи «сегодня и сейчас» являлось (и это до сих пор не изжито) двигателем «судьбоносных» проектов и строительства «кораблей-лидеров».

Ни одна страна мира, включая северные и арктические, не может сравниться с Россией с точки зрения колоссальных объемов затраченных усилий и когда-то созданных, а затем утраченных материальных ценностей. В чем причина? В неумении, наличии других альтернатив и возможностей? Нет, скорее всего, это связано со стремлением других стран найти определенный компромисс между присутствующей современной экономикой рациональностью и необходимостью опоры на мудрость, накопленную многими поколениями тех, кто живет и хочет долго жить на Севере и в Арктике.

Конечно, не все так однозначно и просто – арктические государства также прошли в XIX – начале XX столетия через неизбежную «полосу забвения». Тем не менее, например, Трансаляскинский нефтепровод (протяженностью чуть более 1000 км) строился

более 10 лет, в то время как в конце 1970-х – первой половине 1980-х годов на Тюменском Севере ежегодно сооружалось свыше 1 тыс. км магистральных газопроводов. Но воздействие Транс-Аляскинского нефтепровода на окружающую природную среду и животный мир близко к минимальному, в то время как тюменские газопроводы «разрезали» тундру на изолированные сегменты (с точки зрения возможности миграции животных, прежде всего, оленей). О переходах для них и экологической защите трубопроводов стали задумываться и предпринимать какие-то шаги только в самое последнее время.

Не случайно сейчас одной из важнейших задач хозяйственной деятельности в Арктике является привнесение в практику современных проектов умений и навыков, присущих коренным жителям и тем, кто долгое время живет и трудится на этой земле. Этот тезис входит во многие стратегические документы арктических стран и межправительственных организаций. Подходы и практики не являются, как правило, универсальными, они применимы для конкретных территорий и определенных условий. Важно то, что их возникновение – результат попыток соединения рациональных знаний и мудрости живущих в Арктике.

В случае нашей страны мы имеем, скорее, самое общее представление о том, где, как и в какой форме можно применять мудрость тех, кто поколениями живет в тайге и тундре. Это представление во многом сформировано благодаря подвижничеству исследователей Севера и Арктики, особенно тех, кто под влиянием «внутреннего зова» написал об этом в своих ярких и пронзительных художественных произведениях (нельзя не отметить, прежде всего, топографов-изыскателей – дальневосточника В.К. Арсеньева и новосибирца Г.А. Федосеева). Многим знакомы с ранних лет харизматичные образы жителей тайги – гольда Дерсу Узала [4] и эвенка Улукиткана [5].

Увы, дальше создания ярких образов отдельных жителей тайги и тундры в нашей стране дело значительно не продвинулось (от нерешенных проблем земель традиционного природопользования до процедур соучастия «носителей мудрости» в процессе подготовки и выработки решений).

Подход, в основе которого мудрость и накопленный опыт, касается практически всех сторон деятельности на Севере и в Арктике – от форм территориальной организации хозяйства до внимания к науке и разработке основ «философии будущего». Имен-

но отсутствие соединения научного знания и мудрости привело к не слишком радужным результатам реализации очередного «мегапроекта» – «Урал Промышленный – Урал Полярный». Проект не состоялся во многом потому, что пытались подходы дня вчерашнего (дороги, месторождения, грузопотоки) встроить в изменившуюся экономику, без учета как процесса накопления знаний, умений и навыков, так и их меняющейся роли в решении социально-экономических задач.

Мудрость особенно важна при определении шагов и мер практического характера – не только в традиционных сферах хозяйственной деятельности народов Севера, но и в процессе изучения, освоения и использования природно-ресурсного потенциала уникальной и неповторимой территории. Пренебрежение этим правилом ведет к парадоксальной ситуации, возникшей при освоении нефтегазового Тюменского Севера: по мере ускорения темпов нефтедобычи ситуация в области автоматизации... только ухудшалась.

Формирование подходов к жизни и деятельности в Арктике (не освоения и, тем более, не покорения) невозможно вне соединения «современной философии будущего» с мудростью и опытом людей, живущих на этой земле. Без слияния практического опыта, научных знаний и мудрости (с учетом уникальных местных условий) мы будем долго идти «тропую испытаний» и преодолевать порожденные нами же трудности (в основе которых – высокомерие и нежелание видеть и понимать многомерность Арктики).

Литература

1. *Туголуков В.А.* Следопыты верхом на оленях. – М.: Наука, 1969. – С. 119, 152–153.
2. *Гране М.* Китайская мысль от Конфуция и Лаоцзы / Пер. с франц. В.Б. Иорданского. – М.: Алгоритм, 2008. – С. 5–7.
3. *Коуз Р., Ван Н.* Как Китай стал капиталистическим / Пер. с англ. – М.: Новое издательство, 2016. – С. 264.
4. *Арсеньев В.К.* Дерсу Узала. Сквозь тайгу. – М.: Правда, 1989. – С. 146.
5. *Федосеев Г.А.* Собрание сочинений в 3-х т. Т. 2. «Смерть меня подождет»: Роман. – М.: Молодая гвардия, 1989. – 510 с.

РАЗВИТИЕ АРКТИЧЕСКИХ ТЕРРИТОРИЙ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)*

Е.Г. ЕГОРОВ, д.э.н., академик и советник Академии наук
Республики Саха (Якутия),

Ю.Г. ДАНИЛОВ, к.э.н.,

М.М. НИКИФОРОВ, Информационно-аналитический
Центр «Эксперт» Научно-исследовательского института
региональной экономики Севера Северо-Восточного
федерального университета имени М.К. Аммосова,
Якутск

При огромной территории и протяженности с запада на восток Арктическая зона России делится на три меридиональные экономико-географические подзоны: *Европейскую, Азиатско-сибирскую и Азиатско-северо-восточную*. Отличительной чертой Европейской подзоны можно считать то, что она в основном находится за Полярным кругом и вдоль незамерзающего побережья Северного Ледовитого океана. Её природно-климатические условия, а также экономико-географическое положение более благоприятны по сравнению с основными арктическими территориями страны. Поэтому Мурманская область и другие арктические территории Европейской подзоны характеризуются многоотраслевой экономикой, транспортной освоенностью, значительной заселенностью и наличием постоянного населения крупных городов и поселков.

В Азиатско-сибирской подзоне высокоразвитую экономику имеют Ямало-Ненецкий автономный округ, который является крупнейшим нефтегазодобывающим центром страны, а также территория города Норильска, где давно создан и продолжает функционировать крупный горно-металлургический комплекс мирового значения.

Азиатско-северо-восточную подзону Российской Федерации представляют арктические и северные муниципальные образования Республики Саха (Якутия) и Чукотский автономный округ. Их общая площадь составляет более 2330 тыс. км², общая числен-

* ЭКО. – 2015. – № 12.

ность населения на 01.01.2014 г. – 120,0 тыс. чел., общий объем ВРП в 2012 г. – примерно 65 млрд руб., в том числе ВРП Чукотского АО равен 48,8 млрд руб. [1]. Научными исследованиями [2, 3] выявлены сравнительно низкий уровень развития экономики, крайняя неразвитость транспортной и энергетической инфраструктуры, низкое качество жизни населения в этой подзоне.

По всем основным природным и экономико-географическим и социально-экономическим критериям арктическую подзону Республики Саха (Якутия) объективно составляют 13 улусов: Абыйский, Анабарский, Аллаиховский, Булунский, Верхнеколымский, Верхоянский, Жиганский, Момский, Нижнеколымский, Оленекский, Среднеколымский, Усть-Янский, Эвено-Бытантайский, что доказано многими специальными исследованиями.

Так, Институт региональной экономики Академии наук Республики Саха (Якутия) еще в 1997 г. предлагал шесть поправок и дополнений в проект федерального закона «О районировании Севера России», в частности, отметив (п. 4): «... С нашей точки зрения, кроме пяти прибрежных улусов Республики Саха (Якутия) следует включить Абыйский, Верхоянский, Верхнеколымский, Жиганский, Момский, Оленекский, Среднеколымский, Эвено-Бытантайский улусы, так как эти улусы по климатическим условиям, по географическому положению и транспортной доступности находятся в более экстремальных условиях, даже по сравнению с улусами, расположенными севернее и имеющими выход к морям».

Предложения «О районировании Севера Российской Федерации» были направлены 18 августа 2003 г. Администрации Президента РФ и Министерству экономического развития Республики Саха (Якутия). Методика районирования Севера по социально-экономическим критериям была представлена на Всероссийской научно-практической конференции «Социальное развитие северных регионов: опыт, проблемы, перспективы» (Москва, 10–11 ноября 2004 г.) [4].

Коллективом ученых Кольского НЦ РАН под руководством члн-корр. РАН Г.П. Лузина в начале 1990-х годов был предложен показатель природной дискомфортности, который учитывает восемь зональных факторов с 11 показателями, а также три азональных фактора с семью показателями. По принципу природной дискомфортности вся территория России делится на шесть подзон:

I – чрезвычайно неблагоприятная (дискомфортная), исключая длительное проживание населения из средней полосы;

II – очень неблагоприятная (дискомфортная), где длительное проживание населения из средней полосы приводит к ущербу для здоровья, не восстанавливаемому адаптацией;

III – умеренно-неблагоприятная (дискомфортная), где возможна адаптация населения из средней полосы, но здесь требуются дополнительные вложения в поддержание жизни;

IV – относительно благоприятная, к которой условно относится средняя полоса Европейской России;

V – умеренно благоприятная, где вероятность природных стрессов мала;

VI – благоприятная, где имеются условия для оздоровления населения средней полосы.

К показателю природной дискомфортности были добавлены экономико-географические и социально-экономические факторы, а также транспортная доступность территории, плотность населения, стоимость жизни, возможность развития растениеводства и др. Путем сложных расчетов были выделены три дискомфортные зоны (из шести):

- чрезвычайно неблагоприятная (5,4 млн км²), включающая арктическую подзону (0,8 млн км²);
- очень неблагоприятная (3,5 млн км²);
- умеренно-неблагоприятная (2,5 млн км²), общей площадью 11,4 млн км², или 66,7% территории России [5, С. 33, 34, 42].

Зонированию Севера РФ посвящена коллективная работа ученых Якутского научного центра СО РАН и Академии наук Республики Саха (Якутия) [6].

Арктическая зона Республики Саха (Якутия) занимает территорию в 1608 тыс. км² (52% её общей территории), где проживает всего 69,4 тыс. чел. (01.01.2013 г.), что составляет 7,3% от всей численности населения Республики. В этой зоне наблюдался рост основных социально-экономических показателей в 2013 г. по сравнению с 2010 г. Так, объемы добычи полезных ископаемых увеличились в стоимостном выражении с 9758 до 14103 млн руб. (удельный вес – 4,2% от общей добычи в Республике; продукции сельского хозяйства – с 855,3 до 1140,8 млн руб. (5,5%); в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – рост с 1342 до 1870,5 млн руб. (3,7%). До переходного периода 1991 г.,

когда функционировал Северный морской путь, некоторые арктические территории Якутии сравнительно были развитыми, в том числе особенно Усть-Янский район, где осуществлялась крупномасштабная добыча золота в Куларском золоторудном районе, рудного и россыпного олова – на Депутатском горно-обогатительном комбинате. Успешно работали морские порты в пос. Тикси в Булунском и Зеленый мыс – в Нижне-Колымском улусах, а также речные пароходства по рекам Яна, Индигирка и Колыма. Была построена единственная на огромной арктической территории Республики Саха (Якутия) круглогодичная грунтовая автодорога пос. Усть-Куйга – пос. Депутатский протяженностью 245 км. В Анабарском улусе было начато создание алмазодобывающей промышленности. В Верхнеколымском улусе развита добыча угля на Зырянском разрезе.

К сожалению, многие из этих промышленных и транспортных предприятий не смогли адаптироваться к рыночным условиям последних двух десятилетий, обанкротились и закрылись. В результате в настоящее время существует сложная социально-экономическая ситуация во всех арктических улусах, за исключением Анабарского и Булунского, в которых успешно работают ОАО «Алмазы Анабара» и «Нижнеленское».

Все арктические территории Республики Саха (Якутия) богаты минерально-сырьевыми и топливно-энергетическими ресурсами (золото, алмазы, олово, серебро, сурьма, нефть, природный газ и др.). Известна нефтегазоносность шельфовых зон морей Лаптевых и Восточно-Сибирского. В ближайшей перспективе планируются возрождение золото- и оловодобывающих отраслей промышленности в Усть-Янском улусе, промышленное освоение уникального Томторского месторождения редких металлов в Оленекском улусе, а также расширение разработки месторождений алмазов. Перспективы социально-экономического развития арктических улусов в значительной мере зависят от темпов возрождения Северного морского пути, улучшения судоходства по рекам, создания наземных путей круглогодичного действия и местных топливно-энергетических источников и, конечно, от развития традиционных отраслей жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера [2].

Однако Указом Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» в Арктическую зону было включено только пять прибреж-

ных улусов Республики Саха (Якутия) (Аллаиховский, Анабарский, Булунский, Нижнеколымский и Усть-Янский), непосредственно прилегающие к Северному Ледовитому океану [6]. Их общая территория составляет 593,9 тыс. км², или 19,3% от территории Республики, а численность населения – 26,5 тыс. чел. (01.01.2013), что не превышает 2,8% от всей численности населения [7]. Такое узкое определение Арктической подзоны Якутии, безусловно, существенно сократит объемы федеральных ресурсов, направляемых на выполнение задач Государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» [8], а также будет, нашему мнению, иметь большие отрицательные последствия:

- значительно осложнится осуществление комплексного подхода к социально-экономическому развитию всех улусов Крайнего Севера Республики Саха (Якутия), расположенных в бассейнах северных рек, впадающих в Северный Ледовитый океан и для которых целесообразно создавать транспортную, энергетическую и отчасти социальную инфраструктуру по меридиональному зональному бассейновому принципу;
- произойдет разъединение компактно проживающих коренных малочисленных народов Севера (эвенков, эвенов, юкагиров, долганов и чукчей) на «арктические» и «неарктические», в результате одни будут пользоваться определенными федеральными преференциями, а другие – нет, что может породить социальные противоречия и даже конфликты между представителями одного и того же малочисленного народа.

Таким образом, сравнительный анализ развития арктических территорий Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы и предложения.

1. Арктическая экономика, как и национальная экономика в целом, носит преимущественно минерально-сырьевой характер. В ней сильно отстают по уровню развития инфраструктурные и социальные отрасли, что обуславливает сравнительно низкие уровень и качество жизни населения, сдерживает темпы и масштабы жизненно важных социально-экономических преобразований.

2. Огромная Арктическая зона страны характеризуется большими различиями в природно-климатических, ресурсных и социально-экономических факторах развития, поэтому необходим дифференцированный подход к стратегическому планированию и управлению арктической экономикой.

3. Следует обратить особое внимание на преодоление существенного отставания арктических территорий в Арктической северо-восточной подзоне, особенно в арктических муниципальных районах Якутии. Для этого необходимо в первую очередь добиваться расширения границ арктических территорий Республики Саха (Якутия) в составе 13 улусов.

4. Необходимо усилить государственную политику и реальную социально-экономическую поддержку, обеспечить преимущественно инновационное развитие арктической экономики. Для систематического изучения и научного обоснования устойчивого развития арктической экономики азиатских регионов целесообразно организовать в г. Якутске Научно-исследовательский институт экономики Севера и Арктики с базовым финансированием из федерального бюджета.

Литература

1. Экономика Республики Саха (Якутия) в ДВФО: Стат. сборник / ТО ФСГС по РС (Я). – Якутск, 2014. – 165 с.
2. Егоров Е.Г., Петухов Г.Е. Современная экономика Арктической зоны Якутии // Экономический анализ: теория и практика. 2013. – № 31 (август). – С. 23–32.
3. Кондратьева В.И., Семенова Е.Н. Арктика: перспективы устойчивого развития // Экономика востока России. Якутск. – 2014. – № 1.
4. Егоров Е.Г. Север России: экономика, политика, наука. – Якутск: Сахаполиграфиздат, 2006. – С. 448–459.
5. Витязева В.А., Котырло Е.С. Социально-экономическое развитие Российского и зарубежного Севера. – Сыктывкар, 2007. – 298 с.
6. Районирование (зонирование) Севера Российской Федерации. – Якутск: Изд-во Института мерзлотоведения СО РАН. – 2007. – 103 с.
7. Сухопутные территории Арктической зоны Российской Федерации. Приложение к Указу Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296.
8. Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года. Утв. Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366.

ПОСЕЛЕНИЯ ЯКУТИИ: ОТ КОНЦЕПЦИИ СПЛОШНОГО РАЗВИТИЯ К ПРИНЦИПАМ СЕЛЕКТИВНОЙ ПОЛИТИКИ*

Т.Н. ГАВРИЛЬЕВА, д.э.н.,

*Инженерно-технический институт Северо-Восточного
федерального университета им. М.К. Аммосова,*

А.Н. МЫРЕЕВ, к.э.н.,

*Финансово-экономический институт Северо-Восточного
федерального университета им.М.К. Аммосова,
Якутск*

В 2013 г. Отдел региональных экономических и социальных исследований ЯНЦ СО РАН по заказу ГАУ «Центр стратегических исследований РС (Я)» выполнил научно-исследовательскую работу по теме: «Создание моделей устойчивого социально-экономического развития сельских населенных пунктов Республики Саха (Якутия), позволяющих реализовать их экономический потенциал». На основе использования статистических методов была сформирована и систематизирована база данных по состоянию социальной и транспортной инфраструктуры, человеческого потенциала городских и сельских поселений РС (Я), в которую вошли 389 поселений Якутии (исключены крупные городские, а также малочисленные сельские, по которым статистическая информация отсутствовала или была фрагментарной). Поселения были типологизированы по численности, отраслевой специализации, транспортной доступности, обеспеченности социальной инфраструктурой и другим факторам. Заметим, что такой комплексный сравнительный анализ данных, позволяющий оценивать уровень социально-экономической дифференциации поселений, проводился в Республике впервые.

Особенностью Республики Саха (Якутия) является значительная дисперсность расселения. Большое число малонаселенных пунктов (409 городских и сельских поселений) со сложной транспортной схемой, нерациональным территориальным планированием были сформированы на протяжении длительного исто-

* ЭКО. – 2015. – № 3.

рического периода. Часть промышленных поселений, основанных в советский период, например, пос. Бриндакит (1947–1997 гг.), БНыкчан (1940–2008 гг.), Нелькан (1964–2007 гг.) и др. были закрыты. Некоторые, из-за отсутствия внятной государственной позиции (когда требования к оптимизации депрессивных поселений сталкиваются с тезисом о необходимости закрепления людей на просторах Российского Севера в целях национальной безопасности) продолжают сохраняться.

Поселения были типологизированы по численности населения: до 200 чел. включительно (21 поселение); от 201 до 500 чел. (113); от 501 до 1000 чел. (155); от 1001 до 2000 чел. (58); от 2001 до 5000 чел. (27); свыше 5000 чел. (15 поселений).

В качестве основного объекта исследования, согласно концепции «Четыре России» Н.В. Зубаревич, рассмотрены поселения, относящиеся к третьему типу, с численностью от 501 до 1000 чел. Это – периферия, состоящая из жителей села, поселков и малых городов. Суммарная их доля – 38% населения страны. «Третья Россия» выживает «на земле», она вне политики, ведь календарь сельскохозяйственных работ не зависит от смены властей. Депопулирующие малые города и поселки с сильно постаревшим населением разбросаны по всей стране, но особенно их много в Центральной России, на Северо-Западе, в промышленных регионах Урала и Сибири [1].

На основе статистического анализа были отобраны 26 показателей по пяти основным блокам, которые в дальнейшем были использованы для построения рейтингов (табл. 1). В качестве периодов исследования были выбраны 2006/2007 гг. и 2010/2012 гг., анализ которых позволяет получить выводы о трансформации экономического пространства до и после начала финансового кризиса.

Показатели были приведены в нормированный вид с использованием таких методов статистического анализа, как нормирование и ранжирование [2]. На основе сформированной базы данных были выделены ключевые параметры оценки:

- динамика численности населения за 2006–2012 гг.; за этот период абсолютное сокращение составило 17390 чел., или 4% от численности населения в рассматриваемых поселениях, где, по данным Всесоюзной переписи населения 2002 г., проживали 445800 чел.;

Таблица 1

**Состав показателей и блоки анализа поселений
Республики Саха (Якутия)**

Вес блока, %	Показатель	Вес показателя, %
1	2	3
«Человеческие ресурсы»		
22	Численность населения	27
	Естественный прирост населения	22
	Миграционный прирост населения	19
	Удельный вес населения в трудоспособном возрасте	32
«Социальная инфраструктура»		
15	Обеспеченность учреждениями ДДУ от федерального норматива	6
	Обеспеченность учреждениями НОШ, ООШ, СОШ от федерального норматива	10
	Обеспеченность учреждениями ДО от федерального норматива	6
	Обеспеченность учреждениями здравоохранения	13
	Обеспеченность учреждениями культуры	9
	Обеспеченность учреждениями физической культуры и спорта	7
	Обеспеченность населения жильем (м ² на человека)	19
	Удельный вес не ветхого и не аварийного жилищного фонда в общем жилищном фонде	30
«Транспортная инфраструктура»		
27	Прохождение через населенный пункт автодороги федерального значения	28
	Прохождение через населенный пункт автодороги республиканского значения	21
	Наличие железнодорожного вокзала	16
	Наличие морского или речного порта	19
	Наличие аэропорта	16

1	2	3
«Финансы»		
14	Средний объем инвестиций в основной капитал на душу населения за последние 7 лет	23
	Средний сальдированный финансовый результат предприятий за последние 5 лет	26
	Удельный вес собственных доходов в доходах местного бюджета	29
	Расходы местного бюджета на 1 жителя поселения	22
«Производство и экономическая активность»		
22	Оборот организаций, всего на душу населения	25
	Объем платных услуг на душу населения	14
	Среднемесячная начисленная заработная плата	23
	Отношения среднесписочной численности работников к численности населения в трудоспособном возрасте	21
	Удельный вес среднесписочной численности работников, не занятых в здравоохранении, социальном обеспечении, образовании, предоставлении прочих коммунальных, социальных и персональных услуг, государственном и муниципальном управлении	17

- динамика субиндекса финансовой системы в сравнении с 2006 г. и усредненного значения за 2007–2012 гг. (его относительное снижение за 2007–2012 гг. к 2006 г. составило 5%, что связано как с финансовым кризисом, так и с перераспределением полномочий в пользу субъекта РФ);
- динамика усредненного субиндекса экономической активности за 2007–2012 гг. относительно 2006 г. (снижение составило 2%, что связано с финансовым кризисом и падением рентабельности производства, наращиванием занятости в бюджетном секторе из-за отсутствия рабочих мест в сельских поселениях).

Параметры оценки отклонений (% роста/падения) были сформированы без учета их вариации в зависимости от типа поселения по численности (табл. 2).

Параметры оценки отклонений

Блок	Показатель	2010/2012 к 2006/2007, %		
		плохо	средне	хорошо
«Человеческие ресурсы»	Динамика численности населения*	Падение более 4%	(+/- 4%)	Рост более 4%
«Финансы»	По динамике субиндекса	Падение более 9%	(+/- 9%)	Рост более 9%
«Производство и экономическая активность»	По динамике субиндекса	Падение более 9%	(+/- 9%)	Рост более 9%

Примечание: * По данным Всесоюзных переписей населения 2002 г. и 2010 г.

На основе расчетов субиндексов по блокам анализа был вычислен интегральный индекс, который позволяет комплексно и в динамике охарактеризовать состояние экономики и социальной сферы поселений РС (Я). Анализ полученных данных (табл. 3.) показывает, что:

- людность существенно влияет на интегральную социально-экономическую динамику поселений: чем меньше численность, тем ниже значения интегрального индекса, динамика, как правило, отрицательная;
- в депрессивном состоянии находятся преимущественно малочисленные поселения, кроме группы от 201 до 500 чел.;
- поселения с численностью от 501 до 1000 чел. и от 1001 до 2000 чел. показывают сходную динамику интегрального индекса;
- лидерами роста являются крупные поселения, а также административные центры муниципальных районов;
- в рассматриваемый период отмечается усиление дифференциации: если в 2006/2007 гг. соотношение между показателями интегрального индекса наименее и наиболее людных групп составляло 1,73 раза, то в 2010/2012 гг. – 1,85 раза;
- «точкой перехода» на положительную социально-экономическую динамику является численность населения свыше 2000 чел.

Таблица 3

**Средние значения интегрального индекса по группам поселений
Республика Саха (Якутия)**

№ группы	Группы поселений по людности, чел.	2006/2007	2010/2012	Рост/снижение	Удельный вес поселений с отрицательной динамикой, %
1	До 200	0,303	0,295	-0,008	76
2	201–500	0,322	0,326	0,005	52
3	501–1000	0,338	0,334	-0,005	71
4	1001–2000	0,368	0,363	-0,005	72
5	2001–5000	0,453	0,472	0,018	26
6	Свыше 5000	0,524	0,547	0,023	27

Поскольку одной из задач исследования было определение хронически депрессивных поселений, которые следует закрыть, то на основе анализа расположения, статданных и нормативно-правовых актов были выработаны факторы защиты от ликвидации. Защищенными являются следующие поселения:

- которые имеют доступное сообщение по основным транспортным магистралям (дороги федерального или регионального значения, речные и морские порты), т.е. могут быть вовлечены в формирование внутриреспубликанского расселенческого урбанизированного каркаса, с линейно-очаговым характером размещения;
- имеющие в своем составе памятники истории и культуры федерального, республиканского и местного значения или являющиеся историческими поселениями (согласно «Нормативам градостроительного проектирования РС (Я)», утвержденным приказом министра строительства и промышленности строительных материалов РС (Я) № 92 от 8 июля 2010 г.);
- в которых коренные малочисленные народы Севера (к ним относятся более 40% населения) сохраняют традиционный тип хозяйствования, ввиду их значимости для мировой экономической культуры.

В соответствии с этими подходами был определен перечень поселений, которые не могут быть ликвидированы даже в случае хронической депрессивности, но нуждаются в разработке «тонко настроенных» моделей перспективного развития. Таким образом, защищенными являются 198 поселений (51%); но если учесть, что часть из них имеют только сезонную доступность по зимникам, то перечень «защищенных» поселений был бы существенно короче.

Типологизация поселений по их социально-экономическому состоянию предусматривала, что:

- в депрессивных поселениях снижаются численность населения и субиндекс экономической активности;
- бесперспективные поселения характеризуются падением всех трех значимых факторов (численность населения, субиндексы экономической и финансовой активности);
- бесперспективные, но защищенные поселения: наблюдается падение всех трех значимых факторов, но действует фактор защиты;
- стагнирующие поселения демонстрируют неравномерную динамику всех трех значимых факторов;
- поселения – «точки» или территории роста – определяются по увеличению интегрального индекса, в том числе за счет первых двух факторов.

На основе типологизации были получены следующие характеристики поселений РС (Я) (табл. 4).

Таблица 4

Типологизация поселений Республики Саха (Якутия)

Группа поселений по людности, чел.	Депрессивные	Бесперспективные	Бесперспективные, но защищенные	Поселения со стагнацией	«Точки роста»	Всего
До 200	9	5	0	6	1	21
201–500	60	8	2	31	12	113
501–1000	90	5	6	42	12	155
1001–2000	32	0	1	17	8	58
2001–5000	10	0	0	3	14	27
Свыше 5000	3	0	0	3	9	15
Всего	204	18	9	102	56	389

Поселения с численностью до 200 чел.:

- значителен удельный вес депрессивных поселений;
- бесперспективных (следует закрыть) нет;
- всего одно поселение – «точка роста»;
- 28% находятся в стагнации, неустойчивом социально-экономическом положении.

Поселения с численностью от 201 до 500 чел.:

- более половины из них депрессивны, что выше, чем в менее малочисленных (это требует дополнительного анализа);
- восемь поселений следует закрыть ввиду их бесперспективности;
- для двух бесперспективных поселений требуется разработка отдельных программ поддержки в связи с наличием вектора защиты;
- 12 поселений являются территориями развития;
- 27% находятся в неустойчивом социально-экономическом положении.

Поселения с численностью от 501 до 1000 чел.:

- 58% из них депрессивны, что выше, чем в менее людных группах;
- пять поселений следует закрыть ввиду их бесперспективности;
- для шести бесперспективных поселений требуется разработка отдельных программ поддержки ввиду наличия защиты;
- 12 поселений являются территориями развития, но их удельный вес ниже, чем в менее людных;
- 27% находятся в стагнации, неустойчивом социально-экономическом положении.

Поселения с численностью от 1001 до 2000 чел.:

- 55% депрессивны, что ниже, чем в предыдущей группе;
- ни одно поселение не должно быть закрыто, одно бесперспективное имеет вектор защиты и нуждается в специальных мерах развития;
- 12 поселений являются территориями развития, но их удельный вес ниже, чем в менее людных;
- 29% находятся в стагнации, неустойчивом социально-экономическом положении;
- до 14% составляет удельный вес «точек роста», что выше, чем в менее людных поселениях.

Поселения с численностью от 2001 до 5000 чел.:

- кардинально меняется структура поселений по типам социально-экономической динамики;
- депрессивны всего 37% поселений;
- нет ни одного бесперспективного;
- более половины демонстрируют рост;
- незначителен удельный вес (11%) поселений с неустойчивым социально-экономическим положением.

Поселения с численностью свыше 5000 чел.:

- структура распределения лучше, чем по всем предыдущим типам;
- 60% поселений демонстрируют рост;
- доли депрессивных и стагнирующих поселений равны и составляют по 20%.

Расчеты интегральных индексов поселений на основе оценки дифференциации их социально-экономической динамики, а также последующая типологизация должны стать первым этапом более общей задачи разработки реалистичной пространственной политики развития Республики Саха (Якутия).

Концепция сплошного развития, реализуемая до сих пор, подразумевала выравнивание социально-экономического развития, прежде всего, за счет сохранения сформированной бюджетной сети в условиях обширной территории Республики. Отмечается несамостоятельность поселений с численностью до 1000 чел., их чрезвычайно высокая зависимость от источников внешнего финансирования – из бюджета РС (Я), а также средств внебюджетных фондов РФ – пенсионного, обязательного медицинского и социального страхования, государственных инвестиций, средств государственных программ. При этом относительно полно можно оценить только средства, проходящие через бюджетную систему (местный бюджет), остальные источники сложно определяемы. По сути, многие поселения представляют собой скорее места проживания, без какой-либо иной экономики, помимо поддерживаемой бюджетом республики. Зачастую иной занятости, кроме работы в бюджетной сфере, в малочисленных поселениях нет, и эти места крайне дефицитны. Поселения, в которых высока зависимость от бюджетного финансирования, демонстрируют худшую экономическую динамику. Это позволяет сделать вывод о том, что

бюджетное финансирование не является эффективным механизмом стимулирования экономики, оно идет на потребление домохозяйств, а не на инвестиции в развитие.

Свою роль в формировании негативных трендов вносит и политика естественных монополий, в частности высокие тарифы на подключение к коммунальным сетям. Например, в настоящее время стоимость подключения сельскохозяйственного предприятия к энергосети в изолированных поселениях РС (Я) превышает 1 млн руб., что крайне ограничивает привлекательность инвестиций в агропредприятия и тормозит возможности развития малого и среднего бизнеса в отдаленных и малочисленных поселениях. Таким образом, стремление сохранить сложившийся территориальный каркас, формировавшийся в течение длительного исторического периода, и задача закрепления людей на селе путем улучшения качества социальной инфраструктуры, без создания эффективных рабочих мест во внебюджетном секторе, приводят к воспроизводству бедности сельского населения. А значительные бюджетные расходы на содержание поселений не оставляют возможностей для осуществления инвестиций, в том числе в сельское хозяйство, традиционную экономику, инфраструктуру. Все это порождает необходимость разработки селективной пространственной политики Республики и её тонкой настройки при принятии решений в отношении конкретного поселения.

До настоящего времени аграрная политика Республики характеризовалась противоречивостью. Инвестиции в крупные предприятия сменялись распылением средств по мелкотоварным личным подсобным и фермерским хозяйствам. Но в рамках селективной политики Правительство РС (Я) может посредством инвестиций в сельское хозяйство стимулировать создание агрокластеров в развивающихся поселениях и соседних с ними. Ядрами подобных кластеров могут быть сельскохозяйственные предприятия по переработке и сбыту продукции.

Кластеры могут быть созданы путем принятия административных решений, но их жизнеспособность устойчива только тогда, когда предпринимательские структуры не только ощущают действие конкурентной среды, но и осознают потребность в развитии партнерских отношений с потенциальными конкурентами. Соответственно в основу формирования региональных локальных кластеров должны быть положены такие признаки, как территориальная близость, относительная однородность и дополнение

специализации хозяйства, транспортные связи между поселениями. Необходимо учитывать наличие транспортной инфраструктуры и качество трудовых ресурсов, поэтому формирование ядер агрокластеров целесообразно в поселениях с численностью свыше 1000 чел. Также кластеры должны предусматривать обеспечение материальными ресурсами (семенами, горючим, удобрениями), ремонт и обслуживание техники.

Развитие технологий в области жизнеобеспечения, позволяющих снизить издержки бюджета на содержание социальной сети, а также бизнеса – на коммунальные расходы, граждан – на содержание жилья, имеет ключевое значение в долгосрочном социально-экономическом развитии поселений. Вместе с тем следует рекомендовать комплексное развитие инженерной инфраструктуры в поселениях с численностью свыше 2000 чел. с положительным естественным и миграционным приростом. В поселениях с меньшей численностью возможны скорее локальные проекты в сфере малой альтернативной энергетики.

Для депрессивных и стагнирующих поселений необходимо разработать проекты по переселению людей в соседние, более крупные поселения или в другие муниципальные районы, а также города, либо обеспечить их минимальными социальными и коммунальными благами. Ликвидация должна затронуть поселения, имеющие очаговое размещение, демонстрирующие на протяжении длительного периода депрессию или стагнацию, не обладающие исторической или национально-культурной компонентой. В них необходимы оптимизация малокомплектных бюджетных учреждений и реализация программ переселения, начиная с семей с детьми школьного возраста, в поселения – «точки роста» и районные центры. По мере ликвидации социальной сети, закрытия централизованных объектов теплоснабжения рекомендуется принятие решений о переводе в категорию «сайылык» (временные, используемые для ухода за скотом в летний период).

При разработке программы ликвидации необходима оценка финансовых затрат. В случае превышения расходов над бюджетным эффектом на долгосрочном горизонте прогнозирования (10–15 лет) рекомендуется реализация проектов по развитию дорожной сети, что позволит перевести данные поселения в разряд имеющих очагово-линейное размещение.

До настоящего времени в Республике Саха (Якутия) превалировал другой подход, когда поселения, подверженные негативным по-

следствиям природного характера (наводнения в весенний паводок), переносились на новое место с полным воспроизводством социальной инфраструктуры. Это не давало сколько-нибудь ощутимого экономического эффекта и требовало значительных бюджетных инвестиций (пример – с. Кыллах в Олекминском районе [3]).

Для групп поселений, имеющих историческую и национально-культурную компоненту, рекомендуются разработка и реализация специальных программ и проектов развития, в том числе по поддержке традиционной экономики, созданию национально-культурных и исторических парков, рекреаций и т.д.

Также нужна корректировка мер аграрной политики в части регулирования и поддержки деятельности общин и поселений коренных малочисленных народов Севера. Необходимы защита их интересов на федеральном уровне, формирование практики исключений из общего федерального законодательства, в частности, закона о рыболовстве.

Целесообразно финансировать из государственного бюджета внедрение малых инноваций в сферу жизнеобеспечения малочисленных общин – средства связи, транспорт, мобильное жилье и т.д.

Необходимые условия реализации селективных подходов к управлению пространственным развитием – учет мнений жителей поселений, их жизненных планов и целей, результативности работы органов местного самоуправления на местах, наличие эффективных местных программ развития.

Проведенная диагностика состояния поселений Республики Саха (Якутия) не может рассматриваться как «окончательный анализ», это – база для принятия средне- и долгосрочных экономических, финансовых, социальных и политических решений. Республике необходима принципиально иная схема территориального расселения людей – укрупнение поселений, переход от их содержания за счет бюджета к стимулированию роста, и этот сложный процесс должен учитывать много нюансов.

Литература

1. *Зубаревич Н.* Чего ждать четырем Россиям. URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1467059/chetyre_rossii#ixzz32EEaAq3w
2. *Рудницкая А.В.* Методика оценки конкурентоспособности муниципальных образований / Доклады ТУСУРа. – 2006. – № 5. – С. 144.
3. *Филитова В.В.* Социальные вызовы периодических наводнений в Якутии // Арктика и Север. – 2011. – № 4.

О ПРОБЛЕМАХ ПЕРЕУСТРОЙСТВА СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ В ЯКУТИИ*

В.Р. ДАРБАСОВ, д.э.н.,

*Якутский научный центр СО РАН, отдел региональных
экономических и социальных исследований,*

О.В. ТОРГОВКИНА, *Институт региональной экономики*

Севера Северо-Восточного федерального университета

им. М.К. Аммосова,

Якутск

За последние 20 лет многие сельские населенные пункты в Республике Саха (Якутия) строились и обустроивались без каких-либо генеральных, а также стратегических планов развития производств, учитывающих местные природно-климатические условия и земельные ресурсы. Проблемам благоустройства на селе также было уделено недостаточно внимания: почти отсутствует озеленение жилых дворов и улиц, не проводится планировка дорог и улиц, нет нормальных заборов и тротуаров, в общественных зданиях и помещениях отсутствуют теплые туалеты, мало спортивных и детских площадок, обустроенных зеленых зон отдыха, летних пляжей. Имеющиеся электролинии действуют на очень низком напряжении (ЛЭП-10 и 35 кВт), что не отвечает требованиям надежного и качественного электроснабжения для бытовых и производственных нужд. Отсутствие комфортных условий для жизни вызывает постоянный отток сельского населения, особенно молодежи.

Экологическая обстановка во многих селах Республики также неблагоприятная, и в решении этой проблемы немаловажную роль должно сыграть повышение экологической грамотности населения.

В период укрупнения хозяйств и сельских населенных пунктов в советское время традиционное ведение сайылычного хозяйства (летник) постепенно было утрачено, происходило резкое сокращение использования отдаленных сенокосных и пастбищных угодий. В результате значительно снизилось поголовье крупного

* ЭКО. – 2015. – № 4.

рогатого скота и лошадей, нарушился традиционный уклад жизни коренного населения. По данным статистики, в 1930-е годы численность КРС доходила до 445 тыс. голов, а на 1 января 2014 г. насчитывалось всего 215,1 тыс. голов, в том числе коров – 86,5 тыс. Упала и продуктивность скота. Потребности населения Республики в мясе за счет местного производства удовлетворяются примерно на 32–34%, в молоке – на 41–45%.

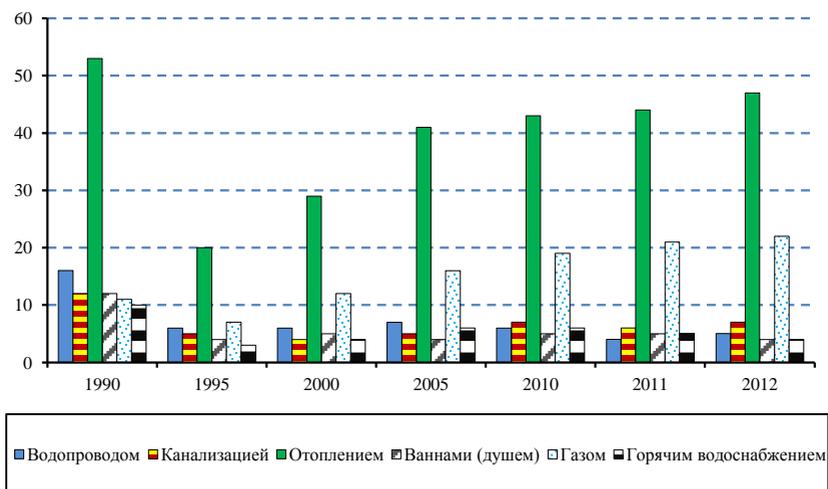


Рис. 1. Обеспеченность благоустройством сельского жилого фонда Якутии в 1990–2012 гг., %

Объем и состав предоставляемых услуг ЖКХ на душу сельского населения в Республике гораздо ниже по сравнению с городским. Жилые дома селян в преобладающем большинстве отапливаются дровами (обычной русской печью), лишь малая доля домов имеет местное отопление, где используется и каменный уголь. К тому же стоимость твердого топлива (дрова-швырок, каменный уголь) и транспортных услуг по его доставке ежегодно растет. С учетом все возрастающей отдаленности лесных делян и увеличивающихся в связи с этим транспортных и прочих расходов есть настоящая необходимость компенсировать их целевым назначением из средств госбюджета. Гаражи, коровники (хотоны) и другие объекты практически не отапливаются. Уровень благоустройства городов составляет в среднем 70–80%,

в то время как в селах – 5–15%. Так, в 2012 г. централизованным водопроводом на селе были оборудованы лишь 5,1% жилых помещений, канализацией – 6,3%, отоплением – 47%, горячим водоснабжением – 4,7% (рис. 1) [1]. Высоким остается уровень износа жилищного фонда и объектов коммунальной инфраструктуры. Последний показатель снизился с 59,6% (2012 г.) до 57,6% (2014 г.) [2].

В 2009–2013 гг. начались работы по газификации сел и деревень в Вилюйском, Кобяйском, Горном, Намском, Хангаласском, Мегино-Кангаласском улусах, пригородных поселках г. Якутска, что значительно облегчило условия быта населения. В настоящее время проходят газификация сел районов заречной зоны, а также ввод сезонных (летних) водопроводов в Центральной Якутии. Так, за 2012–2013 гг. сдано в эксплуатацию 17 локальных водопроводов протяженностью 127,4 км [3].

Далеко не все селяне обеспечены качественной питьевой водой, так как используется вода из естественных водоемов, которая не соответствует гигиеническим нормам. Поэтому в сельскохозяйственных улусах заболевание гепатитом «А» в 1,5 раза выше, чем в среднем по Якутии, и в 2 раза выше, чем в промышленных районах. Стоимость одной бочки питьевой воды из автоводовозки обходится сельскому жителю сегодня в 100–110 руб. Постоянное же потребление талой воды, в которой недостает некоторых минеральных солей и микроэлементов, неблагоприятно сказывается на здоровье сельского населения, к тому же использование в зимний период льда для питьевых и прочих нужд тоже требует определенных затрат на заготовку и транспортировку.

Комплексное переустройство сельских населенных пунктов призвано обеспечить комфортное проживание человека с максимальной эффективностью и наименьшими расходами. В основу переустройства населенных пунктов должна быть положена общая социально-культурная идея оформления, которая складывается под влиянием общественных потребностей и индивидуальных запросов населения, а также с учетом связей архитектуры с ландшафтом, технологических условий и возможностей промышленного строительства, исторического прошлого (наследия) Республики Саха (Якутия). Чем более четко и однозначно будут разработаны эти основные направления комплексного формирования облика района, тем эффективнее можно будет скоординировать действия всех ее участников.

Цель комплексного формирования агропоселков – создание экономически эффективного и привлекательного окружения, где жители будут чувствовать себя комфортно.

На наш взгляд, в целях повышения уровня и качества жизни селян необходимо уделить внимание следующим мероприятиям в сфере строительства и размещения социальных и производственных объектов.

Во-первых, нужно отделить жилые дворы от скотных, поскольку резкое увеличение численности скота и лошадей, свиней и птиц в частных дворах ухудшает санитарно-гигиеническое и экологическое состояние усадебной территории, негативно влияет на здоровье населения [4]. Для улучшения санитарного состояния сел нужно вывести часть скотопомещений за пределы поселка [5]. Это особенно касается хозяйств, имеющих свыше 8–10 голов крупного рогатого скота. Для них по решению местного схода при согласовании с санэпидстанцией выделяется специально отведенное место или участок. Размеры помещений для крупного рогатого скота должны быть рассчитаны на 40–60–100 голов.

Целесообразно за пределами жилого двора организовать строительство новых каменных кооперативных отапливаемых коровников для скота личных подсобных хозяйств со всеми необходимыми складами, навесами для хранения грубых и других кормов, загонами для кормления и временного содержания. Расчеты показывают, что при организации коллективного выгона скота ЛПХ на хорошие пастбищные угодья за пределами деревни надой коров увеличиваются примерно на 30% [6]. К тому же возрождение пастушества в кооперирующихся ЛПХ позволит создать новые рабочие места. Желательно распространить среди селян (особенно работников бюджетных учреждений) положительный опыт сдачи в аренду скота для откорма на отдаленных отгонных пастбищах, так как в связи с резким уменьшением пастбищных угодий значительно снизилась продуктивность скота.

Отделение скотного двора от жилого и размещение его за пределами населенного пункта позволит не только создать нормальные санитарно-гигиенические и экологические условия, но и существенно сократить затраты на строительство ЛЭП, газо- и водопроводов, других инженерных сетей (рис. 2).

Об этом свидетельствуют результаты анкетного опроса сельского населения в 19 населенных пунктах восьми улусов Республики, проведенного в 2006–2013 гг. Отделом экономики

природопользования Научно-исследовательского института региональной экономики Севера СВФУ им. М.К. Аммосова с участием Института гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера СО РАН и студентов Финансово-экономического института СВФУ им. М.К. Аммосова. Анализ показал, что 43% опрошенных согласны с выведением хотонов, свиноферм, птицеферм и других производственных объектов за пределы жилой зоны села. На вопрос об отделении скотного двора от жилого путем строительства коллективных (кооперативных) типовых хотонов за пределами населенных пунктов ответили положительно 47,8%, отрицательно – 44,7%, неопределенно – 7,5%. Для более достоверного установления общественного мнения сельчан по таким важным вопросам необходимо предварительно провести разъяснительную работу, так как нужен охват значимой части населения [5].



Рис. 2. Принципиальная модель поселения Якутии в XXI веке

Во-вторых, на здоровье людей отрицательно влияет постоянное содержание и хранение во дворах собственной автотракторной и другой малой техники. По нашим данным, в сельских поселениях Якутии имеется более 10 тыс. единиц различной техники, в том числе 4 тыс. тракторов, 2 тыс. грузовых автомобилей, а также личный транспорт и др. Необходимо организовать строительство кооперативных теплых гаражей частных мастеров (цехами) и постепенно вывести из жилого сектора и административно-культурного центра производственные и экологически

неблагоприятные объекты (крупные гаражи, ремонтные мастерские, коровники, различные цехи бывших совхозов и прочих предприятий, больничные и банно-прачечные учреждения).

Для объединения усилий частного сектора можно на кооперативных началах построить складские помещения для хранения сельхозмашин и списанной техники, а также овощехранилища вместимостью от 100 до 1000 т картофеля и овощей. Хозяйственно-бытовые отходы необходимо вывозить и частично утилизировать в местах постоянного хранения (свалки), а навоз – нейтрализовать и с использованием калифорнийских червей перерабатывать в органическое удобрение (или вывозить на пашни, реализовывать на рынках крупных населенных пунктов).

В-третьих, необходимо возрождение сайылычных хозяйств. Для народа саха сайылык имеет исключительно важное значение. Именно на своей частной усадьбе, сайылыке, с раннего возраста у сельского жителя формируются те черты, которые делают его рачительным, культурным и заботливым хозяином на собственной земле. Семейные хозяйства в большинстве своем – мелкие натуральные. Ограничивает их развитие и расширение нехватка близлежащих сенокосных и пастбищных угодий (в среднем на семью – 3,5–4,5 га). В связи с отсутствием электрических и нормальных автодорог мелкие семейные хозяйства не могут использовать отдаленные сенокосные угодья, особенно пастбищные, и поэтому вынуждены жить летом в центральных населенных пунктах, где не хватает пастбищных и сенокосных угодий. Сайылыки создаются в целях расширения производства сельскохозяйственной продукции за счет более рационального использования пастбищных и сенокосных угодий за пределами жилой зоны сел. На отдаленных участках для организации нагула молодняка крупного рогатого скота и табуна лошадей должны быть созданы пастбища отгонного типа. Для более рационального использования сельхозугодий и создания комплексной производственной и социальной инфраструктуры коллективного пользования семейные и крестьянские хозяйства могут объединяться в кооперативы.

В-четвертых, необходимо создание капитальных изгородей вокруг закрепленных или арендованных за хозяйствами сельскохозяйственных угодий, пашен, сенокосов, пастбищ, а также сайылычных и отгонных (откормочных) участков, от которых напрямую зависит продуктивность сельскохозяйственных угодий, осо-

бенно естественных сенокосов и пастбищ. Целесообразно провести летние водопроводы на средства бюджетов, муниципальных образований районов и самих жителей села. В 2013 г., при аккумулировании средств и совместной работе администраций районов, поселков, Департамента строительства Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Саха (Якутия) водопроводы протяженностью 46 тыс. км построены в 18 населенных пунктах. При создании пилотного инновационного проекта развития сельской территории необходимо показать привлекательность и комфортное проживание в экологических домах нового типа, чтобы привлечь городских жителей, особенно молодежь, для проживания и развития бизнеса в сельской местности. В связи с этим предлагаем три типа агропоселений: разделительный, инфраструктурный и инновационный.

Современный *агропоселок разделительного типа* должен состоять из домов на две семьи, которые легче снабжать водой, электроэнергией, биогазом, получаемым от переработки органических отходов, а также осуществить биологическую очистку канализации. Общественная зона будет включать мини-спорткомплекс с тренажерными залами, с кабинетом медработника для первичных обращений и медосмотров, кафе-клуб, небольшой торговый центр с почтой, услугами Интернета и мини-АТС, семейное дошкольное учреждение для дневного пребывания детей, зеленую зону отдыха.

Агропоселок инфраструктурного типа будет также состоять из домов на две семьи. Только в данном случае в центре будет расположен многофункциональный комплекс, включающий в себя торговые ряды, школу, детсад, медпункт, администрацию поселка, спортивные комплексы с тренажерными залами и т.д.

Агропоселок инновационного типа будет реализован в стиле многофункционального жилого комплекса. Это современная форма организации жилой среды, в которой наиболее полно удовлетворяются потребности человека в жилье, работе, отдыхе и общении. В центре поселка будет расположен многофункциональный жилой комплекс, где будет жить непосредственно все его население.

Таким образом, переустройство сельских территорий предполагает поддержание естественного функционирования природной среды, стабильное снабжение населения продовольствием и обеспечение постоянных доходов сельских товаропроизво-

дителей, повышение качества жизни. Существующие объекты жилого, социального и производственного назначения должны получить новые потребительские качества, соответствующие возросшим требованиям сельского сообщества, включая рыночные, функциональные, экологические, социальные, экономические и эстетические требования.

Дальнейшему развитию сельских территорий должны способствовать также финансовые вливания бюджетов местного самоуправления, всяческая поддержка самих жителей села и эффективное использование ресурсов.

Литература

1. Сельское хозяйство в Республике Саха (Якутия): Стат. сб. / Саха (Якутия). – Якутск, 2013. – 173 с.
2. Проектная программа «Устойчивое развитие сельских территорий Республики Саха (Якутия) на 2013–2017 годы и на период до 2020 года», разработанная Министерством сельского хозяйства и продовольственной политики РС (Я). – Якутск, 2012.
3. Итоги развития агропромышленного комплекса Республики Саха (Якутия) за 2012 год и задачи на 2013 год, разработанные Министерством сельского хозяйства и продовольственной политики РС (Я). – Якутск, 2013. – 43 с.
4. Новый облик якутского села в XXI веке (Рекомендации главам муниципальных образований) / Институт региональной экономики. – Якутск: Изд. ЯНЦ СО РАН, 2005.
5. *Егоров Е.Г., Дарбасов В.Р.* Аграрная экономика Севера / Отв. ред. д.э.н. Н.В. Бекетов; ФГНУ Ин-т региональной экономики Севера. – Якутск: Компания «Дани Алмас», 2008. – 400 с.
6. *Дарбасов В.Р., Егоров Е.Г., Соловьев Е.П.* Основы развития кооперации: Теория, опыт, проблемы. – Новосибирск: Наука, 2000. – 216 с.

ЭКОНОМИКО-ДЕМОГРАФИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)*

С.А. СУКНЁВА, д.э.н.,

А.С. БАРАШКОВА, к.э.н.,

А.Т. НАБЕРЕЖНАЯ, к.э.н.,

А.В. ТРУБИНА, к.э.н.,

*Научно-исследовательский институт региональной
экономики Северо-Восточного федерального
университета имени М.К. Аммосова,
Якутск*

Экономика и социальное развитие

Данные о динамике валового внутреннего продукта (ВВП) Российской Федерации и валового регионального продукта (ВРП) Республики Саха (Якутия) в сопоставимых ценах 1991 г. показывают более значительное снижение как абсолютных показателей ВРП Республики, так и темпов его роста по сравнению с общероссийскими (рис. 1).

В отраслевой структуре производства ВРП с 1991 по 2012 год наблюдалось сокращение доли отраслей, производящих товары, с 71,5 до 58,2%, при увеличении доли отраслей, производящих услуги, – с 28,5 до 41,7%. В структуре производства товаров 83,6% занимают отрасли промышленности, далее следуют строительство – 10,3%, сельское хозяйство – 5,6%. Удельный вес транспорта и связи в производстве рыночных видов услуг составляет 15,1%, торговли и общепита – 16,3%.

Доходы и расходы консолидированного бюджета Республики Саха (Якутия) за период с 1990 г. по 2010 г. показаны в табл. 1. Доходы бюджета за 2010 г. составили 105 млрд руб. – 114% от уровня 2009 г. и 134% – 2008 г. Исполнение бюджета за 2010 г. показывает профицит 3,8 млрд руб. (в 2009 г. – 2,0 млрд руб.).

* ЭКО. – 2013. – № 9.

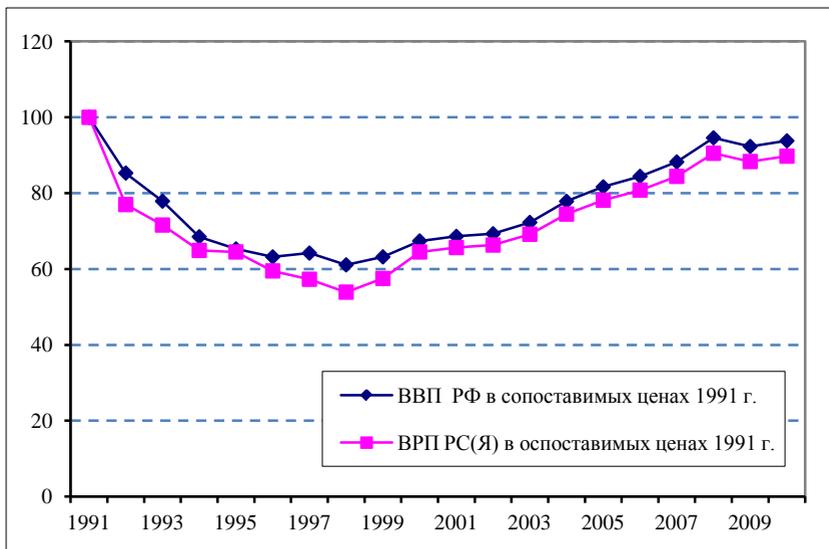


Рис. 1. Динамика производства ВВП Российской Федерации и ВРП Республики Саха (Якутия) в 1991–2010 гг. (в сопоставимых ценах 1991 г.), %

Таблица 1

Доходы и расходы консолидированного бюджета Республики Саха (Якутия) в 1991–2010 гг., млрд руб.

Показатель	1991	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Доходы, всего	6,7	6,6	25,0	51,8	56,0	65,4	79,6	92,9	105,0
Расходы, всего	6,5	8,4	24,3	64,5	60,7	66,1	83,3	90,7	101,2
Дефицит / профицит	0,2	-1,7	0,6	-12,8	-4,7	-0,7	-3,7	2,0	3,8

Источник: рассчитано по данным ТО ФСГС по Республике Саха (Якутия).

Расчет индикаторов «автономности» бюджета показывает высокую степень зависимости доходов регионального бюджета от поступлений из федерального бюджета, что в среднем за 1991–2012 гг. составило 36,2%, доля доходов консолидированного бюджета в ВРП Республики – 26,3%. За 1990–2012 гг. собственная налоговая база Республики Саха (Якутия) значительно сократилась, что коснулось как налоговых, так и рентных источников доходов бюджета. Это следствия ужесточения бюд-

жетной политики РФ в отношении бюджетов субъектов Федерации и выпадения неналоговых доходов от АК «АЛРОСА» (ЗАО). Финансовая зависимость региона от решений федерального правительства возросла.

Рассмотрим динамику поступлений налогов в региональный и федеральный бюджеты (табл. 2). Согласно данным Управления Федеральной налоговой службы РФ по Республике Саха (Якутия), в среднем 76,7% налоговых сборов по Республике поступают в ее консолидированный бюджет, 8,2% – в федеральный, 15,2% – в местные бюджеты. В ключевых отраслях экономики (алмазно-бриллиантовый комплекс, нефтегазовая, энергетика, угледобыча) республиканская собственность, а следовательно, и доходы от ее использования были утрачены, что также усугубляет зависимость от решений федеральных структур.

Таблица 2

**Налоговые поступления в консолидированный бюджет
Республики Саха (Якутия) и бюджет РФ в 2005–2012 гг.,
млрд руб.**

Поступле- ния в бюджет	2005	2008	2009	2010	2011	2012*
РС (Я)	23,8	38,9	37,6	47,2	41,4	46,4
РФ	10534,3	6509,10	12645,80	17835,50	4403,00	4171,00

Примечание: * Январь–ноябрь 2012 г.

Источник: данные УФНС РФ по Республике Саха (Якутия).

При маловероятном сценарии полного выпадения рентных доходов и отсутствия федеральной помощи регион может оказаться фактически банкротом: по оценкам экспертов, будут покрыты лишь 30–35% расходных обязательств республиканского бюджета.

Республика Саха (Якутия) отличается высокой стоимостью жизни населения (до двух и более раз) по сравнению с центральными областями России, значительной глубиной имущественного и социального расслоения, а также существенной внутрорегиональной дифференциацией уровня жизни и доходов [1, 2]. В табл. 3 приведены основные показатели денежных доходов населения Республики Саха (Якутия) за последние 10 лет. Номинальные величины среднедушевых денежных доходов, заработ-

ной платы и пенсий имеют устойчивую тенденцию к росту. Более информативными являются сопоставимые показатели, рассчитанные в ценах базисного периода, к примеру, дореформенного 1990 г. (выделены курсивом). Для более полного учета ценового фактора также требуется сопоставление денежных доходов и нормативной стоимости жизни населения, за которую принят прожиточный минимум в среднем на душу населения (строки 6–9 табл. 3). В динамике реальных доходов и реальной заработной платы в ценах 1990 г. отмечается некоторая стагнация: реальные доходы в 2009–2010 гг. перестали компенсировать инфляционный рост цен. Реальная заработная плата имела ярко выраженный экстремум в 2008 г., затем произошло незначительное снижение в 2009 г. и 2010 г.

Таблица 3

**Динамика показателей денежных доходов населения
Республики Саха (Якутия) в 2000–2010 гг., руб.**

№ пп	Показатель	2000	2005	2008	2009	2010
1	Среднедушевые денежные доходы	3967,7	11391,4	18740,8	21272,0	22745,4
2	Реальные денежные доходы в сопоставимых ценах 1990 г.	194,0	364,8	430,2	448,0	451,9
3	Номинальная заработная плата на 1 работника, руб.	4539,1	13437,0	23815,9	26532,6	27512,4
4	Реальная заработная плата в сопоставимых ценах 1990 г.	248,0	430,3	564,3	558,8	546,6
5	Средний размер назначенной месячной пенсии с учетом компенсационных выплат	1130,8	3557,0	5909,7	8692,1	10402,0
6	Прожиточный минимум	1972	4705,0	7321,0	8542,0	9486,0
7	Среднедушевые денежные доходы, % к ПМ	180,4	242,1	248,0	249,0	239,8
8	Номинальная заработная плата на 1 работника, % к ПМ	230,1	285,6	325,3	310,6	290,0
9	Среднемесячная назначенная пенсия, % к ПМ	57,3	75,6	80,7	98,3	109,7
10	Индекс потребительских цен на товары и услуги, %	117,4	112,1	109,0	112,5	106,0

Источник: рассчитано по данным ТО ФСГС по РС (Я).

Таким образом, с усилением вертикали власти и централизации финансовых ресурсов произошло снижение финансовой самостоятельности региона, значительно сократились как налоговые, так и рентные источники доходов бюджета.

Региональный рынок труда и занятость населения

Предложение на рынке труда формируется из числа экономически активного населения, численность которого в Республике Саха (Якутия) в последнем десятилетии XX века постоянно снижалась: по сравнению с 1992 г. к 2001 г. она сократилась на 22,7%, с незначительным увеличением численности в последующие годы (рис. 2).

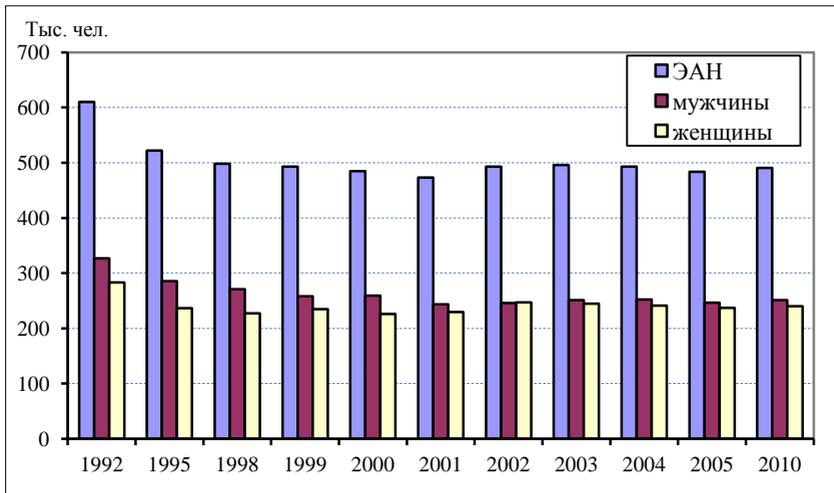


Рис. 2. Динамика экономически активного населения Республики Саха (Якутия) в 1992–2010 гг., тыс. чел.

В структуре экономически активного населения Республики преобладают мужчины, лишь в 2002 г. заметен перевес женщин (на 0,33%). Разрыв между числом мужчин и женщин с 2003 г. стал значительно меньше по сравнению с предыдущими годами и не превысил отметки 2,5%, тогда как в 1995 г. перевес мужчин в структуре экономически активного населения составил 9,3%.

В распределении численности занятых по видам экономической деятельности характерна высокая доля занятых в непроеизводственной сфере – 69,3% (по данным за 2010 г.) [3].

Как видно из рис. 3, предложение рабочей силы (численность незанятого населения) значительно превышает спрос (число заявленных вакансий), особенно в середине 1990-х годов.

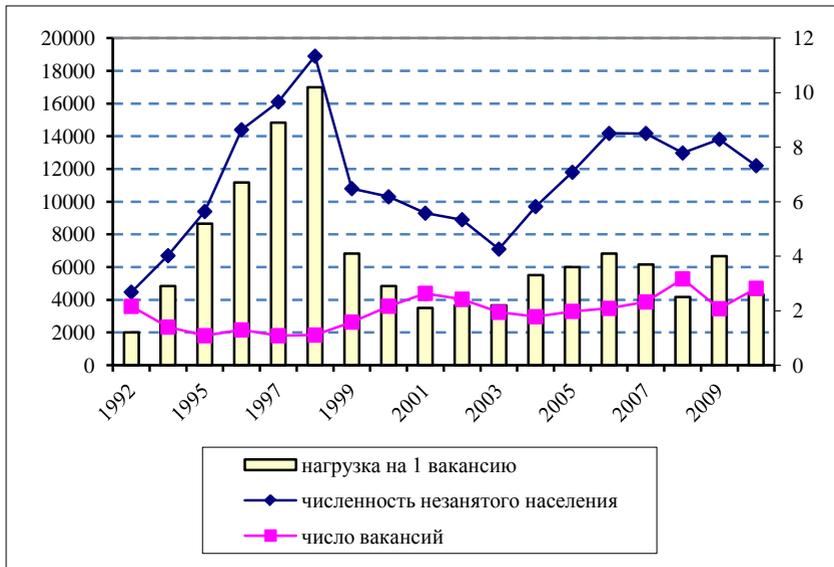


Рис. 3. Динамика численности незанятого населения (левая шкала), заявленных вакансий и коэффициента нагрузки на 1 вакансию (правая шкала) в Республике Саха (Якутия) в 1992–2009 гг., чел.

Пик роста численности безработных зафиксирован в 1998 г., когда нагрузка на одну заявленную вакансию превысила 10 чел. В настоящее время наблюдается снижение нагрузки до 2,6 чел. на одну вакансию.

В разрезе экономических районов Республики напряженность на рынке труда наблюдается повсеместно, исключение составляет лишь Южный район, где соотношение между численностью незанятого трудовой деятельностью населения и количеством вакантных рабочих мест значительно ниже среднереспубликанского уровня (табл. 4).

**Динамика показателя нагрузки незанятого населения
на 1 вакансию в Республике Саха (Якутия)
в 2000-2010 гг., чел.**

Район	2000	2005	2010
Центральный	77,6	42,1	25,7
Западный	16,5	24,2	21,8
Восточный	9,1	10,6	11,4
Северо-Восточный	8,6	10,7	23,5
Северный	11,6	7,3	8,2
Южный	1,2	1,5	0,7
В среднем по РС (Я)	2,8	3,6	2,6

При высоком значении показателя нагрузки отмечается некоторое снижение напряженности на рынке труда в Центральном, Западном и Южном районах Якутии, что связано, прежде всего, с ростом числа вакансий в этих районах в связи с реализацией крупных инвестиционных проектов (строительство нефтепровода «ВСТО» в Южной Якутии, железнодорожных путей в Центральной Якутии, разработка месторождений угля, алмазов, газа в Западной Якутии). Тревожным фактором является значительное (более чем вдвое) увеличение рассматриваемого показателя в Северо-Восточном районе.

Еще одна серьезная проблема регионального рынка труда – при относительно высоком образовательном уровне населения не хватает квалифицированных и опытных работников отдельных профессий и квалификаций, прежде всего, в профилирующих отраслях (промышленность, электроэнергетика, транспорт и связь). Так, в 2009 г. по сравнению с 1995 г. потребность в работниках промышленности возросла почти вдвое, причем наибольшую долю в заявленных вакансиях во всех отраслях занимают рабочие профессии: в 2009 г. из 5281 заявленных вакансий они составили 78,5%.

С начала 1990-х годов на рынке труда Республики произошло ухудшение практически всех основных показателей, в том числе снижение уровня экономической активности населения и рост безработицы. Состояние регионального рынка труда можно оценить как напряженное, так как практически во всех экономиче-

ских районах, за исключением Южного, коэффициент нагрузки незанятого населения на одну вакансию превысил среднереспубликанский уровень, поскольку квалификация местного населения не отвечает требованиям современного рынка труда, особенно в приоритетных отраслях экономики.

Чтобы удовлетворить потребности предприятий ведущих отраслей экономики в специалистах узкого профиля, оптимально и целесообразно применение вахтового метода. В последнее время работа вахтовым методом практикуется на россыпных алмазных месторождениях на северо-западе Якутии, строятся рабочие поселки, рассчитанные как на долгосрочное, так и на временное проживание привлекаемых работников. Вместе с тем необходимо повышать конкурентоспособность местных трудовых ресурсов, привлекать преимущественно местное население на строительство и эксплуатацию объектов инвестиционных проектов, что снизит напряженность на региональном рынке труда, а также приведет к росту уровня и качества жизни населения региона в целом.

Демографический потенциал региона и перспективы его развития

Возрастной и гендерный состав населения Республики формировался на протяжении длительного периода хозяйственного освоения и заселения территории за счет миграционного притока населения, а также высокого уровня рождаемости в результате сохранения традиционной модели демографического поведения коренных народов.

До 1990-х годов численность населения Республики Саха (Якутия) росла высокими темпами. С 1991 г. по 2012 г., как и во всех северных регионах России, население Якутии сократилось на 14,6% – с 1119,0 до 955,9 тыс. чел. (рис. 4). Одновременно снижался удельный вес населения в трудоспособном возрасте (хотя в начале 2000-х годов отмечалось абсолютное его увеличение). Причиной стало влияние «демографической волны» – вступления в трудоспособный возраст многочисленного поколения детей, родившихся в середине 1980-х годов. К настоящему времени структурный фактор пополнения трудовых ресурсов себя практически исчерпал, начиная с 2008 г. в Республике численность населения в трудоспособном возрасте сокращается, при небольшом росте общей численности населения.

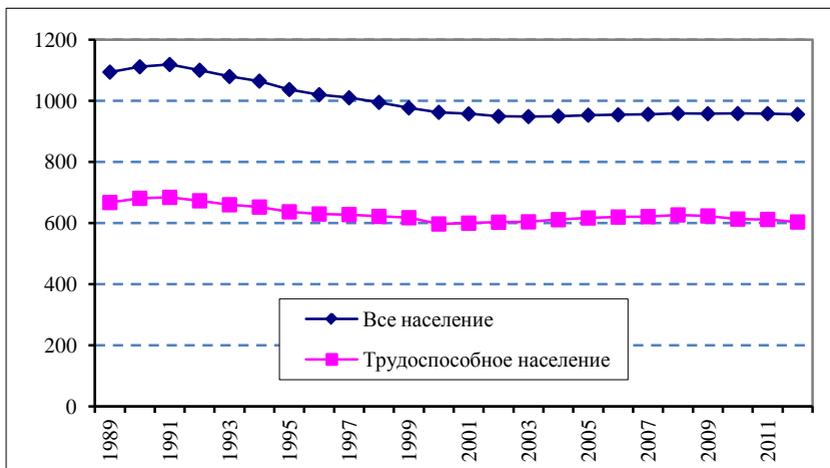


Рис. 4. Динамика численности населения Республики Саха (Якутия) в 1989–2011 гг., чел.

На протяжении последних двух десятилетий в результате миграционного оттока потери населения составили более 250 тыс. чел. (рис. 5). Сохраняющийся естественный прирост частично компенсирует миграционную убыль, но в последнем десятилетии XX века отмечалось снижение рождаемости и повышение смертности, нисходящая динамика сочеталась с негативными изменениями в составе населения, обусловленными деформацией демографических структур [4].

Изменение возрастной структуры, миграционный отток молодежи и снижение рождаемости привели к старению населения Республики. По данным переписи 2010 г., средний возраст жителя увеличился на три года в сравнении с переписью 2002 г. и составил 33 года [5. С. 6]. Ввиду того, что процессы смертности, рождаемости, миграции зависят от возраста человека, изменение возрастного состава оказывает непосредственное воздействие на весь процесс демографического развития.

Естественный прирост населения определяется двумя разнонаправленными процессами: рождаемостью и смертностью. По рождаемости Якутия входит в первую десятку регионов России. Относительно высокий уровень рождаемости сохраняется за счет сельской местности. Несмотря на снижение среднего числа детей с 3,212 в 1990 г. до 2,641 в 2011 г., суммарный коэффициент рож-

даемости сельского населения сохраняется на уровне расширенного воспроизводства (2,15). В городской местности среднее число детей в расчете на одну женщину репродуктивного возраста остается ниже уровня простого замещения поколений (1,789), а ориентация на низкую рождаемость все более укореняется в образе жизни и системе ценностей.

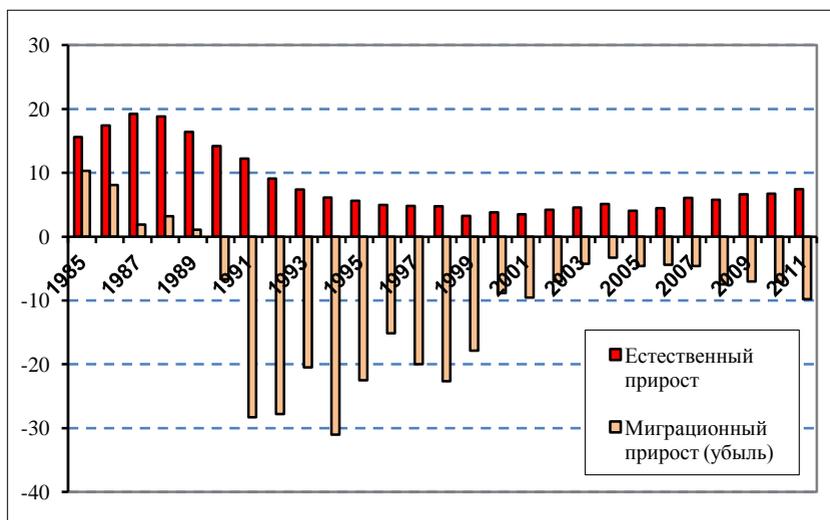


Рис. 5. Соотношение естественного и миграционного прироста населения Республики Саха (Якутия) в 1985–2011 гг., тыс. чел.

На снижение рождаемости оказывают влияние происходящие в Республике изменения репродуктивного и матримониального поведения. Все больше становится незарегистрированных браков: в 2002 г. их доля составляла 13,1%, а в 2010 г. – 17,8% [5. С. 7]. Важной характеристикой современной модели репродуктивного и матримониального поведения является рост доли внебрачных рождений – с 17,9% в 1990 г. до 37,8% в 2010 г., причем этот показатель практически одинаков в городской и сельской местности [6].

К настоящему времени семейная структура населения Республики Саха (Якутия) сочетает в себе черты современной (европейской) и традиционной (патриархальной) моделей семей. Около 9/10 населения проживает в семьях того или иного количественного и качественного состава.

Ограничение числа детей в семьях происходит вследствие нестабильных супружеских отношений, угрозы распада брака, самого развода, рассматриваемого как основной деструктивный фактор демографического развития семьи. Конфликтную ситуацию в браке вызывает, как правило, комплекс причин, воздействие которых во многих случаях приобретает характер цепной реакции. В результате исследования было выявлено, что возникновение, влияние конфликтогенных факторов на устойчивость брака – это результат изменения места брака в иерархии жизненных ценностей индивида в рамках процесса модернизации демографического поведения в целом [7].

Динамика числа разводов населения демонстрирует умеренно волнообразный характер, в отличие от процесса брачности, характеризующегося волнообразно-убывающей траекторией (рис. 6).

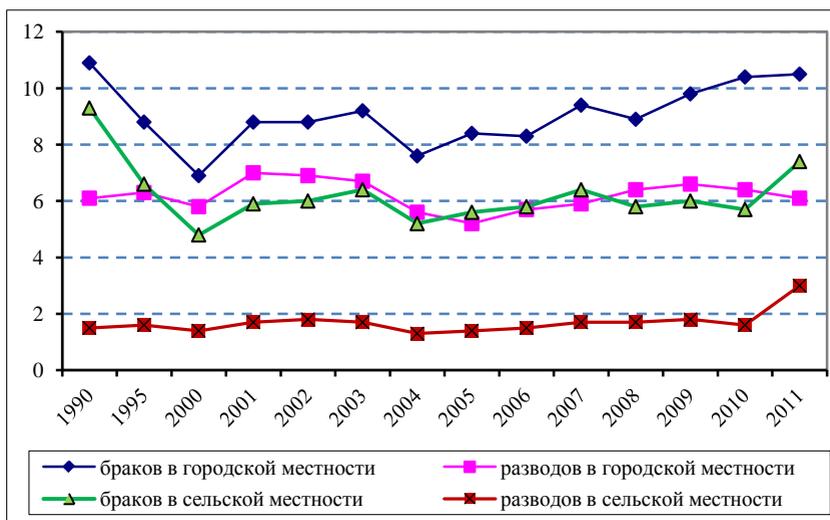


Рис. 6. Динамика числа браков и разводов в Республике Саха (Якутия) (на 1000 населения) в 1990–2011 гг.

Коэффициент устойчивости браков (число разводов на 100 зарегистрированных браков) в 2000 г. был равен 69, а к 2011 г. снизился до 52,8. Некоторый спад активности бракоразводных процессов со второй половины 1990-х годов сопровождался

тем не менее усилением неустойчивости браков в каждом новом поколении [8], особенно в сельских районах, где до 1960-х годов не было зарегистрировано ни одного случая расторжения брака.

Непреложным фактом является то, что от развода родителей в первую очередь страдают дети. Развод, особенно предразводная ситуация, не может не затрагивать положения ребенка в семье, не сказаться на его здоровье, в том числе психическом, поведении, учебе. Указание в записи акта о расторжении брака только общих несовершеннолетних детей затушевывает истинное число детей у разведенных супругов. Тем не менее, судя по данным архива Управления ЗАГС Республики Саха (Якутия), доля распавшихся семей с детьми за 1980–2003 гг. остается устойчиво высокой (от 60 до 70%), со значительным территориальным разбросом показателя.

Ситуация со смертностью в Республике во многом схожа с общероссийской (болезни системы кровообращения, внешние причины и онкологические заболевания), но уровень смертности от внешних причин заметно выше среднероссийских показателей, что выводит их на второе место в структуре региональной смертности. В последние годы возрастает уровень смертности от болезней системы кровообращения и онкологических заболеваний, что связано, прежде всего, со старением населения, а также омоложением смертности от сердечно-сосудистых заболеваний. Понижение младенческой и смертности от внешних причин положительно повлияло на увеличение средней ожидаемой продолжительности предстоящей жизни. В 2010 г. средняя продолжительность жизни населения Республики составила 66,75 лет (по России – 68,9 лет), мужчин – 61,0 год (63,1 года), женщин – 73,1 лет (по России – 74,9 лет). То есть эти показатели почти на два года ниже среднероссийского уровня [9].

Таким образом, к числу региональных факторов успешного воспроизводства населения можно отнести сохранение положительной динамики естественного прироста населения, определяемой относительно высоким уровнем рождаемости, снижением смертности и повышением продолжительности жизни. Миграция является фактором сокращения численности и трансформации демографической структуры населения. Неблагоприятные изменения норм репродуктивного и матримониального поведения, характеризующиеся увеличением уровня разводимости, снижением среднего числа детей в семьях, ростом внебрачных рождений, по-

вышением уровня безбрачия, также отрицательно сказываются на показателях воспроизводства населения. Ведь перспективы демографического развития Якутии определяются сформировавшимся демографическим потенциалом. Поэтому основная роль в обеспечении положительной динамики населения должна отводиться регулированию миграционных потоков и перераспределению их в пределах Республики, повышению самосохранительной культуры, улучшению здоровья и снижению потерь от предотвратимой смертности и сверхсмертности мужского населения, сокращению безбрачия и увеличению потребности семей в детях с целью достижения массовой среднететности.

Необходимым условием экономического развития любой территории является как можно более полный учет специфических региональных факторов, поэтому все вопросы социально-экономического развития на региональном уровне должны обязательно рассматриваться в увязке с особенностями протекания демографических процессов.

Литература

1. Набережная А. Моделирование и оценка уровня жизни населения региона. – Якутск: Изд-во ЯНЦ СО РАН, 2007. – С. 115.
2. Набережная А. Экономико-статистическая оценка уровня жизни населения региона // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 12(69). – С. 88–91.
3. Труд и занятость в Республике Саха (Якутия): Стат. сб. / ТО ФСГС по РС (Я). – Якутск, 2011. – С. 89.
4. Сукнёва С.А. Демографический потенциал развития населения Северного региона. – Новосибирск: Наука, 2010.
5. О кратких итогах Всероссийской переписи населения 2010 года по Республике Саха (Якутия). – Якутск, 2012.
6. Демографический ежегодник Республики Саха (Якутия) 2012: Стат. сб. / Саха (Якутия) стат. – Якутск, 2012. – С. 81.
7. Барашкова А.С., Сукнёва С.А. Конфликтотенные факторы брачного поведения населения Якутии // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 4. – С. 116–132.
8. Барашкова А.С. Устойчивые тенденции брачного поведения населения в северном регионе. – Демографическое развитие: вызовы глобализации. (Седьмые Валентьевские чтения): Международная конференция / Под ред. В.А. Ионцева и др. – М.: МАКС Пресс, 2012. – С. 236.
9. Демографический ежегодник Республики Саха (Якутия) 2012: Стат. сб. / Саха (Якутия) стат. – Якутск, 2012. – С. 169.

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)*

Т.С. МОСТАХОВА, д.э.н.,

*Отдел региональных экономических и социальных исследований ЯНЦ СО РАН,
Якутск*

Демографическому развитию сельских территорий Республики Саха (Якутия) присущи многие из тенденций, отмечаемых в северных регионах Российской Федерации в целом. Это и сокращение общей численности, и уменьшение удельного веса сельского населения, сохранение высокой смертности и т.п. [1]. Хотя численность сельского населения в Республике Саха (Якутия) за 2002–2014 гг. сократилась всего на 0,15%, но динамика в течение этого периода была крайне неравномерной.

Удельный вес сельчан в общей численности населения изменился незначительно – с 35,7 до 35,9% (рис. 1).

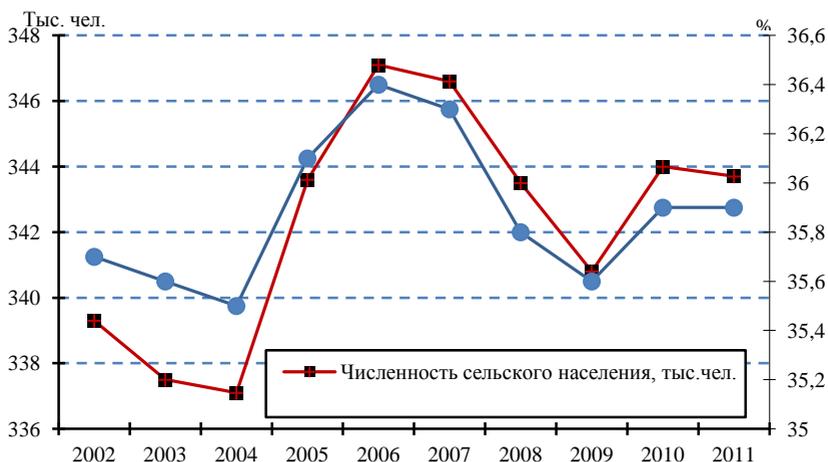


Рис. 1. Динамика численности (левая шкала) и удельного веса сельского населения Республики Саха (Якутия) в 2002–2011 гг.

* ЭКО. – 2015. – № 4.

Население в сельской местности, как и во всей Республике, формируется под влиянием миграционной убыли, имеющей на протяжении 10 лет отрицательное значение. Несмотря на центростремительные тенденции, соотношение источников формирования численности сельского населения остается в основном прежним (табл. 1).

Таблица 1

Источники формирования численности сельского населения в Республике Саха (Якутия) в 2002–2013 гг., чел.

Численность населения	2002	2005	2010	2011	2012	2013
На начало года	339605	343642	341551	343659	338773	335066
Прирост за год: общий	-2082	3418	2108	-4886	-3707	-2930
естественный	1952	1635	2657	3435	3466	3929
миграционный	-4834	804	-549	-8321	-7173	-6859
из-за перемены категории населенных пунктов	800	979	0	0	0	0

Естественный прирост населения сохраняется, хотя его абсолютные значения почти вдвое меньше, чем миграционной убыли. Миграционный отток населения увеличивает свои абсолютные значения.

Достаточно высокая смертность населения, особенно у мужчин в трудоспособном возрасте, от несчастных случаев, отравлений и травм, доминирующая в структуре причин смерти [2], оказывает существенное влияние на формирование сельского населения.

Происходят кардинальные изменения в источниках формирования населения Республики Саха (Якутия), сокращающийся естественный прирост не компенсирует миграционный отток. В итоге основной современной тенденцией демографического развития представляется сокращение численности [3]. При этом выявлены некоторые особенности формирования демографического потенциала у поселений различных категорий людности. Исследование демографического потенциала сельских поселений,

базирувавшееся на показателях численности населения за 2002–2012 гг., естественного и миграционного прироста в расчете на 1000 чел., удельного веса населения в трудоспособном возрасте, показало, что во всех категориях поселений по людности преобладает негативная динамика. В наибольшей степени это касается групп поселений с численностью до 200 жителей, где доля поселений, имеющих отрицательную динамику (сокращение более 5%), составляла 61,9%.

Поселения с численностью жителей 201–500 чел. более стабильны: сокращение к 2012 г. относительно 2002 г. составило всего 0,909. Но почти в 62% (в 70 из 113 поселений данной группы) убыль населения превышает 5% от численности 2002 г., 29% имели относительно стабильную (+/- 5%), а 37% – положительную динамику интегрального показателя демографического развития.

Среди поселений с числом жителей от 501 до 1000 чел. чуть меньше неустойчивых – 51,6%. При этом наблюдается существенный разброс показателей по динамике численности: максимальный прирост численности превышает минимальный в 2,6 раза. Очень значительный «перепад» показателей характерен для миграционного сальдо: от –134‰ до 22,105‰. Хотя по-прежнему в распределении по динамике численности значительную долю занимают поселения с негативной динамикой, тем не менее этот показатель ниже, чем в двух предыдущих группах (52%).

В более крупных селах динамика численности была устойчивее. Например, среди поселений с людностью от 1001 до 2000 чел. только в 39,7% численность сократилась на 5% и более. Минимальный показатель данного индикатора (0,640) отличается от максимального на 45%. Естественный прирост в среднем за 2011–2012 гг. составил 9,008 чел., а миграционное сальдо – 24,729 чел. на 1000 чел. Характерен миграционный отток, что подтверждается отрицательными значениями миграционного сальдо.

Анализ динамики численности населения в этой группе поселений показал, что с увеличением численности устойчивость повышается. Доля поселений со снижающейся динамикой меньше, чем в малолюдных. Падение численности населения более чем на 5% наблюдается только в 40% поселений (23 из 58), стабильная численность – почти в 41% (24 поселения). Если добавить 11 поселений, где численность наращивается, позитивная динамика будет характерна для более 60%. Индексы демографического развития возрастали в 36 поселениях из 58.

В селах с численностью от 2001 до 5000 чел. только 55,6% имели отрицательную динамику численности, самые устойчивые из них – более крупные. Средний прирост численности в группе поселений с числом жителей 2001–5000 чел. составил 0,923% (этот показатель значительно варьировался, как и индикаторы естественного миграционного прироста). Отмечались миграционный как прирост, так и отток, особенно на Севере.

В целом за 2002–2012 гг. в большей части поселений наблюдалась неблагоприятная динамика численности. Снижение численности более 5% произошло в 15 из 27 поселений (56%). Более устойчивую демографическую динамику характеризуют более высокие значения интегрального индекса в поселениях с достаточно большой численностью населения.

Доля поселений со стабильной и позитивной динамикой высока в категории самых крупных сельских поселений – 67% (в 10 из 15 поселений по группе).

Анализ особенностей демографических процессов в сельских поселениях различных категорий людности показал, что их общей чертой является достаточно высокая доля поселений, не обладающих необходимой устойчивостью в плане демографического развития. Среднее значение прироста численности во всех категориях людности поселений – ниже 1 (рис. 2).

С нарастанием людности увеличиваются средние значения естественного и миграционного прироста населения (рис. 3–4).

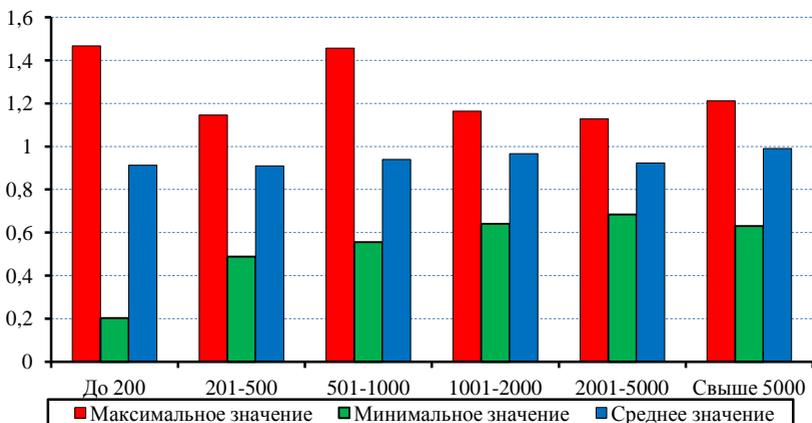


Рис. 2. Значения прироста численности населения по категориям людности сельских поселений (2012 г. по сравнению с 2002 г.), раз

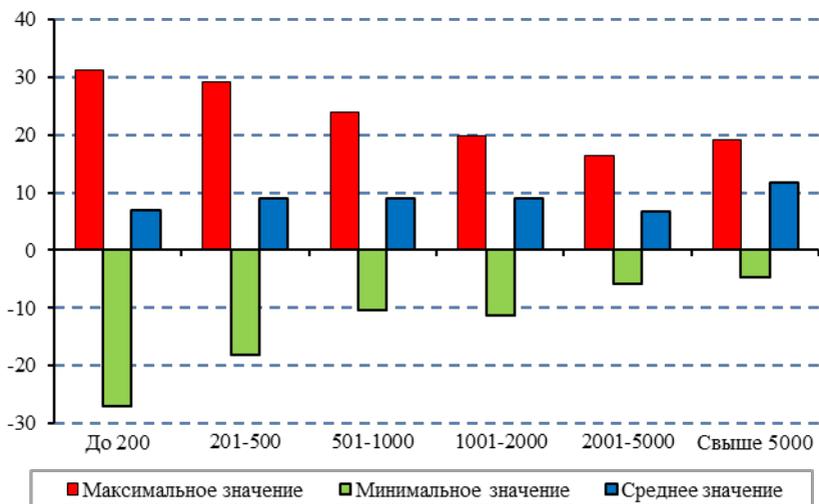


Рис. 3. Значения естественного прироста
(в среднем за 2011–2012 гг.), %

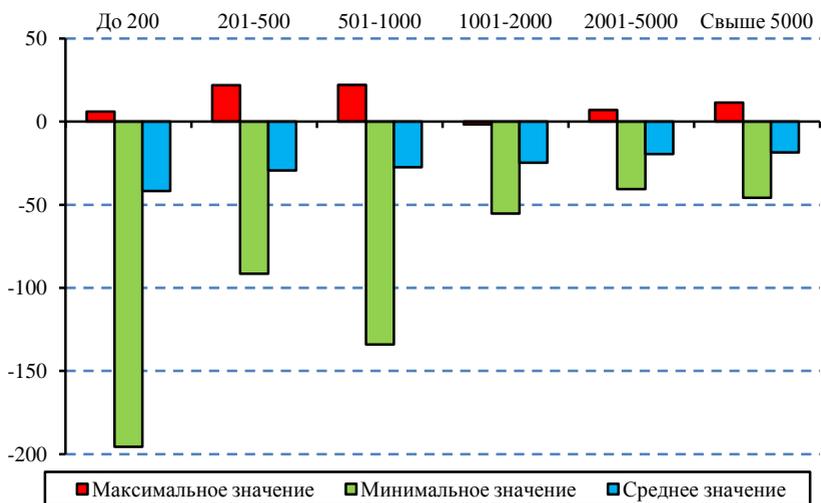


Рис. 4. Значения миграционного прироста
(в среднем за 2011–2012 гг.), %

Таким образом, основной тенденцией развития системы сельского расселения остается усиление поляризации, стягивание населения в более крупные поселения. Динамика демографического развития в значительной степени определяется людностью поселения, отражая «демографическое преимущество» крупных поселений. Поселения с большим числом жителей обладают более устойчивой динамикой численности населения, а у малочисленных субиндекс демографического развития меньше (табл. 2).

Таблица 2

Средние показатели субиндекса демографического развития по группам поселений Республики Саха (Якутия) в 2006–2012 гг.

Численность населения, чел.	2006	2012	Рост/снижение
До 200	0,4088	0,4258	1,042
201–500	0,4094	0,4311	1,053
501–1000	0,4185	0,4330	1,035
1001–2000	0,4311	0,4468	1,036
2001–5000	0,4783	0,4981	1,041
Свыше 5000	0,6221	0,6480	1,355

Анализ динамики численности по поселениям различной людности позволяет сформулировать вывод о том, что реализация мер по поддержанию демографического потенциала наиболее актуальна для поселений с людностью свыше 1000 чел., в первую очередь для самых крупных (свыше 5000 чел.).

В то же время, принимая решения о поддержке демографического потенциала, следует исходить из необходимости сохранять пространственный каркас поселений, для чего нужны избирательные решения по отдельным из них.

Литература

1. Мостахова Т.С. Сельские поселения Арктики: демографические аспекты устойчивого развития // Актуальные проблемы, направления и механизмы развития производительных сил Севера – 2014. Материалы Четвертого Всероссийского научного семинара, 24–26 сентября 2014 г., Сыктывкар. Ч. I. – С. 88.
2. Сукнёва С.А., Туманова Д.В. Влияние витального поведения на трудовой потенциал северного региона // Актуальные проблемы, направления и механизмы развития производительных сил Севера – 2014. Материалы Четвертого Всероссийского научного семинара, 24–26 сентября 2014 г., Сыктывкар. Ч. I. – С. 134.
3. Пахомов А.А., Мостахова Т.С. Трансформация демографических процессов в Якутии // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 1. – С. 163–176.

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ БАЛАНСА ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ РЕГИОНА В ПРОЦЕССЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)*

И.В. НИКОЛАЕВА, к.э.н.,

Институт математических исследований,

Н.А. ФЕДОРОВА, к.э.н.,

М.А. МОРДИНОВА, *Финансово-экономический институт,*

Северо-Восточный федеральный университет

им. М.К. Аммосова,

Якутск

Выполнение долгосрочных инвестиционных проектов комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики должно способствовать развитию инфраструктуры, увеличению численности экономически активного населения Республики Саха (Якутия) – одного из самых малонаселенных регионов Российской Федерации, росту доходов и повышению уровня жизни, увеличению доходной базы бюджетов всех уровней, организации новых производств по глубокой переработке сырья и т.д.

Для решения этих задач в Республике, являющейся трудодефицитным регионом, необходимы трудовые ресурсы. Баланс трудовых ресурсов в совокупности с другими аналитическими материалами позволяет определить характер их использования, выявить наличие резерва или дефицита рабочей силы, оценить сбалансированность спроса и предложения на рынке труда на среднесрочную перспективу, а также повысить эффективность государственной политики содействия занятости населения.

В современных условиях баланс трудовых ресурсов составляется на уровне регионов самостоятельно, на основе методик, разработанных в советский период. Так, в 2011 г. в Республике Саха (Якутия) в рамках «Республиканской целевой программы обеспечения профессиональными кадрами отраслей экономики и социальной сферы на 2010–2016 гг. и основных направлений

* ЭКО. – 2013. – № 9.

до 2025 г.» авторами настоящей статьи были разработаны прогноз баланса трудовых ресурсов и потребность в трудовых ресурсах. Для разработки регионального прогноза баланса трудовых ресурсов были проведены следующие виды работ (на период до 2025 г.):

- прогноз численности населения;
- прогноз потребности в работниках в существующих производствах и социальной сфере;
- прогноз потребности в работниках по инвестиционным проектам;
- расчет общей прогнозной потребности в трудовых ресурсах экономики Республики Саха (Якутия);
- определение матрицы соответствия профессий специальностям;
- расчет прогнозной численности выпускников начального, среднего и высшего профессионального образования на территории;
- прогноз баланса трудовых ресурсов.

Особенность разработанного прогноза баланса трудовых ресурсов Республики Саха (Якутия) – расчет потребности в трудовых ресурсах в разрезе инвестиционных проектов и муниципальных образований.

Баланс трудовых ресурсов по форме представляет собой таблицу, состоящую из двух взаимосвязанных частей: ресурсной и распределительной. Информацией для составления первой части баланса являются текущие данные демографической статистики о численности населения в трудоспособном возрасте; сведения органов социальной защиты населения – о численности неработающих, инвалидов и лиц, получающих пенсии на льготных условиях, а также работающих пенсионеров.

Источниками информации для составления второй части служат сведения организаций о численности работающих; дополнительные источники для более полного измерения занятости в неформальном секторе экономики; данные Министерства экономического развития территории, статистическая отчетность учебных заведений о численности обучающихся по дневной форме.

Для прогнозирования количества занятых в существующих производствах был использован корреляционно-регрессионный анализ. По каждому виду экономической деятельности проведена

оценка уравнения регрессии среднегодовой численности занятых, параметры которого получены методом наименьших квадратов.

Для оценки численности занятых в инвестиционных проектах использованы экспертные оценки Министерства экономического развития республики. Каждый инвестиционный проект разбит на два этапа: строительства и производства (таблица).

Таблица

**Прогноз баланса трудовых ресурсов Республики Саха (Якутия)
в 2010–2025 гг., чел.**

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2025
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Численность населения, всего,	949347	954094	958864	963659	968477	973319	978186	1007916
Из них трудоспособного возраста	655595	658873	662167	665478	668806	672150	675510	696041
1. Трудовые ресурсы, всего	608128	611168	614700	617295	620382	623484	626601	645645
2. Распределение трудовых ресурсов по видам занятости, всего В том числе:	542352	551239	559145	566755	578912	595613	614187	605048
2.1. Распределение занятых по видам экономической деятельности	434403	442752	450115	457178	468790	484938	502959	490439
2.1.1. Численность занятых в сфере производства, всего В том числе:	207861	215335	220717	226596	237180	252124	269477	252615
• в сельском хозяйстве, охоте, рыболовстве	23219	22327	21713	22000	22500	23000	23500	24500
Из них в инвестиционных проектах	5	50	113	353	353	358	363	408
• в добыче полезных ископаемых	42815	41138	41822	45094	48604	55047	62037	68149
Из них в инвестиционных проектах	8451	7726	8410	11682	15192	21635	28625	34737
• в обрабатывающей промышленности	21558	20822	20771	20808	20789	20678	20862	24732
Из них в инвестиционных проектах	208	216	165	202	183	72	256	4126
• в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды	35061	36544	39250	40913	42385	44042	45087	51793

Окончание таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Из них в инвестиционных проектах	218	499	2108	2762	3299	4086	4318	5396
• в строительстве	41124	50917	53341	53547	58449	64856	72403	37015
Из них в инвестиционных проектах	10926	20408	22557	22517	27197	33401	40761	4146
• в транспорте, складском хозяйстве и связи	44084	43586	43819	44234	44453	44501	45588	46426
Из них в инвестиционных проектах	1260	1610	1843	2258	2477	2525	3612	4450
2.1.2. Численность занятых в непроеизводственной сфере, всего В том числе:	226542	227417	229398	230582	231610	232814	233482	237824
• в оптовой и розничной торговле и т.п.	50983	50374	49843	49372	48951	48569	48220	45990
• в гостиницах и ресторанах	6058	6245	6412	6560	6694	6816	6930	7671
• в финансовой деятельности	7202	7340	7462	7570	7668	7759	7841	8383
• в операциях с недвижимым имуществом и арендой, сфере услуг	23772	23332	22950	22614	22314	22044	21798	20251
• в государственном управлении и обороне, обязательном социальном страховании	17049	17000	17000	17000	17000	17000	17000	17000
• в образовании	69737	69925	69985	70000	70000	70000	70000	70000
• в коммунальных, социальных и персональных услугах	30761	32062	34410	35953	37243	38729	39646	45579
• в здравоохранении, услугах	18757	18982	19179	19356	19516	19662	19797	20680
• в научных исследованиях и разработках	2223	2157	2157	2157	2224	2235	2250	2270
2.2. Молодежь, обучающаяся с отрывом от производства	93709	94176	94647	95122	95595	96076	96555	99490
2.3. Лица, ведущие домашнее хозяйство	14240	14311	14383	14455	14527	14600	14673	15119
2.4. Трудовые ресурсы, не занятые в видах занятости	65776	59929	55555	50540	41470	27871	12414	40598

В соответствии с предлагаемым прогнозом трудовых ресурсов на 2011–2025 гг. численность постоянного населения Республики Саха (Якутия) возрастет к 2016 г. до 978,2 тыс. чел., к 2025 г. – до 1007,9 тыс. чел. Темп прироста численности населения в 2016 г. по сравнению с 2010 г. составит 3,03%, в 2025 г. – 6,12%. Таким образом, будет преодолена тенденция сокращения численности населения.

Численность населения нетрудоспособного возраста (дети и молодежь до 16 лет, женщины 55 лет и старше, мужчины 60 лет и старше) к 2016 г. составит 302,7 тыс. чел. (30,9% всего населения), а трудоспособного возраста – 675,5 тыс. чел. (69,1%). Соответственно, трудовые ресурсы – 626,6 тыс. чел., или 64,05% всего населения.

Всего численность трудовых ресурсов, занятых в сфере производства, в 2016 г. составит 269,5 тыс. чел. Доля занятых в этой сфере в общей численности трудовых ресурсов возрастет с 34,2% до 43,01%, в основном за счет таких видов экономической деятельности, как добыча полезных ископаемых (с 42,8 до 68,04 тыс. человек); производство и распределение электроэнергии, газа и воды (с 35,06 до 45,09 тыс. чел.) и строительство (с 41,1 до 72,4 тыс. чел.).

2016-й год в соответствии с инвестиционными планами предприятий является для Республики неким рубежом, вслед за которым прогнозируется постепенное сокращение численности занятых в строительстве. Следует, однако, отметить, что по данным на 2013 г. наблюдается значительное отставание от намеченных графиков работ.

Численность трудовых ресурсов, занятых в непроизводственной сфере, составит в 2016 г. 233,5 тыс. чел., а их доля не изменится (37,2%).

Численность молодежи, обучающейся на всех формах обучения с отрывом от производства, составит в 2016 г. 96,6 тыс. чел., а обучающейся с отрывом от производства – не изменится и составит 15,4% общей численности трудовых ресурсов.

Лиц, ведущих домашнее хозяйство, в 2016 г. будет 14,7 тыс. чел., их доля – по-прежнему 2,3% всего населения.

Численность трудовых ресурсов, не занятых в любых видах деятельности (безработные, неработающие пенсионеры трудоспособного возраста, лица, не желающие работать и т.п.), составит в 2016 г. 12,4 тыс. чел., их доля снизится с 10,8% в 2010 г. до 2% в 2016 г.

В соответствии с необходимостью реализации крупных инвестиционных проектов в атомной промышленности, энергетике, ЖКХ и других отраслях в ближайшее десятилетие вырастет потребность районов Республики в кадрах для строительства и эксплуатации новых объектов.

Наибольшее количество местных трудовых ресурсов требуется в Алданском и Ленском районах, что обусловлено долгосрочным инвестиционным проектом «Комплексное развитие Южной Якутии». В результате реализации проекта Южная Якутия должна стать крупнейшим промышленным регионом не только республики, но и Дальневосточного федерального округа.

В целом прирост занятых в производственной сфере за счет инвестиционных проектов с 2009 г. по 2016 г. из числа только местных трудовых ресурсов, которых необходимо подготовить в системе профессионального образования, составит около 78 тыс. чел.

Всего в инвестиционных проектах будет занято в 2016 г. 175419 чел., а в 2025 г. – 64640 чел., поскольку до 2016 г. большая часть занятых задействована на строительстве объектов, а с 2020 г. объекты будут в основном построены, и число работников сокращается до уровня постоянно занятых в эксплуатации. С учетом специфической динамики структуры занятости предполагается обеспечить потребность в строительстве и эксплуатации объектов в основном за счет внешних трудовых ресурсов. Для этого в 2016 г. необходимо привлечь внешние трудовые ресурсы в количестве 97484 чел. (в основном для строительства).

Таким образом, к 2016 г. Республике будут необходимы дополнительно 77935 чел. местных трудовых ресурсов для строительства и эксплуатации объектов всего перечня инвестиционных проектов по «Схеме комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики Республики Саха (Якутия) до 2020 года», задействованных в следующих видах экономической деятельности (%):

- добыча полезных ископаемых – 36,7;
- производство и распределение электроэнергии, газа и воды – 5,5;
- транспорт и связь – 4,6;
- строительство – 52,3;
- обрабатывающие производства – 0,03;
- сельское хозяйство – 0,04.

Одной из основных задач анализа потребности экономики Республики в трудовых ресурсах до 2025 г. является прогноз в разрезе укрупненных групп специальностей, видов экономической деятельности и уровней образования. Прогноз основан на построенном прогнозном балансе трудовых ресурсов до 2016–2025 гг., среднесрочном плане развития и размещения учреждений начального и среднего профессионального образования на 2011–2013 гг. с учетом мероприятий по модернизации среднего и начального образования.

Для прогноза была составлена структура распределения занятых в определенном виде экономической деятельности (ВЭД) по уровням образования, учитывающая все планы развития и предлагаемые мероприятия по модернизации образования. Основой расчетов послужило распределение численности занятых в экономике по уровню образования и видам экономической деятельности в 2009 г., использованы также контрольные цифры приема на подготовку специалистов в учреждениях среднего профессионального образования за счет средств государственного бюджета Республики на 2010/11 и 2011/12 уч.г. Так было получено распределение численности занятых в каждом прогнозируемом периоде по ВЭД и уровням образования.

Анализ полученных результатов показал, что в целом до 2025 г. в подготовке профессиональных кадров внутри региона существенных изменений не произойдет, что, скорее всего, можно объяснить инерционностью в сознании местного населения. При этом отмечается существенное снижение доли лиц без специального образования по всем видам экономической деятельности, что должно уменьшить уровень безработицы среди местного населения.

Так, в разделах А–В «Сельское и лесное хозяйство, рыболовство и рыбоводство» доля лиц с высшим профессиональным образованием слегка возрастет – с 8,5% в 2011 г. до 10,3% в 2025 г., но существенно снизится доля не имеющих образования – от 40,7 до 25,8% за счет увеличения числа получивших среднее профессиональное образование по плану развития Якутского сельскохозяйственного техникума, Олекминского техникума механизации и электрификации сельского хозяйства и Покровского колледжа бизнес-технологий.

В разделе «Добыча полезных ископаемых» за период 2011–2016 гг. доля лиц с высшим профобразованием остается практи-

чески неизменной (21,2% и 20,8%), но существенно возрастет доля лиц со средним профессиональным образованием – от 17,5 до 28,4%, за счет реализации основных инвестиционных проектов «Схемы комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики Республики Саха (Якутия) до 2020 года» и открытия новых специальностей в ГОУ СПО «Нерюнгринский политехнический колледж», «Арктический технологический техникум» и др., при этом доля лиц без образования сократится с 26,8 до 13,3%. Такая тенденция сохранится до 2025 г.

В разделе «Обрабатывающие производства» в структуре занятых до 2016 г. прослеживается равномерный прирост по всем уровням образования, за счет чего существенно снизится доля лиц без образования, особенно к 2025 г.

В разделе «Финансовая деятельность» к 2016 г. достигается самый высокий уровень образования – доля лиц с высшим образованием возрастет с 78,9 до 81,9%, а без специального образования – снизится с 6,4 до 1,5%.

Наибольшее уменьшение доли лиц без специального образования к 2025 г. произойдет в таких видах экономической деятельности, как «Обрабатывающие производства», «Транспорт и связь», «Строительство», а также во всей непроеизводственной сфере экономики.

При этом анализ прогнозной потребности экономики Республики в трудовых ресурсах в натуральном измерении не показывает такого существенного изменения количества лиц без специального образования, как в процентном соотношении. Это можно объяснить общим прогнозом возрастания численности занятых в экономике в целом за счет реализации инвестиционных проектов. В разделе «Строительство» в 2025 г. произойдет резкое снижение занятых по сравнению с 2016 г. (с 148867 до 49877 чел.) за счет окончания сроков строительства основных инвестиционных объектов, пик которого должен быть пройден в 2016 г., при этом произойдет качественное изменение структуры занятых – резко уменьшится доля лиц без специального образования.

Вообще необходимо заметить, что планы развития и размещения учреждений начального и среднего профессионального образования Республики, подготовки и перепрофилирования специальностей и профессий среднего и начального профобразования до 2016 г. в основном связаны с такими ВЭД, как «Добыча полезных ископаемых», «Производство и распределение элект-

роэнергии, газа и воды), «Транспорт и связь», а также «Финансовая деятельность», «Операции с недвижимым имуществом», «Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг».

Основные тенденции динамики численности занятых в экономике, имеющих профессиональное образование, сохраняются до 2016 г., она будет увеличиваться пропорционально приросту общей численности населения Республики.

Так, по группам специальностей высшего профобразования самая большая доля приходится на направление «Экономика и управление», затем практически на одном уровне находятся группы специальностей «Образование и педагогика» и «Гуманитарные науки». К 2025 г. наибольший прирост (кроме вышеперечисленных групп специальностей) отмечается по таким направлениям подготовки, как «Энергетика, энергетическое машиностроение и электротехника», «Металлургия, машиностроение и металлообработка», «Электронная техника, радиотехника и связь» и «Информатика и вычислительная техника».

По группам специальностей среднего профобразования до 2016 г. наиболее быстрыми темпами будет расти численность занятых по направлениям подготовки «Строительство и архитектура», «Энергетика, энергетическое машиностроение и электротехника», «Металлургия, машиностроение и металлообработка». Такая же картина наблюдается в прогнозе распределения численности занятых по группам специальностей начального профобразования, но здесь наиболее востребованы лица, получившие профессию из группы «Транспортные средства», причем, несмотря на сокращение числа занятых в строительстве к 2025 г. почти в три раза, востребованность лиц с такой профессией остается практически неизменной.

В результате оценки показателей прогнозирования потребности в специалистах в промышленной отрасли экономики Республики Саха (Якутия) выявлены следующие ключевые проблемы информационного обеспечения прогноза:

- отсутствие данных о фактическом профессионально-квалификационном составе занятых в экономике;
- отсутствие информации от работодателей об уровне образования персонала;
- недостаток данных по движению и планированию персонала [1].

Основным источником, дающим обобщенную информацию о кадрах, являются издания Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по РС (Я), при этом, как правило, наблюдается дисбаланс прогнозной информации о потребностях в специалистах на рынке труда. Так, практически отсутствуют данные о потребностях в профессиональных кадрах крупных компаний-инвесторов, ведущих свою деятельность на территории Республики [2]. В нашем случае данные частично получены из министерств и ведомств Республики, осуществляющих контроль за деятельностью предприятий.

Мировой опыт показывает, что комплексное взаимодействие учреждений профессионального образования с предприятиями и регионами – наиболее эффективный способ получения реальных прогнозов потребности в профессиональных кадрах, так как получаемые при этом экспертные оценки самих организаций наиболее приближены к действительности [3].

Следует отметить, что в соответствии с планами местные кадры должны быть задействованы не только в эксплуатации, но и в строительстве объектов. Например, только в Алданском районе (относящемся к Южной Якутии) в 2020 г. на строительстве будет занято 15320 из 26010 чел. по Республике, а к 2025 г. количество строителей сократится до 30 чел., и эксплуатацией новых объектов будут заниматься 11243 чел. Аналогичная ситуация прогнозируется по всем остальным промышленным районам Республики, кроме г. Якутска. Очевидно, что эта проблема не может быть решена только за счет внутриреспубликанской миграции из сельскохозяйственных районов в районы промышленного освоения из-за невысокой численности местного населения.

Местные трудовые ресурсы составят в среднем 43,9% от общей численности занятых в инвестиционных проектах на протяжении 2010–2016 гг. по планам Правительства Республики, учтенным при составлении баланса трудовых ресурсов. С точки зрения авторов статьи, это очень оптимистичная оценка, которая с большим трудом была соблюдена при построении баланса за счет резкого сокращения численности безработных и проч. Ведь помимо общего недостатка кадров для промышленности существуют такие проблемы, как высокий уровень заболеваемости населения, большая доля инвалидов, необходимость адаптации представителей коренных национальностей и народностей,

занятым в сельском хозяйстве, охоте и рыболовстве, к промышленным условиям работы и т.д. Одной из организационных трудностей разработки баланса трудовых ресурсов является необходимость точного соответствия численных данных прогнозам развития Республики и ее районов на трехлетний период. Также обязательно учитываются все целевые программы развития отраслей и районов. В результате расхождений в данных различных министерств и ведомств авторы признают возможные погрешности прогнозных результатов по сравнению с официальной статистикой, которая будет составлять баланс трудовых ресурсов, начиная с 2013 г.

В долгосрочном плане должны быть учтены острые демографические проблемы, например, резкое сокращение численности женщин в возрасте 20–25 лет в сельскохозяйственных районах из-за их миграции в другие районы и города Республики, преимущественно в г. Якутск. Это приведет к нежелательному для сельского хозяйства сокращению численности населения в тех районах, где нет добычи полезных ископаемых.

В процессе разработки баланса трудовых ресурсов авторы столкнулись со следующими основными проблемами:

- при проведении работ по заказу органов регионального правительства требуются непрерывные согласования прогнозных показателей с принципами региональной социально-экономической политики, направленной на преимущественное использование местных кадров в инвестиционных проектах;
- необходимость разработки десятка вариантов модели, различных не только по методам расчета показателей, но и по структуре;
- недостаток значительного объема информации и расхождения в статистических данных, которые приводят к погрешностям прогноза;
- наличие значительного разрыва между плановыми и фактическими сроками реализации крупных инвестиционных проектов.

Задача построения баланса трудовых ресурсов является сложной и многосторонней, она требует учета многочисленных социально-демографических, общекультурных и прочих факторов. В данном случае несовместимость глобальности постанов-

ки задачи и условий ее выполнения (времени и ресурсов) гарантировали наличие большого количества недостатков. Несмотря на это, работа над балансом трудовых ресурсов позволила еще раз заострить внимание правительственных органов Республики на основных демографических и кадровых проблемах развития до 2025 г.

Литература

1. Ивашкина Н.В., Касаткина Н.П., Козин В.В. Комплексное взаимодействие профессионального образования с предприятиями (организациями) региона: проблемы и перспективы // Регионоведение. – 2010. – № 1 (70). – С. 129–144.
2. Корпорация развития Южной Якутии: о проекте. URL: <http://www.sy-corp.ru/project/44.htm>
3. Местников Н.А., Николаева И.В., Павлова С.Н. Прогноз потребности в профессиональных кадрах для реализации мегапроектов комплексного развития Южной Якутии и выявление приоритетных направлений подготовки кадров // Вестник СВФУ. – 2011. – № 3(11). – С. 62–68.

ОЦЕНКА СОЦИАЛЬНЫХ УГРОЗ ДЛЯ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ САХА (ЯКУТИЯ)¹

И.А. БАШАЛХАНОВ, к.геогр.н.,
НПФ «Региональное экологическое прогнозирование»,
Л.Б. БАШАЛХАНОВА, к.геогр.н.,
В.Н. ВЕСЕЛОВА, к.геогр.н.,
Институт географии им. В.Б. Сочавы СО РАН,
Иркутск

Республика Саха (Якутия) с населением чуть менее 1 млн чел. (960 тыс. на 01.01.2015 г. [1]) занимает огромную территорию на северо-востоке Сибири с суровым климатом и слабой транспортной освоенностью. Ресурсно-климатическая оценка позволяет выделить в Республике территории с разным уровнем дискомфорта климата: очень сильный, жесткий, крайне жесткий [2]. Жизнедеятельность основной части (78,6%) населения, сосредоточенной в городах и промышленных центрах, происходит в условиях жесткого и очень сильного (18,7%) дискомфорта. Около 2,7% населения живет в пяти муниципальных арктических районах, занимающих 19% общей площади Республики с крайне жестким уровнем дискомфорта климата.

Суровость природно-климатических условий формирует требования к соответствующему уровню системы социальной защиты населения (ФЗ «О прожиточном минимуме», «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации», «Об основах социального обслуживания граждан РФ» и пр.). Основным параметром этой системы является уровень прожиточного минимума (ПМ), который устанавливается на основании стоимости товаров и услуг, входящих в потребительскую корзину, стоимость которой определяет нижнюю границу стоимости жизни.

Анализ динамики социальной защиты населения в постсоветский период показывает, что ее наибольшая трансформация

¹ ЭКО. – 2017. – № 11.

Работа выполнена при финансовой поддержке РФФИ и РГО в рамках проекта 17-05-41057 РГО_а «Транспортно-коммуникационный фактор развития Сибири: возможности, ограничения, перспективы».

произошла в регионах Сибири, особенно в Республике Саха (Якутия). В частности, коэффициент превышения регионального прожиточного минимума к уровню РФ снизился от 2,2 в 1995 г. до 1,6 раза в 2015 г. (рис. 1).

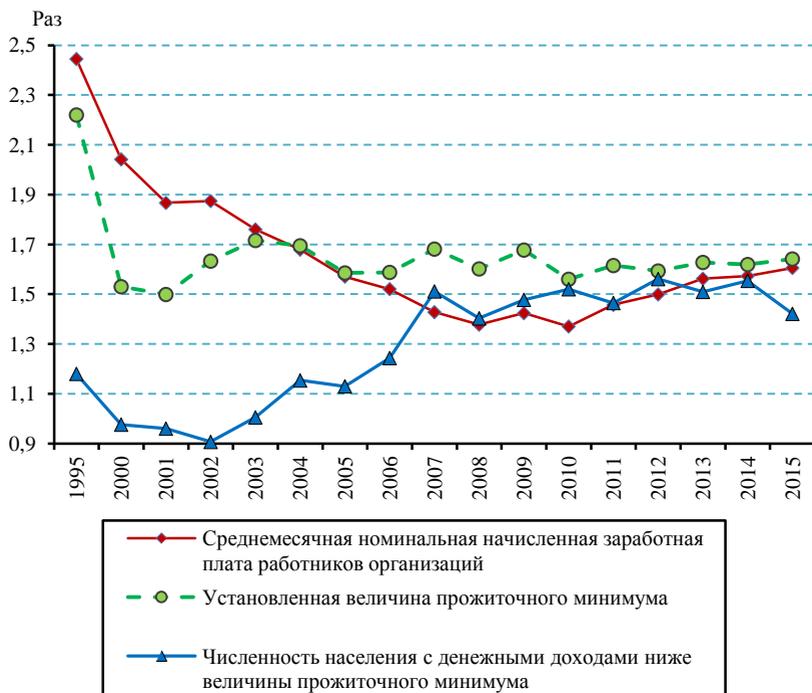


Рис. 1. Динамика соотношений основных социально-экономических параметров Республики Саха (Якутия) к РФ в 1995–2015 гг., раз

Между тем полученная функциональная зависимость величин прожиточного минимума от степени суровости климата и транспортных издержек показала существенное превышение расчетных над установленными величинами ПМ в 2014 г. (до 2,1 раза) [3]. Занижение величин ПМ в дальнейшем сказывается на регионализации минимального размера оплаты труда (МРОТ) и других социальных выплатах, а также приводит к повышению рисков для здоровья населения при проживании в суровых климатических условиях.

Трансформация социальных гарантий

В плановой экономике территория России была дифференцирована на районы Крайнего Севера, приравненные к ним районы и иные местности. Введение специальных северных льгот в форме надбавок и коэффициентов к заработной плате, а также других компенсаций поддерживало сравнительно высокий уровень жизнеобеспечения в суровых климатических условиях. На основе научно обоснованных нормативов питания организовывалось снабжение школ и больниц, формировался «северный завоз».

В связи с переходом к рыночным отношениям были приняты меры по обеспечению социальной защиты населения, основным индикатором которой является прожиточный минимум. Согласно Указу Президента РФ [4] были разработаны методические рекомендации по расчету минимальных потребительских бюджетов в регионах Российской Федерации [5]. Зонирование территории РФ было проведено на основе интегрального показателя условий жизни населения, включающего в себя количественную оценку факторов, влияющих на различия в объеме и структуре минимальных потребительских бюджетов. Республика Саха (Якутия), наравне с другими районами Крайнего Севера, вошла в VIII природно-климатическую зону, минимальная продовольственная корзина которой предполагала высокую долю белков и жиров в составе питания населения.

Однако следующий этап реформирования исчисления ПМ оказался для большинства населения Республики крайне неблагоприятным. Потребительская корзина 2000 г. [6] была сформирована с учетом нового зонирования, в котором границы районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей были проигнорированы. В Якутии по зонированию продуктовой корзины образовались две зоны (I и III). Зона I объединила муниципальные районы с крайне жестким и часть районов с жестким уровнями дискомфорта климата, зона III – часть районов с жестким и очень сильным уровнями. При этом в продуктовой корзине III зоны рекомендуемая структура и энергетическая ценность питания стали практически сопоставимы с нормами районов с более благоприятными природно-климатическими условиями (юг Сибири, центральная и южная зоны РФ), нормы потребления белков и жиров – основного продук-

та северных народов – резко снизились. В I зоне, напротив, имело место небольшое повышение этих норм¹.

С момента резкого снижения норм по белкам и жирам в 2000 г. в III зоне произошло сокращение и их реального потребления. С тех пор, несмотря на высокие темпы роста годовых норм потребления мясо- и рыбопродуктов, отмеченные в обзоре динамики структуры питания населения России за весь постсоветский период [7], ситуация в III нормативной зоне не улучшилась. И сегодня эти нормы все еще остаются ниже на 10 и 13%, чем на сопредельных территориях Крайнего Севера (I и II зоны).

В специальных исследованиях [8] указывается, что богатая белками и жирами структура питания северных народов является особенностью, выработанной в процессе эволюционной адаптации коренного населения к экстремальным природно-климатическим условиям. Отмечается более частое патологическое расстройство всех систем организма у жителей Севера, не придерживающихся традиционных типов питания с преимущественным употреблением белков и жиров. Эти особенности обмена веществ в экстремальных условиях среды были учтены при дифференциации продовольственной корзины в 1992 г., но, очевидно, их упустили из виду при пересмотре зонирования, что неизбежно отразилось на уровне жизни и здоровья населения.

Другой причиной заметного отставания установленных величин прожиточного минимума в Республике Саха (Якутия) от необходимого уровня является, на наш взгляд, существенное искажение ценового рельефа потребительских товаров, обусловленное несовершенством системы мониторинга цен. Так, согласно Постановлению Федеральной службы государственной статистики (Росстат), населенные пункты-представители, по которым ведется мониторинг цен, должны отражать географические особенности региона и располагаться в различных его частях [9]. Однако сеть мониторинга по Республике размещена крайне неудачно. Данные о средних потребительских ценах отслеживаются в пяти городах и двух поселках городского типа (пгт). Из них г. Нерюнгри и г. Олекминск расположены в условиях очень сильного

¹ Кроме того, в потребительской корзине с 2000 г. было предусмотрено отдельное зонирование по особенностям потребления непродовольственных товаров и услуг. Республика Саха (Якутия) по потреблению непродовольственных товаров и услуг была отнесена к одной зоне, хотя её климат отличается повышением суровости в северо-восточном направлении [2].

дискомфорта, а г. Якутск, г. Мирный, г. Вилюйск, пгт. Зырянка, пгт. Усть-Нера – в условиях жесткого дискомфорта. Населенные пункты крайне жесткого дискомфорта в мониторинг не включены. Более того, в I нормативной зоне ценовая ситуация отслеживается только по одному пункту (Зырянка), что неизбежно ведет к искажению фактических цен не только в этой зоне, но и в среднем по субъекту [3].

Внутрирегиональная дифференциация исчисления прожиточного минимума также претерпела значительные изменения. До III квартала 2002 г. ПМ рассчитывался по шести районам, с различием в пространстве 1,6 раза. Даже при этом территориальная дифференциация недостаточно отражала климатические различия (табл. 1): уровень ПМ был одинаковым в районах, резко контрастных по суровости климата (Мирнинский, Ленский и пр.), или, наоборот, в условиях одинаковой суровости климата уровень ПМ мог различаться в 1,5 раза. С III квартала 2002 г. ПМ в Республике стал рассчитываться, как и на федеральном уровне, для двух групп (или зон), разница ПМ значительно уменьшилась и стала составлять в среднем 1,1 раза, т.е. учет природно-климатических различий арктических и южных районов практически исчез. Лишь с 2013 г. в связи с изменением методики исчисления ПМ (непродовольственные товары и услуги стали учитываться в двух группах (зонах) в размере 50 и 60% к стоимости продуктовой корзины, соответственно [10]) разница между двумя группами увеличилась до 1,2 раза.

Таблица 1

Внутрирегиональная дифференциация прожиточного минимума в муниципальных районах РС (Я) в 2002 г., руб.

Уровень дискомфорта климата	Муниципальный район	До III кв. 2002 г.		После III кв. 2002 г.		
		группы	ПМ, IV кв. 1994 г.	группы (или зоны)	ПМ, IV кв. 2003 г.	ПМ, IV кв. 2015 г.
Очень сильный	Олекминский	1	228,5	2	3 606	15 223
	Нерюнгринский	4	216,8			
	Алданский					
	Ленский	6	265,3			
Жесткий	Мирнинский*	5	314,3			
	г.о. Якутск					
	Амгинский	1	228,5			
	Горный					

Уровень дискомфорта климата	Муниципальный район	До III кв. 2002 г.		После III кв. 2002 г.		
		группы	ПМ, IV кв. 1994 г.	Группы (или зоны)	ПМ, IV кв. 2003 г.	ПМ, IV кв. 2015 г.
Крайне жесткий	Мегино-Кангаласский					
	Намский					
	Таттинский					
	Усть-Алданский					
	Хангаласский					
	Чурапчинский					
	Вилуйский	3	279,5			
	Нюрбинский					
	Сунтарский					
	Верхневилуйский					
	Усть-Майский					
	Томпонский	2	348,1	1	4 080	17 924
	Кобяйский					
	Абыйский					
	Верхнеколымский					
	Верхоянский					
	Жиганский					
	Момский					
	Оймяконский					
Оленекский						
Среднеколымский						
Эвено-Бытантайский						
Аллайховский						
Анабарский						
Булунский						
Нижнеколымский						
Усть-Янский						

Примечание: * Мирнинский относится ко II зоне, кроме п. Айхал и г. Удачный с населенными пунктами. В таблице не учитывалась численность населения г.о. Жатай, т.к. этот статус получен в 2004 г.

Источник: данные Минтруда и социального развития РС (Я); Постановление Правительства РС (Я) от 29.02.2016 № 45 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения РС (Я) за IV квартал 2015 г.».

В целом переход к нормативному зонированию в Республике был проведен крайне неудачно. Перевод в 2000 г. большей части территории в III нормативную зону с резким снижением норм белков и жиров в структуре питания, ограниченное число (всего один) пунктов мониторинга потребительских цен на продукты питания (I зона), единая для климатически контрастной территории зона непродовольственных товаров и услуг – способствовали резкому снижению прожиточного минимума в Республике Саха (Якутия) относительно как среднего уровня по стране, так и его расчетных величин [3]. К сожалению, этим изменениям сопутствуют одновременный рост в регионе численности населения с доходами ниже ПМ и снижение заработной платы по сравнению со средними значениями по РФ [11].

Тем не менее с 1 января 2014 г. минимальная заработная плата доведена до уровня прожиточного минимума (заметим, существенно заниженного), и его величины уже служат ориентиром для установления социальных выплат (стипендий, пособий, субсидий и т.д.), хотя и не отражают адекватно стоимость жизни в регионе. Кроме того, необходимо обратить внимание, что минимальная заработная плата в Республике, в отличие от ПМ, установлена не для двух групп (зон), а в целом по субъекту. В результате можно отметить еще одно занижение в величине минимальной заработной платы для населения, проживающего в условиях жесткого и крайне жесткого дискомфорта (I зона).

Таким образом, заложенные в 2000-х годах действия федеральных и региональных властей по изменению нормативного зонирования потребительской корзины без надлежащего учета влияния степени суровости климата на жизнедеятельность человека сформировали негативную тенденцию в региональной социальной политике, которая продолжает отражаться на уровне жизни и здоровье населения.

Смертность населения

Постоянное проживание населения Республики в условиях социально-экономического и природно-климатического дискомфорта отражается на показателях смертности населения. По данным А.Г. Егоровой [12], уровень общей смертности в Республике Саха (Якутия) был наименьшим в 1987 г. (5,9%).

В связи с процессами перестройки социально-экономической системы и систем социального обеспечения населения показатели

смертности в Республике выросли и остаются стабильно высокими (более 9%), хотя и имели небольшую тенденцию снижения после 2008–2010 гг. [1, 11]. Лишь в 2014 г. показатель общей смертности снизился до уровня 1980 г. и составил 8,6%. По состоянию на 2014 г. смертность в Республике в 1,5 раза ниже, чем в РФ (как и в 1995 г.). Однако высокий рост смертности на 46,5% за 1990–2010 гг. [12] требует всестороннего анализа. В частности, сопоставление динамики показателей общей смертности населения и величины ПМ показывает их корреляционную взаимосвязь [13].

Смертность среди трудоспособного населения более рельефно отражает периоды экономических реформ и кризисов [14]. Так, максимальный пик этого показателя пришелся в Республике на середину 1990-х годов, когда его рост составил 1,7 раза (1995 г. к 1990 г.). В дальнейшем, как и в целом по РФ, отмечается тенденция к снижению данного показателя, с четкими периодами замедления (2002–2005 гг.) и небольшого роста (2008–2010 гг.). В структуре причин смертности наряду с внешними причинами преобладают болезни системы кровообращения (табл. 2).

Таблица 2

Коэффициенты смертности населения в трудоспособном возрасте по основным классам причин в 1990–2014 гг. (на 100 тыс. лиц трудоспособного возраста)

Причина смерти	1990	1995	2002	2005	2008	2012	2014
Паразитарные и инфекционные заболевания	11,8	20,9	19,6	17,6	21,6	16,0	14,2
Новообразования	78,5	87,2	77,6	79,2	70,6	73,9	64,1
Болезни системы кровообращения	108,2	206,0	226,8	265,1	238,1	218,9	194,1
Болезни органов дыхания	15,2	27,1	24,3	30,6	25,1	23,3	17,5
Болезни органов пищеварения	18,7	56,0	42,9	44,0	46,4	42,7	33,2
Внешние причины	221,0	350,1	328,9	292,7	274,1	225,2	209,5

Источник: данные Демографического ежегодника России за 1994–2015 гг.

Внутри региона имеет место дифференциация показателей смертности с однонаправленным ростом их значений с усилением суровости климата. Так, по данным А.А. Ивановой с соавторами [15], с 2000 г. смертность населения трудоспособного возраста в арктических районах в 1,5 раза превышает аналогичные показатели в сельской и промышленной группах районов.

Цена риска для здоровья населения

Сложившиеся противоречия – относительная стабилизация социально-экономического положения при высоких показателях смертности населения Республики – требуют анализа назревшей проблемы. Наиболее результативными являются подходы по оценке зависимости риска для здоровья человека от социально-экономических условий [16, 17].

Оценка ущерба проведена по методике Роспотребнадзора [17]. Стоимостная оценка рисков для здоровья населения при воздействии факторов среды применяется в этих целях для повышения результативности управленческих решений. В нашем случае ее использование дает возможность показать нанесение вреда здоровью при проживании на дискомфортных территориях без должного жизнеобеспечения. Для оценки использованы данные Росстата [1, 11, 14]: величины ВРП и ПМ на душу населения Республики Саха (Якутия); численность населения трудоспособного возраста; ожидаемая продолжительность жизни; коэффициенты смертности населения в трудоспособном возрасте; средний возраст смерти за 2005 г. и 2012 г. (выбор этих лет обусловлен их наиболее контрастными данными по смертности трудоспособного населения Республики и полнотой обеспеченности информацией). Методика позволяет рассчитать как максимально возможный чистый, так и фактический доход общества, получаемый в течение одной человеческой жизни. Применение в расчетной схеме данных по ПМ, а не по заработной плате объясняется высоким перепадом величин последней (более чем в семь раз) в разных сферах деятельности [11].

Анализ темпов изменения социально-экономической ситуации (2012/2005 гг.) в Республике показывает, что рост прожиточного минимума (2,2 раза) существенно отстает от роста ВРП на душу населения (2,9 раза). Снижение показателей смертности населения происходит медленно (за 2005–2012 гг. – в 1,2 раза), и на 2012 г. они все еще остаются высокими, составляя 649,4 на 100 тыс. трудоспособного населения Республики. Низкие величины расходной части бюджета, ориентированные на ПМ, способствуют повышению темпов роста максимально возможного чистого дохода общества (в 3,5 раза). Рост фактического дохода общества (3,6 раза), получаемый за одну реально прожитую жизнь в трудоспособном возрасте, чуть превышает рост максимально возможного, что связано с ранним уходом из жизни трудоспособного населения.

Усредненная цена риска потери одной человеческой жизни имеет разные величины и растет одинаковыми темпами с ВРП республики. По итогам расчетов, цена риска в 2005 г. составила 0,96 млн руб., к 2012 г. выросла в 2,9 раза (рис. 2). В результате разнонаправленного влияния ряда факторов – снижения численности населения трудоспособного возраста, роста экономики Республики, инфляционных издержек – экономический ущерб от преждевременной смертности трудоспособного населения в 2012 г. достиг 10,7 млрд руб., что в 2,3 раза выше уровня 2005 г. Доля от ВРП региона эти показатели составили 2,% и 2,5% соответственно.

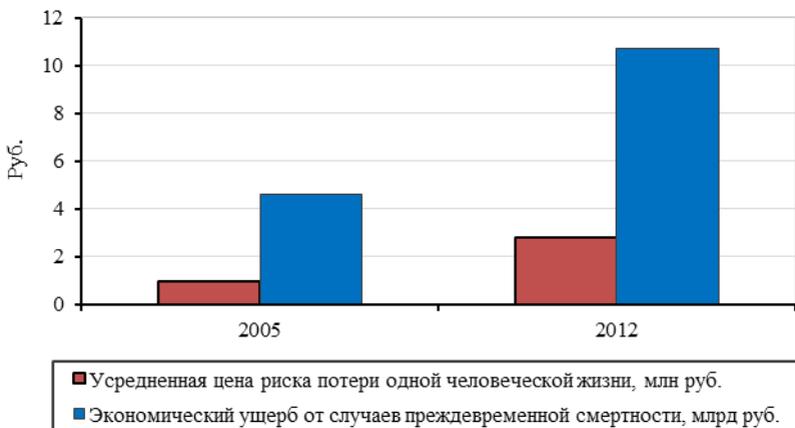


Рис. 2. Ущерб от риска преждевременной смертности трудоспособного населения в 2005 г. и 2012 г.

Полученный уровень ущерба имеет существенные расхождения с результатами А.А. Ивановой [15], объясняемые использованием разных методик расчета и подходов по учету возраста начала и завершения экономической активности населения. Нам представляется, что более четкие ограничения трудоспособного возраста, принятые в «Методических рекомендациях к экономической оценке рисков для здоровья населения при воздействии факторов среды обитания (Методические рекомендации МР 5.1.0029–11» [17]), позволяют лучше отразить фактическую ситуацию. Высокие показатели смертности среди трудоспособного

населения обусловлены низким уровнем жизни и наносят ощутимый ущерб экономике региона.

Пути снижения ущерба просматриваются в повышении уровня социальной защиты населения. Первоочередной задачей является доведение величин прожиточного минимума до показателей, адекватно отражающих степень дискомфорта климата. Для этого необходимо внести изменения в нормативное зонирование продуктовой корзины, в том числе повысить нормы потребления белков и жиров в III зоне сообразно нормам, установленным для территорий с таким же уровнем дискомфорта климата. Важно также внести коррективы по изменению: нормативов потребления населением непродовольственных товаров и услуг; увеличить число пунктов мониторинга цен (отслеживание фактических цен на отдаленных территориях). Учет вышеперечисленных географических особенностей территории Республики позволит корректно представить удорожание региональной стоимости жизни, в том числе при исчислении ПМ.

Литература

1. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015. Стат. сб. / Росстат. – М., 2015. – 1266 с.
2. *Башалханова Л.Б., Веселова В.Н., Корытный Л.М.* Ресурсное измерение социальных условий жизнедеятельности населения Восточной Сибири. – Новосибирск: Гео, 2012. – 221 с.
3. *Корытный Л.М., Башалханова Л.Б., Веселова В.Н., Башалханов И.А.* Ресурсно-климатические факторы обеспечения социальных гарантий на северных территориях Сибири // География и природные ресурсы. – 2015. – № 4. – С. 98–106.
4. Указ Президента РФ «О системе минимальных потребительских бюджетов населения РФ» от 02.03.1992 № 210. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9002852>
5. Федеральная служба государственной статистики. Методологические положения по статистике (Вып. 1,2,3,4,5). Методика расчета показателей, характеризующих уровень и распространение низких доходов. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B99_10/IssWWW.exe/Stg/d000/i000160r.htm
6. Методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации» (утв. Постановлением Правительства РФ от 17.02.1999 г. № 192 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 16.03.2000 № 232, от 12.08.2005 № 511, от 04.06.2007 № 342, от 28.01.2013 г. № 54). URL: <http://www.referent.ru/1/84229>
7. *Овчарова Л.Н., Бирюкова С.С., Попова Д.О., Варданян Е.Г.* Уровень и профиль бедности в России: от 1990-х годов до наших дней. – М.: НИУ ВШЭ, 2014. – 35 с.

8. *Панин Л.Е.* Биохимические механизмы стресса. – Новосибирск: Наука, 2013. – 232 с.
9. Постановление Госкомстата РФ от 25.03.2002 № 23 «Об утверждении Основных положений о порядке наблюдения за потребительскими ценами и тарифами на товары и платные услуги, оказанные населению, и определения индекса потребительских цен». URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/47834>
10. Закон Республики Саха (Якутия) «О порядке определения величины прожиточного минимума в Республике Саха (Якутия)» / Принят постановлением Гос. собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 12.07.2007 № 1002-III (в ред. законов РС (Я) от 05.12.2013 1238-3 № 31-V, от 26.03.2015 1422-3 № 399-V). URL: <https://mintrud.sakha.gov.ru/zakon-rsja-493-z-o-porjadke-opredelenija-velichiny-prozhitocnogo-minimuma-v-respublike-saha-jakutija>
11. Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm
12. *Егорова А.Г.* Смертность населения Крайнего Севера (на примере Якутии) // Евразийский союз ученых (ЕСУ). – VII. Медицинские науки. – 2014. – С. 48–51. URL: http://euroasia-science.ru/wp-content/uploads/2016/11/evro_7p3_7-171.pdf
13. *Башалханов И.А., Башалханова Л.Б., Веселова В.Н., Корытный Л.М.* Анализ социальных проблем жизнедеятельности населения Восточной Сибири (на примере республик Бурятия и Саха (Якутия)) // СОЦИС. – 2011. – № 2. – С. 31–39.
14. *Измеров Н.Ф., Тихонова Г.И., Горчакова Т.Ю.* Смертность населения трудоспособного возраста в России и развитых странах Европы: тенденции последнего двадцатилетия // Вестник РАМН. – 2014. – № 7–8. – С. 121–126.
15. *Иванова А.А., Апросимов Л.А., Потапов А.Ф., Тимофеев Л.Ф.* Особенности смертности населения в Республике Саха (Якутия) // Якутский медицинский журнал. – 2015. – № 4. – С. 76–79.
16. *Бобылев С.Н.* Экономика природопользования. – М.: ИНФРА-М., 2014. – 400 с.
17. Методические рекомендации к экономической оценке рисков для здоровья населения при воздействии факторов среды обитания: Методические рекомендации. – М.: Федеральный центр гигиены и эпидемиологии Роспотребнадзора, 2011. – 24 с.

СТРАТЕГИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ: МИФЫ И РЕАЛИИ*

М.Н. РУДАКОВ, д.э.н.,

И.Р. ШЕГЕЛЬМАН, д.т.н.,

Петрозаводский государственный университет,

Петрозаводск

За последние годы в экономической науке и управленческой практике наблюдается своеобразный «стратегический бум» – опубликованы научные труды, защищены диссертации, предложены многочисленные концепции, стратегии и «дорожные карты». Этот процесс затронул и региональный уровень управления: Республика Карелия не стала исключением [1–4].

Что назвать стратегией?

Основой интереса к стратегическому управлению в понимании компаний является тезис теории менеджмента о возрастании роли стратегического управления в связи с ростом неопределенности внешней среды. При этом речь идет не только о значимости стратегии как таковой, но и о методах стратегического управления, адекватных уровню неопределенности внешней среды. Фирмы пришли к стратегическому менеджменту, успешно освоив механизмы бюджетирования, долгосрочного и стратегического планирования [5].

Применительно к государственному управлению понятие «стратегия» также давно исследуется теорией и используется на практике. Однако само понятие стратегического управления, как и процесс организации его разработки и реализации, вызывают существенные содержательные разночтения. В сфере государственного, в том числе регионального, управления до сих пор существует стремление к теоретическому упрощению и методическому единообразию, скрашиваемое региональной спецификой. Поскольку подходы к стратегическому развитию частного, коммерческого сектора экономики обоснованы теоретически и

* ЭКО. – 2013. – № 11.

в целом успешно реализуются, механизмы стратегического планирования и принятия стратегических решений на уровне субъектов Федерации подчас предлагается заимствовать из стратегического менеджмента частных компаний [6]. Поиск механизмов стратегического управления экономикой региона при этом состоит в слабо доказанной возможности применения для этого корпоративных инструментов, для чего регион предлагается рассматривать как «квазикорпорацию» [4] и управлять его конкурентоспособностью [7].

Безусловно, то, что успешно зарекомендовало себя на уровне отдельных компаний, можно и нужно использовать в сфере государственного управления, только вот даст ли калькирование этих инструментов адекватный результат? Госинституты не просто отличаются от частных, а зачастую прямо противоположны им, поэтому такой подход не всегда перспективен. Полагаем, что повышать уровень и расширять содержание управленческих категорий, относящихся к определенному уровню (субъекту) и процессу экономической реальности, сомнительно в принципе: управление объективно предполагает устойчивое неравноправие экономических субъектов, их управленческую иерархию и субординацию в отношениях. Субъекты экономики региона экономически равны, прямо не входят в государственную «вертикаль» власти и самостоятельно координируют свою деятельность между собой.

Для понимания стратегии принципиально следующее положение: стратегические решения связаны с внешними, а не внутренними проблемами организаций, поскольку сам термин «стратегический» означает не «важный», а влияющий на отношения между организацией и внешней средой [8]. Действительная стратегия означает не столько следование за изменениями внешней среды, сколько осуществление стратегических действий, направленных на активное взаимодействие и формирование внешнего окружения субъекта. Поэтому важнейшее свойство стратегии – активное направленное воздействие на внешнюю среду, ее изменение и тем самым создание условий для реализации и достижения стратегических целей.

Не подлежит сомнению, что органам государственного управления должна принадлежать «пальма первенства» в изменении внешней среды субъекта Федерации. Для осуществления этих изменений в распоряжении органов власти имеются разнообразные средства, и в соответствии с выбранным направлением развития

они проводят необходимые изменения экономического «климата» региона. Однако реальные полномочия и возможные привлекаемые ресурсы региональных органов власти зачастую задаются вышестоящим уровнем власти и крупными хозяйствующими субъектами федерального значения.

Стратегия развития Республики Карелия

Изначально основу системы стратегического планирования Республики Карелия составляла Концепция социально-экономического развития «Возрождение Карелии» до 2010 г. На ее основе и разрабатывались стратегии социально-экономического развития – до 2015 г., а затем и 2020 г. Стратегия выступала основой схемы территориального планирования, а оба эти документа позволяли сформировать программу социально-экономического развития Республики на определенный период, которая, являясь инструментом среднесрочного планирования, не пользовалась особой известностью. Однако после 2010 г. в регионе дважды поменялся первый руководитель, в результате чего концепция и стратегия поменялись местами – была принята Концепция среднесрочного развития. В ней были подведены итоги социально-экономического развития Карелии за 2007–2011 гг. и сформулированы приоритетные направления деятельности правительства Республики Карелия на период до 2017 г.

Созданная в регионе система стратегического управления имеет две отличительные черты: во-первых, это привязка к федеральным горизонтам планирования, во-вторых, жесткая связь с личностью первого руководителя. И если первое может быть признано вполне обоснованным, то второе выглядит сомнительным в долгосрочном плане и подрывает преемственность социально-экономического развития региона. Последнее особенно важно, поскольку и сам нынешний руководитель, и управленческая команда в настоящее время не являются представителями местной властной элиты, а «приглашены» из других регионов. В то же время участвовавшие в последние годы корректировки стратегических ориентиров не способствуют снижению неопределенности инвестиционного климата и росту доверия к региональным властям со стороны потенциальных инвесторов.

Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 г. как управленческий документ содержит систему целей развития и мер государственного управления, на-

правленных на обеспечение устойчивого инновационного развития с указанием количественных индикаторов достижения целей и решения задач социально-экономического развития Республики. С учетом вышесказанного стратегические управленческие документы являются необходимым, но не достаточным для решения в полном объеме стратегических задач инструментом целеуказания.

Региональные органы власти не могут управлять находящимися на территории субъектами, а следовательно – ставить задачи и определять количественные характеристики их развития. Безусловно, и это положительно сказывается на качестве региональной стратегии, в процессе разработки стратегических документов органы власти активно взаимодействуют с хозяйствующими субъектами, увязывая региональную стратегию с производственными и инвестиционными планами крупных собственников. При этом их корпоративные стратегии, стратегии развития Республики, а также бизнес-планы предприятий представляются как составные части системы стратегических и программных документов, согласованных между экономическими субъектами по целям, приоритетам развития, ресурсам и факторам производства. Инструментом такого согласования является заключение правительством Республики Карелия новых и пролонгация действующих соглашений о социально-экономическом партнерстве с крупнейшими предприятиями и организациями.

Понятно, что эти документы носят характер «протокола о намерениях», и за их выполнение хозяйствующие субъекты несут, в лучшем случае, моральную ответственность, поскольку органами власти не управляются. Количественные результаты такого сотрудничества приблизительны, и их достижение весьма проблематично. Например, в Стратегии прописывается масштабная модернизация в 2009–2013 гг. ОАО «Сегежский ЦБК» с общим объемом частных инвестиций 56,5 млрд руб., а в среднесрочной Концепции тот же проект выводится за рамки 2017 г. с объемом финансирования 36 млрд руб.

Из-за этого возможности регионов повлиять на результат процесса стратегического развития, с учетом сложившегося распределения полномочий уровней власти и их финансового обеспечения, весьма скромные.

Например, несмотря на недостаточно благоприятный инвестиционный климат Карелии, доля региона в общероссийском

производстве составляет: садковой форели – около 70%, бумажных мешков – более 60%, газетной бумаги – свыше 37%. При этом около 80% производимой газетной бумаги и бумажных мешков экспортируется, а форель практически вся потребляется внутри страны. Показательно, что производство газетной бумаги и бумажных мешков – «исторические» виды деятельности для региона, а форелеводство стало развиваться с началом рыночных преобразований.

Показательна и степень влияния региональных властей на развитие одной из основополагающих отраслей региональной экономики – лесозаготовок. Выгодность экспорта круглого леса после 1998 г. обусловила резкий рост вывоза за рубеж необработанных лесоматериалов – круглого леса (практически единственный импортер – соседняя Финляндия). В 2005 г. было экспортировано 3688 тыс. м³ (почти 60% заготовленной древесины), при этом для удовлетворения потребностей деревообработчиков и бумажников более 2,5 млн м³ завозилось из-за пределов Карелии. С началом поэтапного повышения ставок вывозных пошлин на отдельные виды необработанной древесины в 2007 г. ее экспорт начал сокращаться [9] и опустился до 1005 тыс. м³ в 2011 г. Несмотря на огромные убытки лесозаготовителей, урегулировать этот процесс региональной власти не удается.

Противоречия стратегического планирования на региональном уровне подтверждаются и существующей системой работы с государственными финансовыми ресурсами. Бюджетный менеджмент региона в настоящее время практически не содержит стратегического аспекта, поскольку, во-первых, имеет весьма ограниченный горизонт планирования, во-вторых, сомнительную управленческую направленность – меньше планировать и чаще пересматривать. Многолетняя и существенная бюджетная дотационность Республики Карелия, растущий государственный долг переносят формулировку амбициозных стратегических целей социально-экономического развития «за горизонт» финансового планирования, разрушая тем самым их среднесрочное и текущее основание.

Взаимоотношения федерального центра и регионов в существующей на данный момент практике бюджетного планирования и налогового администрирования усложняются. В частности, известное решение по консолидированным группам налогоплательщиков «увело» из региона более 2 млрд руб., что позво-

лило органам власти Республики потребовать и получить адекватную компенсацию из федерального бюджета. В то же время решения о систематическом повышении зарплат бюджетников, которое региональные власти обязаны проводить, ложится тяжким бременем на региональные бюджеты и приводит к существенной деформации расходов и росту долгов регионов. Доля безвозмездных поступлений в доходах консолидированного бюджета Республики Карелия приблизилась к 27%, долг составляет практически 45% собственных доходов (более 10 млрд руб.) [10].

Документы государственного стратегического управления

Анализируя функциональное предназначение документов государственного стратегического управления, необходимо отметить их принципиальную методологическую особенность – они нацелены на управление экономическими процессами во всем их разнообразии. Однако стремление управлять «всею и вся» не просто усложняет государственное управление: оно делает его функционально ошибочным. Расширить сферу действия управления невозможно без изменения его механизмов, именно поэтому приходится прибегать к нетрадиционным инструментам прямого воздействия на хозяйствующих субъектов. Безусловно, органы власти располагают такими инструментами, однако их стратегическое значение сомнительно – в долгосрочной перспективе они подрывают условия функционирования экономики. Пример – избирательное отношение к «своим и чужим» бизнес-структурам, которое не только деформирует рыночный механизм, снижая его эффективность, но и наносит ущерб инвестиционной привлекательности региона. Если органы власти сосредоточиваются на управляемости, то совершенствование рыночных институтов, инвестиционная привлекательность и создание благоприятных условий для бизнеса непременно отходят на второй план.

Таким образом, целевая ориентация и функциональное предназначение документов стратегического регионального развития свидетельствуют об определенном расширении сферы их управленческого смысла, замещении ими среднесрочного и оперативного уровней. В организационном отношении это порождает существенную ошибку – стремление найти некий инструмент, использование которого решит все остальные организационно-управленческие проблемы. Кроме того, желание управлять тем,

что нужно и можно регулировать, создавая условия функционирования, обуславливает перекося управленческих действий в сторону административного воздействия.

В сложившихся условиях необходимо безотлагательно дополнять перечень существующих нормативных документов некоторой совокупностью первоочередных задач, согласованных во временном горизонте 1–3 года. Это позволит не просто «сжать» стратегический горизонт до уровня общественного восприятия, но повысить степень реализуемости стратегии и оценку ее результатов. Более того, следует ограничить «стратегические аппетиты» региона и сделать текущую деятельность важнейшей составной частью выполнения региональной экономической стратегии.

Региональные документы стратегического характера

В содержательном отношении существующие региональные документы стратегического характера как основу развития региона рассматривают обширный перечень преимуществ экономико-географического положения Республики Карелия. Большинство из них связаны с выгодами географического положения (наличие самой протяженной границы с Европейским союзом и транзитное положение, обуславливающие развитость внешнеэкономических связей) и природно-климатическими факторами (запасы природных ресурсов, туристско-рекреационная привлекательность, благоприятная экологическая обстановка). Действительно, не использовать эти формальные преимущества было бы расточительством. Но реально оценить их масштаб и возможности капитализации в современных условиях более чем необходимо.

Протяженная и обустроенная государственная граница с Финляндией играет важную роль в экономике Карелии. Финляндия как основной внешнеторговый партнер карельских предприятий «закрывает» на себя существенную часть внешнеторгового оборота. Заметим также, что географическая близость рынка сбыта «сдвинула» и технологическую структуру карельского экспорта: институциональные изменения (отмена института спецэкспортеров в 1995 г.) и девальвация рубля обусловили выгодность экспорта круглого леса, вывоз которого в соседнюю Финляндию стал доступен сотням мелких хозяйствующих субъектов, а деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность стали испытывать дефицит сырья. И если масштаб производства и ориентация

на «дальние» внешние рынки позволили этой отрасли успешно выстоять, то деревообработка сократилась в разы – как производство, так и экспорт. Как следствие, Карелия в настоящее время производит пиломатериалов меньше, чем экспортировала в конце 1980-х годов, а их экспорт сократился более чем втрое.

Однако уже вскоре после 1998 г. неопределенность во внешней торговле региона стала нарастать. Темпы прироста внешне-торгового оборота упали: с 22% в 2000 г. до 8% в 2011 г. При этом существенный рост в 2010 г. (133,5%) был обусловлен глубоким провалом 2009 г. (67,6%). Кроме того, в указанный период, несмотря на увеличение стоимостных объемов экспорта, наблюдалась стагнация или даже уменьшение физических объемов важнейших экспортируемых товаров. Сокращение экспорта необработанных лесоматериалов с 3,6 млн м³ в 2005 г. до 1 млн м³ в 2011 г. было обусловлено принятием Правительством РФ мер тарифного регулирования, направленных на сокращение экспорта необработанной древесины. Однако это не привело к существенному увеличению производства и экспорта продукции деревообработчиков и бумажников: экспорт обработанных лесоматериалов остается на уровне 250–260 тыс. т, газетной бумаги – чуть более 600 тыс. т. В то же время с 2009 г. резко возросли производство и экспорт технологической щепы, востребованной целлюлозно-бумажной промышленностью Финляндии (519,7 тыс. т против 263,6 в 2008 г.), что вряд ли можно рассматривать как технологически прогрессивную замену экспорту круглого леса.

Доля Финляндии во внешнеторговом обороте существенно сократилась – 13,8% против 36,7% в 2003 г., а в экспорте на первое место вышел Китай – 15,4% в 2011 г. В совокупности с Нидерландами эти страны концентрируют почти 40% внешнеторгового оборота. Такая география сделала невыгодными внешне-торговые операции для большинства участников внешнеэкономической деятельности, которые изначально ориентировались на территориально близкие рынки Финляндии. В результате их количество стало резко сокращаться, и в 2011 г. в рядах экспортеров осталось всего 203 участника (2006 г. – 370), импортеров – 241 (2007 г. – 510) [11].

Обобщающим показателем изменения роли внешней торговли в экономике Республики Карелия является ее вклад в валовой региональный продукт: расчеты показывают, что доля чистого экспорта в ВРП, составлявшая в 2000 г. 45,3%, сокра-

тилась в 2008 г. до 23% и лишь в 2010 г. возросла до 28,7%. Следовательно, экономическое благополучие большого числа предприятий-экспортеров и региона, обусловленное выгодами экспортной ориентации и близостью основного зарубежного рынка сбыта, все более размывается: экспорт карельских товаров, стагнирующий номенклатурно и технологически, приближается к своему пределу, а конъюнктура внешних рынков все сильнее сказывается на внешнеэкономических связях региона. По оперативным данным, внешнеторговый оборот Республики Карелия в январе–сентябре 2012 г. составил по отношению к аналогичному периоду 2011г. 86,3%, а рост импорта (111,7%) сопровождался существенным сокращением экспорта (81,4%) [12].

Значительная экспортная ориентация региональной экономики не просто означает принципиальную зависимость от конъюнктуры мирового рынка. Она не только сужает возможности органов власти и менеджмента предприятий влиять на ценообразование и финансовые результаты. Сокращаются и возможности регулировать развитие региональной экономики в целях ее стабилизации и достижения социально-экономической устойчивости, воздействовать на технологическое развитие и внутренний спрос. Внешнеторговые «выгоды» приграничного положения становятся все более туманными и принимают не контролируемый региональной властью характер. Инерция экономического развития региона препятствует созданию условий для структурных преобразований, поскольку экономика Карелии диверсифицирована незначительно, а ее экспортная ориентация привносит сложности в изменение бизнес-среды.

География Республики Карелия позволила определить в качестве благоприятных условий развития «транзитный» характер региональной экономики (потоки грузов из стран Европы в другие регионы России, а также перспектива участия в транспортных коридорах Север – Юг, Северо-Запад – Урал – Китай и увеличение объемов перевозки грузов по Северному морскому пути). Успешность реализации данного стратегического замысла связывается со строительством нового морского глубоководного порта в г. Беломорск и вводом в постоянную эксплуатацию железнодорожной линии Ледмозеро – Кочкома (Октябрьская железная дорога – финляндская граница). При этом вступление России в ВТО и перспектива заключения соглашения о безвизо-

вом режиме с Евросоюзом связываются с существенным ростом грузового и пассажирского потоков.

Не оспаривая благоприятных перспектив, заметим следующее. Рост и глобализация экономики обуславливают расширение транспортных потоков – как по объему, так и в географическом отношении. Но достаточно взглянуть на карту, чтобы понять: даже перевозка грузов в большинство районов североевропейских стран потребует двойной морской перевалки, а если добавить железнодорожную? Кто из Китая и Средней Азии, с Урала и далее повезет груз в Европу через Карелию? Для этого должны быть очень веские экономические мотивы – прежде всего, низкие транспортные издержки. Очевидных доказательств того, что путь в Европу через Карелию будет дешевле, нет.

Существующие морские перевозки северо-запада сориентированы на Архангельск и Мурманск. Безусловно, порт в Беломорске может их «разгрузить» и стать составной частью Северного морского пути, а «широтная» железнодорожная ветка Карелии – рассматриваться как вхождение в известный проект Белкомур (Белое море – Коми – Урал) с перспективами перевозок в Финляндию. Однако в настоящее время федеральные целевые программы (транспортная стратегия России и стратегия развития железнодорожного транспорта) не предполагают решения этой задачи, Карелия не является участником данного проекта. Одна из задач Белкомаура – разгрузить Октябрьскую железную дорогу. Портовок Беломорск – замерзающий порт, требуются дополнительные затраты для осуществления круглогодичных перевозок, при этом основу (до 9 млн т) прогнозируемого грузопотока составит перевалка экспортного угля. Положение незамерзающего Мурманска качественно иное (грузооборот превышает 15 млн т), а препятствием для развития Архангельского морского порта уже сейчас является недостаточный экспортный грузопоток (4,5 млн т). Все это ставит под сомнение планируемое полномасштабное вхождение Карелии в транснациональные транспортные маршруты.

Проблематичность создания в обозримой перспективе глубоководного порта в регионе подтверждается осуществляемыми проектами создания портов на Балтике (Усть-Луга и Бронка) [13]. Морской транспортный порт Усть-Луга открыт для приема судов с 2001 г., его грузооборот в 2012 г. составил 47 млн т, контейнерооборот – 11,5 тыс. TEU, его строительство пока не завершено.

Создание порта Бронка, ориентированного на контейнерный бизнес, планировалось еще на 2003 г., но решение было принято только в конце 2012 г. Планируемые инвестиции, по карельским меркам, фантастические – частный инвестор готов вложить почти 44 млрд руб., государство – почти 16 млрд руб. При этом большая часть государственных средств будет выделяться за счет сокращения финансирования портов в Калининграде и Усть-Луге.

Ждать такого же подхода со стороны государства к порту Беломорска нереально, и перспективы востребованности новых портовых мощностей судоходными компаниями туманны. Поэтому надежды на государственную поддержку и адекватного частного инвестора для создания этого порта излишне оптимистичны: внушительные затраты для проблемного в перспективе грузопотока не позволяют на это рассчитывать.

Доказательством излишней амбициозности транзитных перспектив Карелии служит положение с функционированием железнодорожной ветки Ледмозеро – Кочкома. На ней открыто лишь рабочее движение с общей пропускной способностью 6 пар поездов в сутки, организация постоянного движения видится лишь в неясной перспективе. Обоснованность такого развития событий связывается с ростом объемов производства одного предприятия – ОАО «Карельский окатыш», поставляющего сырье для «Северстали», а также с увеличением производства высокопрочного щебня. Эти перспективы связаны либо с внешнеэкономической конъюнктурой черной металлургии, либо с увеличением объема строительства дорог за пределами Карелии. Ясно, что влиять на эти факторы региональная власть не может.

Что же касается загрузки указанной магистрали металлопродукцией с Урала и коксующимся углем из Воркуты, то это сомнительно: большая часть обрабатываемых грузов в Мурманске – именно уголь и металлы, поставляемые на экспорт. А переориентация грузопотока на незамерзающие порты Финляндии с целью разгрузки портов Санкт-Петербурга и Мурманска перемещает обработку российских грузов за рубеж.

В целом ориентация на рост транзитного грузопотока неубедительна: с одной стороны, вряд ли существующие порты охотно «поделятся» при их имеющейся загрузке, с другой – у региональных властей нет возможности влиять на владельцев грузов и перевозчиков. Другое дело, если потоки грузов будут формиро-

ваться в Карелии – например, при реализации Пудожского мега-проекта [14].

Что же касается динамики пассажиропотока, то приграничность важна для жителей Карелии, активно посещающих соседнюю Финляндию в потребительских целях, используя в основном автомобильный транспорт. Попытки региональных властей организовать регулярное железнодорожное сообщение между Петрозаводском и Йоэнсуу до сих пор не увенчались успехом. Из-за малого пассажиропотока не удалось и попытки придать аэропорту г. Петрозаводска международный статус и организовать между Карелией и Финляндией воздушный «мост», а также связать регион с Москвой и другими городами.

Видимо, вследствие отсутствия перспектив роста объемов перемещения грузов и пассажиропотока через государственную границу в пределах Карелии не запланированы мероприятия по строительству и реконструкции международных пунктов пропуска на территории региона в Федеральной целевой программе «Государственная граница Российской Федерации 2012–2020 годов».

Стратегически было бы целесообразнее создавать условия для мобильности местных грузов и населения, повышать качество и совершенствовать обустройство автомобильных дорог, дорожную инфраструктуру и др. Можно попытаться «переместить» потребительские расходы жителей Карелии из Финляндии в Россию и оптимизировать распределение таможенных платежей между уровнями бюджета.

Долгие годы важнейшим преимуществом экономико-географического положения Республики Карелия называли туристско-рекреационную привлекательность региона. Создаются условия для различных видов туризма, а основной целью государственной политики в данной сфере заявлено создание условий для устойчивого роста организованного туристского потока и расширение спектра туристских услуг. Существует и долгосрочная целевая программа «Развитие туризма в Республике Карелия на 2012–2015 годы». В региональной экономике туристическая отрасль занимает достойное место: поток туристов различной мотивации растет на 4–6% в год и достигает более 1,5 млн чел., в том числе организованных – почти 500 тыс., численность занятых в сфере туризма – около 2700 чел., а доля туристических услуг в ВРП превышает 5%. При этом наиболее перспективны-

ми видами туризма называются, во-первых, рыболовный и охотничий, событийный и сельский туризм и, во-вторых, санаторно-курортный, деловой, экологический и активный туризм. Для обеих групп предполагаются высокие темпы роста рынка.

Исследователи туристической отрасли полагают, что к 2020 г. доля отрасли в ВРП возрастет до 15%, Карелия «замкнет» на себя 7,5% национального туристического рынка, поток туристов превысит 3 млн чел., объем инвестиций за весь период составит 22 млрд руб., что позволит создать до 10 тыс. новых рабочих мест [15] (методика выполненных расчетов носит авторский характер и поэтому остается «за кадром»). Попытаемся оценить реалистичность оценки развития туризма в регионе.

Основной туристический сезон в Карелии длится около 4 месяцев, и его увеличение проблематично: годовая средняя температура составляет всего +3,1; 257 дней в году наблюдаются осадки, общая облачность – 7,6 балла, нижняя – 4,2; влажность – 80%. Число ясных дней в году – 16 при общей облачности, 110 – при нижней (для сравнения: в Хельсинки – 64 и 136 соответственно) [16]. Поэтому в первых рядах карельских «туристов» стоят охотники и рыболовы, любители активного и экологического видов отдыха, и ожидать их многотысячного увеличения в ближайшей перспективе не стоит.

Интересны перспективы роста туристических потоков, связанных с посещением известных историко-культурных объектов, а также экологически привлекательными и активными видами отдыха. В частности, для развития водного туризма планируется строительство водно-туристических и дайвинг-центров, причалов и яхт-центров на водоемах Карелии. Данное направление перспективно, но ограниченная продолжительность навигации (большая часть водоемов замерзающие), невысокая по мировым стандартам температура воды даже летом существенно ограничивают масштабы «бизнеса на воде».

Среди важнейших объектов историко-культурного наследия Карелии – всемирно известные музей-заповедник «Кижский полог» и остров Валаам, которые ежегодно посещают сотни тысяч туристов. Другие аналогичные объекты пока не пользуются такой популярностью, но вряд ли их можно превращать в места массового посещения и длительного пребывания туристов.

При этом нужно учесть рекреационную нагрузку на окружающую среду, ограниченность территории большинства важнейших туристических объектов: необходимость сохранения и специфика их воспроизводства не предполагают миллионные массы посетителей. Уже сейчас в некоторых районах Карелии возникают конфликты между местным населением и неорганизованными туристами из-за причиняемых неудобств и загрязнения окружающей среды. Население региона – менее 650 тыс. чел., в основном проживающих в южной части, некоторые районы насчитывают всего несколько десятков тысяч человек. В таких условиях концентрированная по времени и территории нагрузка на окружающую среду может быть губительной. До 3 млн туристов в год на всю Республику, до 1 млн – на ее центр (окружение столицы) кажутся явным преувеличением не только с социально-психологической, но и с экономической точки зрения. Развитие туризма может внести достойный вклад в экономику Карелии, но нет необходимости расширять его до пределов мировых туристических ареалов.

* *
*

Обобщая сказанное, подчеркнем: организация стратегического управления в Республике Карелия и система документов стратегического планирования в целом выполняют определенную ориентационную роль в развитии экономики региона. Однако, с одной стороны, существенная зависимость экономики Карелии от «внешних» факторов, с другой – излишняя увлеченность стратегическими замыслами придают неадекватность их содержанию. Необходимо развернуть стратегические горизонты в систему скоординированных по времени мер взаимодействия уровней власти и хозяйствующих субъектов, сосредоточив усилия на создании условий для реализации стратегических замыслов. В определении направлений и перспектив стратегического развития не следует преувеличивать влияние реально существующих условий функционирования экономики. В то же время следует усилить значение оперативного и текущего управления, результативность которого будет по достоинству оценена населением.

Литература

1. Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2020 года. – Петрозаводск, 2007.
2. Концепция социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2017 года. – Петрозаводск, 2010.
3. *Савельев Ю.В., Шишкин А.И.* Современное территориальное стратегическое планирование: состояние, проблемы и организация (опыт Республики Карелия) – Петрозаводск, КарНЦ РАН, 2003. – 355 с.
4. *Толстогузов О.В.* Методология управления экономикой приграничного региона в условиях глобализации. – Автореф. дисс. – СПб., 2012. – 42 с.
5. *Аакер Д.* Стратегическое рыночное управление. – СПб.: Питер, 2002. – С. 31.
6. *Ларионова Н.А.* К вопросу реализации региональной стратегии развития // Вестник СевКавГТУ, серия «Экономика». – 2004. – № 2 (13). URL: <http://www.ncstu.ru>
7. *Савельев Ю.В.* Управление конкурентоспособностью региона: от теории к практике. – Петрозаводск: КарНЦ РАН, 2010. – 516 с.
8. *Ансофф И.* Новая корпоративная стратегия. – СПб.: Питер Ком, 1999. – С. 29.
9. Внешнеэкономические связи Республики Карелия: статсборник // Карелия-стат. – Петрозаводск, 2012. – 60 с.
10. *Обухова Е., Огородников Е.* На пороге бедности // Эксперт. – № 21. – 2013. – С. 60–64.
11. Внешнеэкономические связи Республики Карелия: Статсборник // Карелия-стат. – Петрозаводск, 2012. – С. 4–7, 21.
12. Социально-экономическое положение Северо-Западного федерального округа в 2012 году. – М., 2013. – С. 35–36.
13. *Мерешко Н.* Не тихая гавань // Эксперт. – 2013. – 11–17 марта. – № 10 (842). – С. 36–38.
14. *Шегельман И.Р., Рудаков М.Н., Шукин П.О.* Инновационно-ресурсный потенциал региона: «Пудожский мегапроект» // Микроэкономика. – 2011. – № 2. – С. 121–124.
15. *Толстогузов О.В.* Стратегия периферийного региона в условиях ограничения информации: методология, теория и практика. – Петрозаводск: КарНЦ РАН, 2010. – С. 454.
16. URL: www.pogoda.ru.net/climate.php

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ*

Н.Г. ШИШАЦКИЙ, *к.э.н.*,

Е.А. БРЮХАНОВА,

А.М. МАТВЕЕВ, *Институт экономики и организации
промышленного производства СО РАН,
Красноярск*

В настоящее время на федеральном уровне реализуется активная государственная политика, направленная на ускоренное развитие Арктики, приняты важные документы, определяющие эту политику [1].

Намеченные планы развития Арктической зоны России являются одним из самых сложных мегапроектов, разрабатываемых в стране в последние годы. Для его реализации требуются не только огромные ресурсы, но и специфические механизмы программно-целевого управления, позволяющие согласовывать действия множества участников, сочетать инфраструктурное обустройство с обеспечением национальной безопасности, учитывать национальные интересы в рамках международного сотрудничества [2, 3].

Важным фактором реализации амбициозных арктических проектов и различных направлений хозяйственной деятельности в Арктике является не только их геополитическая, военно-стратегическая

и коммерческая составляющая, но и региональная социально-экономическая отдача, а также обеспечение устойчивого функционирования хрупкой и уникальной природы высоких широт [4, 5].

Необходимость региональных стратегических исследований развития арктических территорий и усиление их взаимосвязи с федеральной политикой предопределяют актуальность изучения проблем и перспектив развития Арктической зоны Красноярского края (АЗ КК).

* ЭКО. – 2018. – № 4.

Общая характеристика Арктической зоны Красноярского края

Красноярский край – самый крупный по занимаемой площади арктический субъект РФ (около 1095,6 тыс. км² – это 46,3% территории края и 29,5% территории Арктической зоны РФ). Однако по численности проживающего населения Арктическая зона края уступает арктическим территориям некоторых других регионов России (табл. 1).

Арктические территории Красноярского края на протяжении всей своей истории являлись зоной обеспечения стратегических интересов государства, хотя их функциональная нагрузка несколько раз менялась:

- XVI век – 1917 г. – форпост освоения Севера с функциями охраны государственных границ;
- 1920–1990-е годы – один из главных приоритетов государственной политики, направленной на расширение ресурсного потенциала страны и усиление ее геополитических возможностей;
- 1990-е годы – проблемная территория с избыточными государственными обязательствами;
- с 2000-х годов – новый военно-стратегический и ресурсно-экономический приоритет государства: на основе проектов ГЧП возрождается Северный морской путь, реализуются крупные промышленные проекты.

Таблица 1

Площадь территории, численность и плотность населения Арктической зоны Российской Федерации (АЗ РФ)

Территория	Площадь территории, тыс. км ² (*)	Численность населения на 01.01.2017 г., тыс. чел.	Плотность населения, чел./км ²
1	2	3	4
АЗ РФ	3711,7	2371,6	0,64
Европейская часть АЗ РФ	531,5	1532,4	2,88
– Мурманская область	144,9	757,6	5,23
– АЗ Архангельской области (без Ненецкого АО)	185,6	650,8	3,51
– АЗ Республики Коми	24,2	80,1	3,31
– Ненецкий АО	176,8	43,9	0,25

Окончание табл. 1

1	2	3	4
Азиатская АЗ РФ	3180,2	839,2	0,26
– Ямало-Ненецкий АО	769,2	536,0	0,70
– АЗ Красноярского края	1095,6	227,2	0,21
В том числе			
ГО Норильск	4,5	178,6	39,69
Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район	879,9	32,3	0,04
Туруханский муниципальный район	211,2	16,3	0,08
– Чукотский АО	721,5	49,8	0,07
– АЗ Республики Саха (Якутия)	593,9	26,2	0,04
Доля Арктической зоны Красноярского края в АЗ РФ, %	29,5	9,6	x

Примечание: * Оценка на основе: [8, 9].

Источник: [6–9].

Особенности реализации этапов развития Арктической зоны Красноярского края нашли свое отражение в динамике численности населения региона (рис. 1). Максимальная численность (379,4 тыс. чел.) была достигнута в 1989 г. – рост в 34,8 раза к 1897 г. и в 16,1 раза к 1926 г. В постсоветский период происходило неуклонное сокращение численности населения в результате миграции – в 1,65 раза к 2010 г. (в том числе в Игарке – в 3,7 раза, в Туруханском районе – в 1,7 раза, в Таймырском Долгано-Ненецком – в 1,62 раза, в Норильске – в 1,57 раза).

В период относительного подъема экономической активности (2011–2016 гг.) численность населения продолжала сокращаться в Игарке (в 1,5 раза) и Таймырском Долгано-Ненецком районе (на 6,5%), а в Туруханском районе и г. Норильске (с подчиненными населенными пунктами) этот показатель стабилизировался.

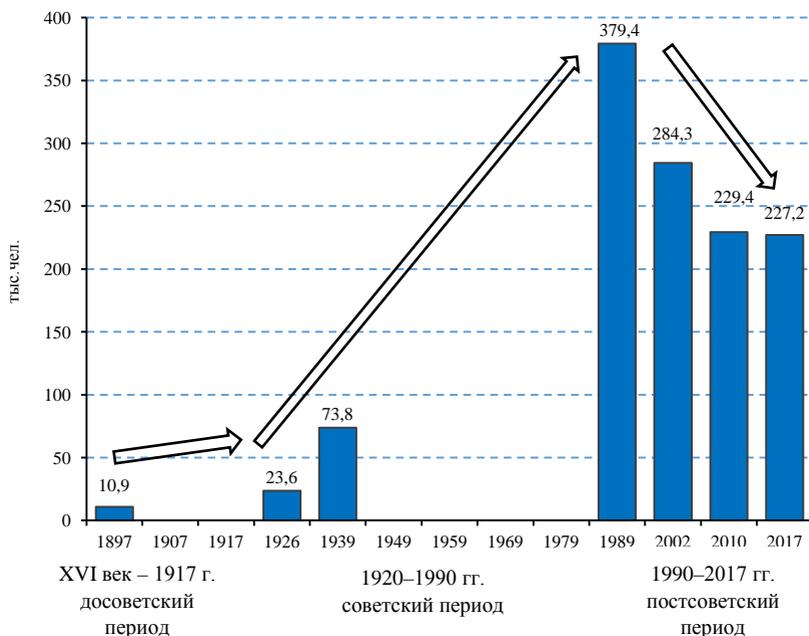


Рис. 1. Динамика численности населения в Арктической зоне Красноярского края на разных этапах истории (1897–2017 гг.), тыс. чел.

К настоящему времени в Арктической зоне Красноярского края создан мощный индустриальный комплекс, основа которого – металлургическая промышленность (обеспечивает около 20% российского объема производства никеля, 2/3 металлов платиновой группы, более 30% меди) и нефтегазовая промышленность (составляет около 4% общероссийского объема добычи нефти и 2% добычи природного газа).

На Арктическую зону приходится более 50% стоимостных объемов промышленной продукции и около 20% ВРП Красноярского края, здесь формируется одна треть налоговых доходов краевого бюджета.

В основе конкурентоспособности промышленных комплексов Арктической зоны Красноярского края лежит характерный для всех арктических территорий высокий уровень производительности труда и рентный характер создаваемых потоков добавленной стоимости в добывающих отраслях. Производительность труда в Арктической зоне края в три раза превышает

средний уровень неарктических территорий края и в 3,6 раза среднероссийский.

При этом Арктическая зона Красноярского края занимает третье место по этому показателю среди арктических субъектов РФ, уступая лишь Ненецкому АО и Ямало-Ненецкому АО (табл. 2).

Таблица 2

**Соотношение объемов ВРП в регионах Арктической зоны РФ
в 2016 г.**

Регион	ВРП, млрд руб.	Душе- вой ВРП, тыс. руб./ чел.	Отноше- ние душе- вого ВРП к средне- му уров- ню РФ (без АЗ), раз	Доля занято- го на- селе- ния в об- щей числе- ности насе- ления	Произво- дительно- сть труда (выра- ботка ВРП на одного занято- го), тыс. руб./чел.	Отноше- ние про- изводи- тельно- сти труда к средне- му уров- ню РФ (без АЗ), раз
Арктическая зона РФ	3532,0	1489,3	3,27	0,503	2959,3	3,19
В том числе: Арктическая зона Красноярского края	370,0	1628,5	3,58	0,493	3303,6	3,56
Мурманская область	425,8	562,0	1,23	0,501	1121,1	1,21
Ненецкий АО	255,5	5820,0	12,79	0,756	7695,8	8,3
Ямало-Ненецкий АО	1963,9	3664,0	8,05	0,752	4873,2	5,26
Чукотский АО	66,1	1327,3	2,92	0,641	2072,1	2,23
Другие арктические территории РФ	450,7	595,2	1,31	0,309	1926,3	2,08
Справочно:						
Красноярский край (без АЗ)	1397,9	525,8	1,15	0,483	1088,2	1,17
РФ (без АЗ)	65722,1	455,0	1,00	0,491	926,9	1,00

Источник: [10, 11].

Отличительными особенностями арктических территорий являются высокие издержки системы жизнеобеспечения и значительные территориальные диспропорции в социально-экономических показателях (например, по среднедушевым денежным доходам и потребительским расходам, среднемесячной начисленной заработной плате работников организаций, стоимости коммунальных и транспортных услуг, тарифам на электроэнергию, горячую и холодную воду, стоимости затрат на образование и медицинское обслуживание). Так, средний уровень бюджетных расходов на одного жителя Арктической зоны (по нормативам жизнеобеспечения) превышает среднекраевой уровень более чем в три раза, наблюдаются существенные различия и между муниципальными образованиями (табл. 3).

Таблица 3

Формирование местных бюджетов муниципальных образований (МО) Арктической зоны Красноярского края в 2016 г., млрд руб. (%)

Территория	Доходы бюджетов	В том числе			Доходы (расходы) на 1 жителя, тыс. руб.
		налоговые доходы	неналоговые доходы	безвозмездные поступления	
МО Арктической зоны Красноярского края в целом	27,242 (100)	6,721 (24,7)	2,883 (10,6)	17,638 (64,7)	119,9
В том числе:					
ГО Норильск	16,828 (100)	4,966 (29,5)	2,126 (12,6)	9,737 (57,9)	94,2
Туруханский район	3,427 (100)	1,031 (30,2)	0,460 (13,4)	1,935 (56,4)	210,2
Таймырский Долгано-Ненецкий район	7,387 (100)	0,724 (9,8)	0,297 (4,0)	6,365 (86,2)	228,7
Справочно:					
МО Красноярского края (без МО Арктической зоны)	93,969 (100)	20,745 (22,1)	7,028 (7,5)	66,196 (70,4)	35,5

Источник: [12].

Несмотря на высокий уровень производительности труда, регионы Арктической зоны Красноярского края являются дотационными (доля безвозмездных поступлений в местных бюджетах составляет около 65%). В то же время уровень субсидирования арктических территорий ниже, чем в среднем по краю.

Одной из основных проблем, сдерживающих использование потенциала арктических районов Красноярского края, является неразвитость транспортной инфраструктуры, сезонное функционирование транспорта и высокая степень изолированности от соседних регионов и остальных районов края.

Главную роль в обеспечении транспортных связей региона играет водный транспорт, на который приходится 96–98% внешних и 77–80% внутренних грузовых перевозок (табл. 4).

Таблица 4

**Объемы перевозок грузов в Арктической зоне
Красноярского края по видам транспорта, млн т
(оценка на основе данных 2015–2016 гг.)***

Вид транспорта	Всего	В том числе перевозки	
		внешние**	внутренние***
Водный	4,2–4,75	2,15–2,35	2,05–2,35
– морской	1,1–1,25	1,05–1,2	0,05
– речной	3,0–3,5	1,0–1,2	2,0–2,3
Автомобильный	0,65–0,7	0,03–0,05	0,62–0,65
Воздушный	0,015–0,025	0,012–0,017	0,003–0,008
Всего	4,9–5,5	2,2–2,4	2,7–3,0

Примечание: * без учета Норильской железной дороги (18 млн т грузов в год), которая в настоящее время является по сути внутренним подразделением Норильского ГМК; ** включают международные перевозки, а также сообщения с др. субъектами РФ и МО Красноярского края, не входящими в АЗ КК; *** включают перевозки в пределах АЗ КК.

Внешние связи региона осуществляются морским путем (СМП, трасса Дудинка – Мурманск), речным транспортом по Енисею (выход в центральные и южные районы Красноярского края, на Транссиб и БАМ), кроме того, по автозимникам есть выход на Ямало-Ненецкий АО (Нижний Уренгой – Тазовский – Ванкор – Игарка – Дудинка) и Республику Саха (Ленск – Мирный – Саскылах – Хатанга).

В обозримой перспективе транспортная доступность региона может улучшиться за счет соединения проектируемого железнодорожного Северного широтного хода (Салехард – Надым – Нижний Уренгой – Коротчаево) с Игаркой и далее с Норильском (Дудинкой) и строительства Северо-Сибирской магистрали, которая соединит железнодорожную сеть Ханты-Мансийского округа с БАМом.

Контуры перспективных и потенциальных промышленных кластеров Арктической зоны Красноярского края

Конкурентные преимущества Арктической зоны Красноярского края определяются наличием стратегических ресурсов – руд цветных металлов, нефти, газа, коксующегося угля, драгоценных металлов и золота, их особой значимостью для устойчивого развития экономики страны и края, востребованностью на мировом рынке. При этом необходимо отметить, что Таймыр относится к наименее изученным в геологическом отношении территориям России, подавляющее большинство объектов его полезных ископаемых (за исключением месторождений углеводородного сырья, находящихся в зоне влияния развитой системы нефтегазовых промыслов Ямало-Ненецкого АО и в относительно освоенных районах нижнего течения р. Енисей) не обеспечены запасами промышленных категорий и являются лишь прогнозируемыми. Это объясняется суровостью климатических условий, значительной удаленностью от центров горнорудной отрасли и отсутствием транспортной инфраструктуры. Приведенные факторы существенно снижают инвестиционную привлекательность ряда объектов, которые в иных условиях могли бы успешно осваиваться [7].

Вместе с тем, благодаря актуализации ресурсного потенциала Таймыра и шельфа арктических морей, а также восстановлению концепции Северного морского пути как одной из ключевых российских и международных морских магистралей, возникают новые основания для формирования в регионе контуров перспективных и потенциальных промышленных кластеров (Отметим, что в удаленных арктических районах речь идет не о классических кластерах, включающих разные промышленные, научные, образовательные организации и т.д., а скорее о «кластерах конкурентоспособности», которые послужат опорой для развития территории в целом. При этом в качестве целей создания таких кластеров выступают: приобретение и внедрение

критических технологий, новейшего оборудования; получение предприятиями доступа к современным методам управления и специальным знаниям, а также эффективных возможностей выхода на высококонкурентные международные рынки [14]). Первоочередными из них являются Норильский горно-металлургический, Таймырский угольный и Западно-Таймырские нефтегазовые кластеры. Ко второй очереди можно отнести Хатангский нефтяной кластер и разработку Таймыро-Североземельской золотоносной провинции; к наименее проработанным – Попигаевский кластер технических алмазов и разработку Гулинского рудного массива.

Норильский горно-металлургический кластер может формироваться на основе модернизации существующего горно-металлургического комплекса, а также освоения новых месторождений руд цветных металлов, лицензиями на разработку которых владеют ПАО ГМК «Норильский никель» (Масловское месторождение) и ООО «Русская платина» (месторождения Черногорское и Норильск-1). Реализация совместного проекта названных компаний по строительству крупного ГОК позволит вдвое увеличить объемы производства платины и металлов платиновой группы.

Западно-Таймырские нефтегазовые кластеры (Ванкорский и Усть-Енисейский) и газово-конденсатный (Таймырско-Норильский) могут стать опорными центрами развития западной части Арктической зоны края. Транспорт нефти с месторождений может осуществляться через нефтепровод «Ванкор – Пурпе» (556 км) в систему магистральных нефтепроводов ОАО «АК "Транснефть"», а также через нефтяной терминал «Таналау» на правом берегу р. Енисей с дальнейшей транспортировкой танкерами по трассе Северного морского пути (СМП). Транспорт газа – по газопроводу «Ванкор – Хальмерпаютинское» (108 км) – в ГТС России, а также с использованием Северного морского пути (при условии строительства в Дудинке завода сжиженного природного газа).

Таймырский угольный бассейн «Тайбасс», располагающий крупными запасами дефицитного коксующегося угля, может стать базисом для формирования новых отечественных горно-металлургических комплексов. Кроме того, добываемый здесь уголь может являться предметом экспорта в Западную Европу и на азиатско-тихоокеанский рынок по СМП. Добычу антрацитов

в бассейне ведет Арктическая горная компания (управляется УК «Востокуголь»), которая декларирует активное развитие района угледобычи со строительством двух морских угольных терминалов в порту Диксон и Транс-Таймырской железной дороги для подвоза угля к побережью.

В более отдаленной перспективе экономическое развитие Арктической зоны края будет определяться комплексом месторождений и проявлений полезных ископаемых, локализованных на относительно компактных территориях.

Хатангский центр нефтедобычи. Проекты промышленного освоения месторождений углеводородов Хатангского центра будут ориентированы на поставки нефти Северным морским путем в страны Азиатско-Тихоокеанского региона. Их реализация может потребовать строительства нефте- и газопроводов, нефтеналивных, газоконденсатных терминалов и портовой инфраструктуры в Хатангском заливе.

В перспективе увеличению грузооборота по Севморпути будет способствовать разработка прилегающих участков континентального арктического шельфа.

Таймыро-Североземельская золотоносная провинция. Большевистский район (о-в Большевик на Северной Земле) располагает рядом эксплуатируемых россыпей золота, осваивается мелкими золотодобывающими предприятиями более 20 лет и имеет необходимую инфраструктуру для начала более масштабного промышленного освоения. По соседству – в центральной части п-ова Челюскин и в устье р. Баркова – также выявлены перспективные месторождения коренного и россыпного золота. Требуется их доразведка и перевод в промышленные категории запасов.

Освоение **Попигайского района** с крупнейшими в мире месторождениями технических алмазов зависит от возможностей разработки конкурентных технологий создания и промышленного использования материалов на их основе в инновационных сферах современной экономики.

Гулинский рудный массив включает крупнейшие в мире комплексные месторождения титаномагнетита с платиноидами, флогопита и апатита. Учитывая крупнотоннажный характер потенциального горнорудного производства в этом районе (не менее миллиона тонн в год), его освоение потребует строительства железной дороги.

Развилки выбора и сценарии развития Арктической зоны Красноярского края

Создание конкурентоспособных многоотраслевых промышленных кластеров в Арктической зоне Красноярского края будет связано с преодолением разного рода проблем и развилок выбора, наибольшее значение среди которых будут иметь следующие альтернативы (рис. 2).

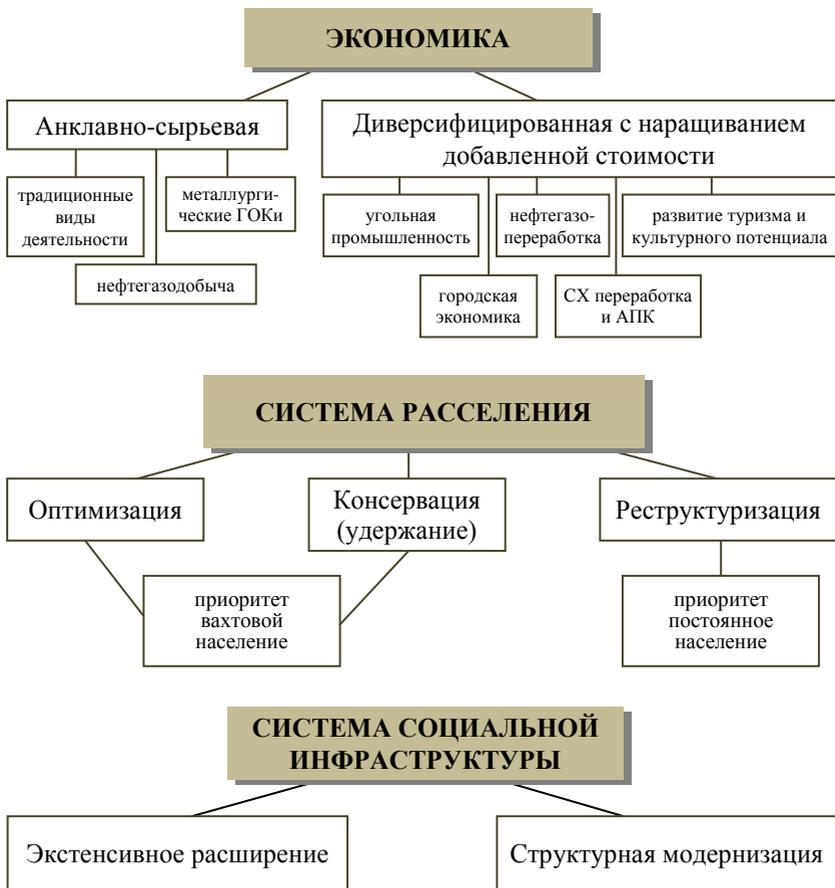


Рис. 2. Развилки выбора перспективного развития Арктической зоны Красноярского края

В зависимости от выбора альтернатив отраслевой структуры экономики (анклавно-сырьевая или диверсифицированная), системы расселения (соотношение постоянного и вахтового населения), организации системы социальной инфраструктуры (экстенсивная или модернизационная), развитие макрорегиона может осуществляться в рамках различных сценариев (рис. 3).

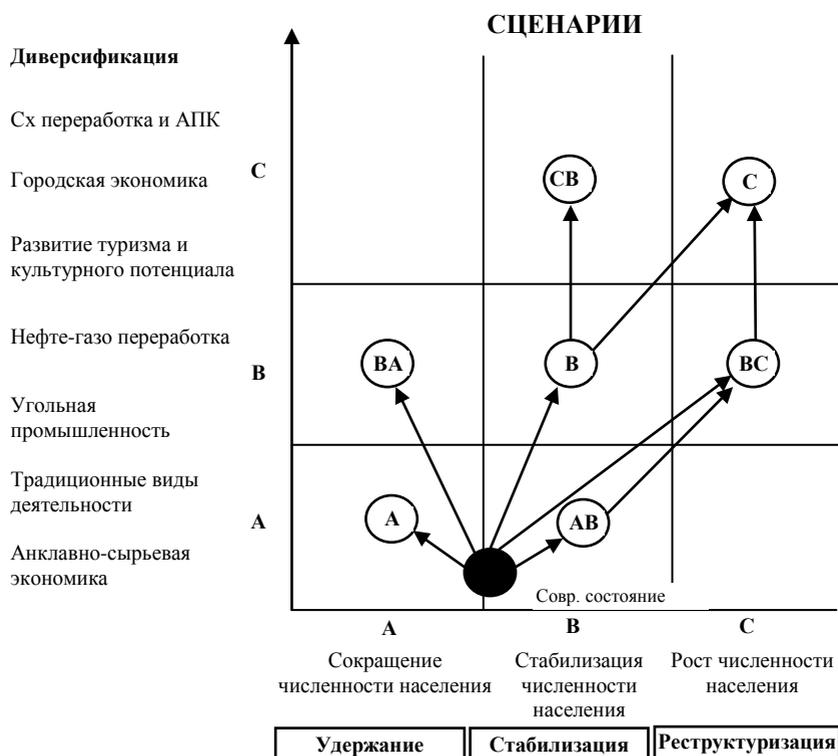


Рис. 3. Сценарии возможного развития экономики и социальной сферы территорий Арктической зоны Красноярского края

Сценарий А – инерционное развитие с сохранением и умножением как достижений, так и многочисленных диспропорций и проблем региона.

Сохранение сложившегося профиля экономики и акцент на развитие Норильского металлургического и Ванкорского и Усть-Енисейского нефтегазовых кластеров означает сохранение анклавно-изолированной системы Норильской агломерации при

увеличении роли вахтовых форм освоения территории в рамках развития нефтегазовых кластеров. Анклавно-сырьевая структура региональной экономики и расселения означает нестабильность развития, избыточную зависимость бюджета и рынка труда от внешних, не зависящих от региона, факторов и решений.

Сценарий В – создание нового промышленного центра в Арктической зоне края – угледобывающего комплекса на п-ове Диксон и развитие производств по первичной переработке нефти и газа в регионе (как для внутреннего использования, так и для внешних поставок). Данный сценарий может реализовываться как при сокращающейся численности населения (за счет оптимизации расселения и использования вахтовых форм организации труда) (сценарий ВА), так и при стабилизации и росте населения (за счет роста численности постоянного населения в опорных центрах региона – в Норильске, Дудинке, Игарке, Диксоне) (сценарии В и АВ).

Сценарий С – комплексный подход к развитию на основе восстановления традиционных видов хозяйствования и создания новых секторов, формирование которых связано с уникальными особенностями территории – различных видов эксклюзивного туризма, специального транспорта, добычи твердых полезных ископаемых (золота, алмазов, марганца и др.). Реализация этих направлений позволит укрепить региональный рынок труда, сохранить самобытность культуры, повысить устойчивость экономики к внешним шокам и успешно развивать систему постоянных поселений как основу системы расселения.

В данном сценарии, связанном с усложнением структуры экономики и развитием постоянной системы расселения, можно говорить о комплексном развитии и реализации человеческого и ресурсного потенциала Арктической зоны края, а также об увеличении числа постоянных жителей.

Развитие системы расселения на основе населенных пунктов постоянного проживания означает дополнительную развилку выбора для региональных органов исполнительной власти – экстенсивное развитие бюджетной сети или структурный и технологический маневр. Бюджетная сеть, создаваемая на передовой высокотехнологичной платформе, позволит повышать качество бюджетных услуг и уровень обеспеченности ими во всех населенных пунктах при гораздо меньших удельных затратах, нежели в случае экстенсивного наращивания бюджетной сети.

Аналогичные возможности существуют и в энергетической сфере, где модернизация и структурный маневр, включающий как развитие альтернативной генерации, так и переход с привозного дизельного топлива на доступное местное сырье, позволит резко повысить эффективность, надежность и устойчивость энергоснабжения жителей.

Реализация сценария С позволит аккумулировать необходимые финансовые и технологические ресурсы для формирования здесь современной системы поселений, развития инфраструктуры и обеспечения высоких стандартов качества жизни.

Механизмы развития Арктической зоны Красноярского края

Специфика Арктической зоны, ее место и роль в социально-экономическом развитии Красноярского края определяют необходимость выделения макрорегиона в самостоятельный субъект стратегического планирования и на краевом, и на национальном уровнях.

В настоящее время отсутствует единый контур управления регионом. На федеральном уровне Арктическая зона Красноярского края не обладает субъектностью и рассматривается как составная часть Арктической зоны страны в целом, а в региональной системе управления раздроблена и представлена тремя муниципальными образованиями, не обладающими необходимыми полномочиями для решения комплексных задач развития макрорегиона.

Региональное управление комплексным развитием Арктической зоны края сегодня осуществляется с использованием различных институтов власти: в «ручном» режиме (через рабочие группы и комиссии, создаваемые для решения конкретных проблем отдельных проектов), через деятельность Полярной комиссии (постоянно действующий совещательный межведомственный орган), Корпорации развития Красноярского края (компания, специально созданная для работы с инвестиционными проектами, в том числе на условиях соинвестирования), а также Агентства по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края. Однако активность и результативность их деятельности, полнота и широта полномочий далеки от требуемого уровня.

Так, Полярная комиссия имеет лишь совещательные функции и не располагает необходимыми инструментами для реализации

принятых решений; Корпорация развития с 2012 г. не ведет никакой реальной деятельности, связанной с ее функциями. Внимание Агентства по развитию северных территорий сосредоточено на социальной поддержке и сохранении среды обитания и образа жизни коренных малочисленных народов.

В «ручном» же режиме невозможно обеспечить комплексное развитие арктического макрорегиона.

По нашему мнению, для повышения эффективности управления комплексным развитием арктических территорий на уровне Красноярского края необходимо активизировать прежде всего деятельность Корпорации развития Красноярского края с фокусировкой на реализацию проектов Арктической зоны. Важным условием ее эффективной работы должна стать Стратегия развития Арктической зоны края, разработку которой необходимо включить в перечень приоритетных проектов края.

Масштабность, комплексность и сложность реализации пакета проектов, формирующих ядро Арктической зоны края (якорных проектов), предполагают неизбежные многоуровневые, многоаспектные взаимодействия (в том числе конфликтного характера), включающие большое количество участников (от федеральных органов и других арктических регионов РФ до муниципальных образований, частных корпораций и иностранных участников). Поэтому одной из важных задач становится поиск механизмов таких взаимодействий.

1. Взаимоотношения с федеральным уровнем власти

Эффективное взаимодействие с федеральным центром по вопросам развития Арктической зоны края может строиться, прежде всего, в рамках реализации государственной Стратегии развития Арктики РФ (госпрограмма «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации») на основе формирования так называемых «опорных зон развития в Арктике». Этот подход предполагает развитие территории как целостного проекта по принципу обеспечения взаимоувязки всех отраслевых мероприятий на этапах планирования, целеполагания, финансирования и реализации. Осуществление пилотных проектов по непосредственному созданию опорных зон намечено на 2018–2020 гг., а их функционирование – на 2021–2025 гг.

Основным критерием отнесения той или иной территории к числу опорных зон является реализация в ее границах пакета так называемых «якорных проектов», имеющих системный ха-

ракти и межотраслевую и экстерриториальную направленность. Важно, что в реализации таких проектов должны быть задействованы как федеральные и региональные органы власти, так и крупные промышленные компании.

В настоящее время федеральными документами предусматривается создание на территории Арктической зоны края Таймыр-Туруханской опорной зоны развития, в перечень приоритетных проектов которой включены:

- стратегические инвестиционные проекты ПАО «ГМК "Норильский никель"» (реконструкция рудников, обогатительных фабрик, медного и Надеждинского заводов, закрытие никелевого завода);
- строительство на территории Норильского промышленного района горно-металлургического комплекса, который станет ведущим производителем металлов платиновой группы (ОАО «Русская платина»):
 - реконструкция аэропортового комплекса Алыкель (Норильск);
 - поисковые работы на рудное золото на п-ве Таймыр;
 - программа по переселению граждан, проживающих в городах Норильск и Дудинка в районы с более благоприятными природными и социально-экономическими условиями [15].

В дальнейшем данный список может и должен быть расширен.

2. Взаимодействие с крупными промышленными компаниями

Стратегические соглашения с крупными корпорациями, предмет которых зависит от возможностей, готовности и специализации компаний-партнеров, могут охватывать не только вопросы планирования и координации проектов развития добычи и переработки, но также и вопросы софинансирования проектов инфраструктурного развития поселений, грантовой поддержки проектов культурной и социальной сферы.

Так, в декабре 2017 г. руководством Красноярского края и представителями ПАО «Норильский никель», бизнес-группы En+Group, группы СУЭК и Сибирской генерирующей компании был подписан «Меморандум о взаимодействии при реализации крупных инвестиционных проектов на территории Красноярского края».

3. Межрегиональные взаимодействия

Приоритетными направлениями развития межрегионального сотрудничества могут стать:

3.1. Циркумпольное направление (запад-восток Арктической зоны РФ¹):

- поддержка традиционных видов хозяйствования и АПК;
- использование прибрежного пространства и координация судоходной деятельности;
- создание и совместное использование объектов транспортно-энергетической инфраструктуры межрегионального назначения (оптимизация, модернизация и развитие энергетики, строительство и эксплуатация автозимников);
- координация и регулирование перетоков рабочей силы;
- развитие туристического и рекреационного потенциала;
- обеспечение открытого и интенсивного культурного и человеческого обмена;
- сохранение и обеспечение защиты природной среды. Перспективным направлением межрегионального взаимодействия в восточном направлении может стать формирование Хатангско-Анабарской опорной зоны (в границах Хатангского сельского поселения Таймырского Долгано-Ненецкого района Красноярского края и Анабарского улуса Республики Саха (Якутия)), которая может стать основой для развития интегрированной транспортной логистики Северного морского пути и рациональных схем энергоснабжения в регионе [16].

3.2. Меридиональное направление (север-юг, центральные и южные районы Красноярского края и регионы континентальной Сибири):

- реализация комплексного инвестиционного проекта «Енисейский меридиан», предполагающего экономическое сотрудничество Красноярского края, республик Хакасия и Тыва;
- создание с предприятиями континента технологических цепочек с использованием минерально-сырьевых ресурсов и продуктов Арктики (аффинаж золота и других драгоцен-

¹ На западе – Ямало-Ненецкий автономный округ (Тазовский и Красноселькупский районы), на востоке – Республика Саха (Якутия) (Анабарский и Оленекский улусы).

ных металлов, переработка руды, формирование рынка технических алмазов нового поколения и продуктов на их основе и др.);

- научно-технологическая поддержка арктических инвестиционных проектов (разработка технологических схем, регламентов и стратегий реализаций и т.д.);
- разработка и поставка машин, техники и оборудования;
- подготовка квалифицированных рабочих, инженерных и управленческих кадров;
- создание «продовольственных мостов», обеспечивающих арктические территории качественными и дешевыми продуктами питания;
- переселенческие проекты, жилищное строительство и программа льгот для северян, прекративших активную трудовую деятельность.

4. Международные взаимодействия

Перспективы активизации и расширения взаимовыгодного международного сотрудничества связаны с развитием межрегионального формата взаимодействия в рамках ШОС. Инструментами для налаживания таких связей и продвижения культурного, туристического, инвестиционного потенциала Арктической зоны края может стать участие в работе межправительственных комиссий по сотрудничеству с государствами-членами ШОС, использование возможностей таких органов, как Деловой совет ШОС и Межбанковское объединение ШОС, участие в деятельности планируемого к учреждению Совета регионального взаимодействия («Клуба губернаторов»), содействие загранучреждений, торговых представительств, центров науки и культуры РФ в государствах-членах ШОС, а также международные выставки, форумы и иные мероприятия с участием государств-членов ШОС.

Хорошие перспективы для развития международных связей Арктической зоны края открывает развитие транзитных перевозок по Северному морскому пути, в том числе с использованием речных маршрутов по Енисею. Высокая конкурентоспособность СМП по сравнению с другими транзитными маршрутами Азия – Европа подтверждена в исследовании корейских экспертов [17].

* *
*

Огромный потенциал развития Арктической зоны Красноярского края позволяет рассматривать этот регион как локомотив роста экономики не только самого региона, но и Сибири, и страны в целом. В то же время неблагоприятные природно-геологические факторы, несовершенные механизмы государственного регулирования, устаревшие технологии и подходы к освоению сырьевых ресурсов Арктики ставят под сомнение возможность комплексно и в полной мере реализовать имеющийся потенциал.

Разработка и реализация Стратегии развития Арктической зоны Красноярского края на принципах устойчивого развития (то есть на основе баланса государственных и частных интересов, при условии применения наиболее жестких природоохранных норм и использования наиболее эффективных ресурсосберегающих и экологически чистых технологий), реализация новых проектов в минерально-сырьевом и транспортно-энергетических секторах, использование ресурсов арктических территорий как основы развития высокотехнологичных и управленческих инноваций, обеспечение высокого уровня и качества жизни населения позволят превратить развитие макрорегиона в стимул модернизации экономики Красноярского края, обеспечивающей его лидирующие позиции в российском арктическом пространстве.

Литература

1. О новой редакции государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации». URL: <http://government.ru/docs/29164>
2. *Ивантер В.В., Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н.* Арктический мегапроект в системе государственных интересов и государственного управления // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2014. – Т. 7. – № 6 (38). – С. 6–24.
3. *Павленко В.И.* Проблемы и перспективы освоения Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальных интересов в Арктике // Материалы совместного заседания Совета РАН по координации деятельности региональных отделений и региональных научных центров РАН и Научного совета РАН по изучению Арктики и Антарктиды, Архангельск, 31 марта – 2 апреля 2010 г. – Екатеринбург: УрО РАН, 2010. – С. 137–153.
4. *Крюков В.А.* Арктика – каким приоритетам отдать предпочтение? // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2014. – Т. 7. – № 6. – С. 45–66.
5. Север и Арктика в новой парадигме мирового развития: актуальные проблемы, тенденции, перспективы. Научно-аналитический доклад / Под науч. ред.

- д.э.н. В.С. Селина, д.э.н. Т.П. Скуфьиной, к.э.н. Е.П. Башмаковой, к.э.н. Е.Е. Торопушиной. – Апатиты: КНИЦ РАН, 2016. – 420 с.
6. Указ Президента РФ от 02.05.2014 № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны РФ».
 7. Численность населения РФ по муниципальным образованиям на 1 января 2017 г. / Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/bul_dr/mun_obr2017.rar
 8. Красноярский краевой стат. ежегодник–2017 / Красноярскстат. URL: http://krasstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/krasstat/resources/3a1dde804372c309912ab3fa17e1e317/Ежегодник.zip
 9. Фаузер В.В., Лыткина Т.С., Смирнов А.В. Дифференциация арктических территорий по степени заселенности и экономической освоенности // Арктика: экология и экономика. – 2017. – № 4 (28). – С. 18–31. URL: [http://arctica-c.ru/docs/4\(28\)_2017_Arctic/018_031%20%20Arctic%204_2017.pdf](http://arctica-c.ru/docs/4(28)_2017_Arctic/018_031%20%20Arctic%204_2017.pdf)
 10. Валовой региональный продукт / Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/vrp98-16.xlsx
 11. Статистическая информация о социально-экономическом развитии Арктической зоны Российской Федерации / Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/region_stat/arc_zona.html
 12. Местные бюджеты: 2016 год / Министерство финансов Красноярского края. URL: http://minfin.krskstate.ru/dat/bin/art/24327_2016.rar
 13. Еханин А.Г., Филищев Ю.А., Курбатов И.И. Проблемы развития минерально-сырьевой базы северных территорий Красноярского края // Природные ресурсы Красноярского края. – № 26. – 2015. – С. 6–16.
 14. Смирнова Н.В. Необходимость формирования кластеров конкурентоспособности в нефтегазовом комплексе с целью преодоления последствий экономического кризиса. URL: <http://www.ibl.ru/konf/021210/47.html>
 15. О перечне приоритетных проектов реализуемых на территории Арктической зоны Российской Федерации. Поручение Правительства РФ от 21.04.2016 г. № РД – П16–2680, п. 3.
 16. Шишацкий Н.Г., Брюханова Е.А., Ефимов В.С., Матвеев А.М. Стратегическое позиционирование арктического региона как объекта территориального развития (на примере Хатангско-Анабарского региона) // Арктика и Север. – 2016. – № 25. – С. 173–195. URL: http://narfu.ru/aan/article_index_years.php?ELEMENT_ID=277012
 17. Dae-seop MOON, Dong-jin KIM, Eun-kyung LEE. A Study on Competitiveness of Sea Transport by Comparing International Transport Routes between Korea and EU// The Asian Journal of Shipping and Logistics. – 2015, March. – P. 1–20.

ОПАСНОСТИ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ*

Т.В. ЛУЗИНА, к.э.н.,

Тюменский государственный университет,

Тюмень

В Российской Федерации с 1992 г. началось стабильное сокращение численности населения из-за превышения уровня смертности над рождаемостью. В России за этот период ежегодно умирали более 2 млн чел., из них почти треть – в трудоспособном возрасте (80% из которых – мужчины). С 2000 г. отмечается рост рождаемости, правда, пока еще недостаточный для обеспечения воспроизводства населения. В связи с этим одной из основных задач демографической политики РФ является «привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции» [1]. Так, к 2025 г. предполагается обеспечить миграционный прирост в РФ на уровне более 300 тыс. чел. ежегодно.

Привлечение иностранной рабочей силы оказывает как положительное, так и отрицательное воздействие на развитие страны и ее регионов. К основным положительным моментам относят замещение вакантных должностей в отдельных секторах экономики. Минусом присутствия большого числа мигрантов является то, что заработанные ими деньги не остаются в экономике нашей страны, а отправляются семьям на родину. Так, по данным ЦБ РФ, в 2014 г. переводы из России в страны СНГ составили 18,29 млрд долл. (для сравнения: в обратном направлении – 3,178 млрд долл.). Больше всего переводов осуществляют жители Узбекистана, Таджикистана, Украины, Кыргызстана, Армении [2]. При этом переводы являются значительным вкладом в бюджеты этих стран, например, для Таджикистана они составили 47% ВВП страны за 2013 г. [3].

Мигранты традиционно стремятся в Тюменскую область, поскольку заработная плата и уровень жизни в регионе превышают среднероссийские показатели, здесь имеются привлека-

* ЭКО. – 2015. – № 8.

тельные рабочие места [4]. Географическое положение также оказывает влияние на приток мигрантов из зарубежных стран. В Тюменской области работают два многосторонних пункта пропуска («Казанка» в с. Ельцово Казанского р-на; аэропорт «Рошино» в Тюмени) и семь упрощенных мест пересечения жителей приграничных районов («Новоалександровка», «Викторовка», «Новоказанка», «Благодатное», «Красивое», «Зарослое», «Александровка»).

В Тюменской области миграция существенно корректирует демографическое положение и влияет на изменение численности и состава населения региона. За счет межрегиональных передвижений в 2014 г. впервые за рассматриваемый период убыль составила 3,05 тыс. чел. Максимальное сальдо миграции сложилось в 2011 г., когда число прибывших было больше выбывших на 28,3 тыс. чел. (табл. 1).

Таблица 1

Основные показатели миграции населения в Тюменской области в 2006–2014 гг.

Год	Прибыло		Выбыло		Миграционный прирост, убыль (-), чел.
	чел.	темп к 2006 г., %	чел.	темп к 2006 г., %	
2006	79805	100	76911	100	2894
2007	89437	112	79330	103,1	10107
2008	85326	106,9	80141	104,2	5185
2009	76027	95,3	67488	87,7	8539
2010	85402	107	78871	102,5	6531
2011	16359	204,9	132095	171,7	28264
2012	196978	246,8	176314	229,2	20664
2013	176314	220,9	191983	249,6	4642
2014	151151	190,1	154205	200,4	-3054

Источник: составлено автором на основе [5].

Основную часть прибывших иностранных граждан в Тюменской области составляют выходцы из стран СНГ: за первое полугодие 2014 г. их доля достигла 99,7%. Из них 48,1% (68258 чел.) – это граждане Казахстана; 17,7% (25134 чел.) – Узбекистана, 16,4% (23335 чел.) – Таджикистана, 10,12% (14359 чел.) – Кыр-

гызстана, 3,95% (5616 чел.) – Азербайджана, 1,4% (1993 чел.) – Армении, 0,58% (824 чел.) – Молдовы, 0,63% (901 чел.) – Украины. Из стран с «визовым режимом» подвергнуты иммиграционному контролю граждане Турции – 0,27% (395 чел.); Германии – 0,19% (280 чел.); Франции – 0,0035% (5 чел.) [6].

В основном в область приезжают люди в работоспособном возрасте, и это обстоятельство влияет на половозрастную структуру населения. Причины, которые заставляют людей менять свое место жительства, традиционны – это личные, семейные обстоятельства (более 45%), работа (около 30%), учеба (около 1%) и другие [6].

В регионе зафиксировано увеличение миграционной активности населения: за девять последних лет число передвижений увеличилось на 71,3 тыс. чел. (на 190,1%).

Одним из индикаторов демографической безопасности является коэффициент миграционного прироста на 1000 чел. населения. Проведенный анализ показывает, что своего максимума за рассматриваемый период этот коэффициент достиг в 2011 г. (табл. 2).

Таблица 2

**Коэффициент миграционного прироста в Тюменской области
в 2006–2014 гг.**

Год	Численность населения, тыс. чел.	Миграционный прирост, убыль (–), чел.	Коэффициент миграционного прироста, ‰
2006	3293,83	2894	0,9
2007	3306,69	10107	3,05
2008	3330,6	5185	1,6
2009	3351,69	8539	2,5
2010	3378,8	6531	1,9
2011	3405,3	28264	8,3
2012	3459,4	20664	5,9
2013	3510,7	4642	1,3
2014	3546,34	–3054	–4,9

Источник: составлено автором на основе [5, 7].

Большой всплеск миграционного прироста в 8,3% в 2011 г. объясняется введенными с 1 июня 2010 г. новыми государственными нормами. Теперь иностранцы, работающие по найму у физических лиц, должны покупать специальный патент, который стал принципиально новым разрешительным документом для работы иностранных граждан в Российской Федерации. Главная цель его введения – урегулирование правового статуса многочисленных трудящихся-мигрантов, которые работают у частных лиц, в домохозяйствах. На протяжении многих лет эта категория мигрантов оставалась «подводной частью айсберга», находилась фактически на незаконном положении в Российской Федерации.

До введения патентов в стране существовали разрешения на работу, которые выдавались территориальными органами ФМС. Но они давали право работать только у юридических лиц и у индивидуальных предпринимателей. Следует отметить, что поправки, вступившие в силу 1 июня 2010 г., также дали определенные преференции высококвалифицированным специалистам: разрешение на работу им выдается теперь на срок действия трудового договора с пригласившими их работодателями, но не более чем на три года. В соответствии с таким договором мигрантам и членам их семей возможно оформление вида на жительство на срок действия контракта.

Число выданных патентов в Тюменской области с 2010 г. постоянно растет. В 2014 г. оформлено 19572 патента (почти на 18% больше, чем в 2010 г.), в том числе за первое полугодие 2014 г. основными обладателями патентов стали граждане Таджикистана – 5330, Узбекистана – 3601, Азербайджана – 1088, Кыргызстана – 1141, Армении – 780, Украины – 2340 [6].

Сферами занятости иностранных работников в Тюменской области являются (первое полугодие 2014 г.): строительство – 12368 чел., торговля – 402, производство – 660, услуги – 951, транспорт и связь – 74, сельское хозяйство – 97 чел.

По состоянию на 1 июля 2014 г. на территории области легально осуществляли трудовую деятельность 14365 иностранных граждан (из СНГ – 9501 чел. (66,1%) и дальнего зарубежья – 4864 чел. (33,9%).

Основными государствами – поставщиками рабочей силы на тюменский рынок труда из стран дальнего зарубежья являются (данные за первое полугодие 2014): Сербия – 392 (47,6%), Корея (КНДР) – 282 чел. (34,3%), Китай – 32 (3,8%), Босния и Герцего-

вина – 26 (3,1%), Турция – 20 (2,4%), Хорватия – 18 (2,1%), Таиланд – 14 (1,7%), Куба – 11 (1,3%), Македония – 8 (0,9%), Индия – 6 (0,7%), Германия – 5 (0,6%), Великобритания – 3 (0,3%), Мексика – 3 (0,3%), Черногория – 2 чел. (0,2%). Из стран ближнего зарубежья: Таджикистан – 2015 чел. (31,9%), Узбекистан – 2000 (31,7%), Кыргызстан – 1008 (15,9%), Армения – 520 (8,2%), Украина – 430 (6,8%), Азербайджан – 261 (4,1%), Молдова – 67 чел. (1,06%) [6].

Длительное использование иностранных рабочих в сфере услуг, торговле, строительстве, на практике привели к сокращению количества рабочих мест среди коренного населения, увеличению безработицы, ухудшению ситуации на местном рынке труда. Для решения этой проблемы службы занятости населения Тюменской области направляют на профессиональное обучение с целью замещения российскими гражданами рабочих мест, на которые предполагается привлекать иностранных граждан, по наиболее востребованным иностранными работниками профессиям: каменщик, кондитер, машинист бульдозера, машинист автомобильного крана, машинист экскаватора, повар, стропальщик, тракторист, электрогазосварщик, облицовщик-плиточник, штукатур, электросварщик ручной сварки, монтажник по монтажу стальных и железобетонных конструкций. Но российские граждане неохотно используют данную возможность. Например, в Тюменской области общее количество безработных за 2013 г. составляло 3669 чел. В этом же году из 500 чел., направленных на профессиональное обучение, 483 чел. завершили обучение, из которых 413 чел. трудоустроено [6].

Другая проблема – снижение цены на национальную рабочую силу – обусловлена ростом предложения на рынке труда, особенно на низкооплачиваемую, неквалифицированную работу. За 2013 г. работодателями в службу занятости населения Тюменской области было заявлено 153304 вакансии, средний уровень заработной платы по этим вакансиям составил 14403 руб. [6], при том что средний уровень заработной платы в Тюменской области в 2013 г. был намного выше – 51008,6 руб. [8].

Конфликты между коренным населением и иммигрантами обусловлены различными причинами. В первом полугодии 2014 г. в Тюменской области зарегистрировано 265 преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства [6] (1,7% от общего их числа). Из них больше всего – 74 – связаны

с кражей чужого имущества, незаконным оборотом наркотиков – 33, грабежом – 18, умышленным причинением тяжкого вреда здоровью – 12, разбоем – 6, убийствами – 4 (столько же зафиксировано преступлений экономической направленности).

Подводя итоги, можно сказать, что на рынке труда Тюменской области сохраняется преобладание вакансий низкой квалификации (подсобный рабочий, грузчик, водители), а также по профессиям в строительстве и промышленности (каменщики, бетонщики, плотники, газосварщики, станочники) с умеренной оплатой труда. Иностранцы с высокой квалификацией и уровнем образования привлекаются в малом объеме по следующим профессиям: инженеры – 254 чел. (0,89% от осуществляющих легальную трудовую деятельность), директора – 45 чел. (0,15%). Все специалисты – в основном из стран дальнего зарубежья (Венгрия, Германия, Туркменистан, КНДР, ЮАР, Кипр, КНР, Португалия, Чехия, Индия, Турция, Сербия, США, Великобритания, Румыния, Филиппины, Хорватия) [6]. Предприятия и организации используют большой поток иностранных граждан, в том числе приезжающих на сезонные заработки.

На территории Тюменской области трудовая миграция не оказывает негативного влияния на рынок труда. По данным областного Департамента занятости населения, в 2013 г. работодателями было заявлено 36938 вакансий, а количество зарегистрированных безработных граждан – 3669 чел. [6].

Несмотря на всплеск миграции в 2011 г., коэффициент миграционного прироста весь период наблюдений стабилен (2%), вероятно, это своего рода пороговое значение для Тюменской области, а его снижение приведет к нехватке рабочей силы.

С 2015 г. в России действуют поправки в миграционное законодательство, включающие особые правила въезда для всех граждан СНГ, облегчающие въезд для граждан из стран Таможенного союза, ЕАЭС, а также введены послабления в связи с политической ситуацией. Обновлены правила постановки на учет, штрафные санкции, ограничения и льготы для граждан СНГ. В целом законодательство существенно более формализовано, затруднены многие аспекты в части трудового законодательства (и прочих сфер).

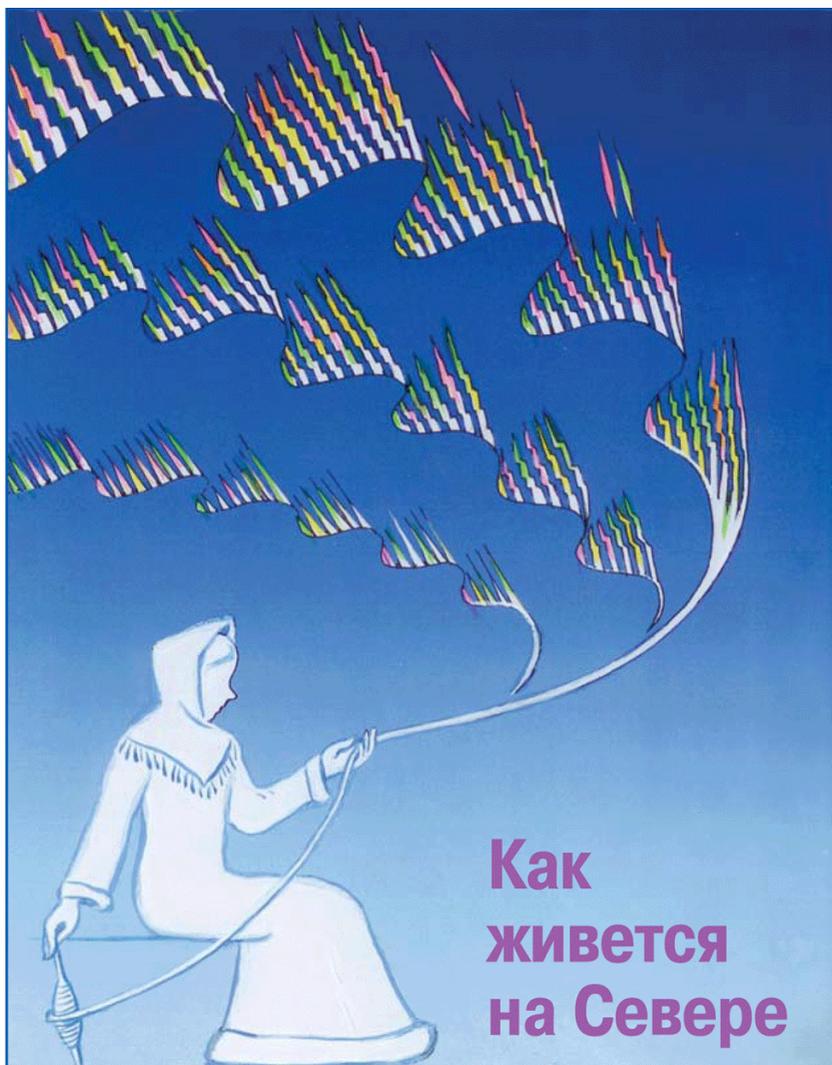
Очевидно, что основной причиной привлечения иностранной рабочей силы на территорию Тюменской области является несоответствие возможностей и запросов граждан, состоящих на уче-

те в службе занятости, с потребностями рынка труда. Работодатели в основном используют иностранных граждан на неквалифицированных, низкооплачиваемых местах, длительно не востребованных гражданами Российской Федерации.

Новые правила привлечения иностранной рабочей силы, на наш взгляд, приведут к уменьшению потока легальных мигрантов, особенно из стран СНГ, а это – большая часть иностранной рабочей силы в Тюменской области. В связи с этим может возникнуть ситуация, когда потребность в работниках начнет расти, вакансии низкой квалификации, а также профессии в строительстве и промышленности с умеренной оплатой труда останутся невостребованными.

Литература

1. Концепция демографической политики РФ на период до 2025 года. Система ГАРАНТ: URL: <http://base.garant.ru/191961/#ixzz3U8jZSopq>
2. Трансграничные операции физических лиц по основным странам-контрагентам за 2013 год. URL: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=CrossBorder/C-b_trans_countries_13.htm&pid=svs&sid=TGO_sp
3. Федеральная миграционная служба России. URL: <http://www.fms.gov.ru>
4. Менова Н.Ф., Лузина Т.В. Перелив трудового капитала: необходимость и тенденции формирования рынка труда Тюменской области // Вестник Тюменского государственного ун-та. – Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2011. – С. 173–178.
5. Общие итоги миграции населения (по потокам передвижения) в Тюменской области. URL: http://tumstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/tumstat/ru/statistics/population
6. Информационно-аналитические материалы УФМС по Тюменской области за 2011–2013 г. URL: <http://www.ufms72.ru/index.php?catalog=239&ctl=239&sub=240>
7. Численность постоянного населения в Тюменской области. URL: http://tumstat.gks.ru/wps/wcm/connect/ros-stat_ts/tumstat/ru/statistics/population
8. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата на одного работника по полному кругу организаций. URL: <http://www.fedstat.ru/indicator/data.do?id=33433&referrerType=0&referrerId=1293221>



**Как
живется
на Севере**

РАЗДЕЛ II. Социально-экономические проблемы

СЕВЕРНАЯ КОЛЛИЗИЯ «ПРОСТРАНСТВА – ВРЕМЕНИ»*

*В.А. КРЮКОВ, д.э.н., чл.-корр. РАН,
Институт экономики и организации
промышленного производства,
Новосибирск*

Человечество достигло феноменальных успехов в познании окружающего мира. Так, совсем недавно мы стали свидетелями грандиозного успеха – экспериментального доказательства наличия гравитационных волн, что подтверждает релятивистскую картину мира физических явлений. И в рамках этой реальности уже никого не удивляет мысль о взаимодействии и взаимообусловленности пространства и времени.

К сожалению, человечеству пока не удалось прийти к столь же феноменальному обобщенному представлению об окружающем мире социальных явлений. И отсутствие такой картины (а из нее вытекают прагматические шаги по формированию более социально устойчивого общества) постоянно дает о себе знать в различных областях и сферах. С одной стороны, наблюдается стремительный рост экономического потенциала человечества, с другой – нарастает пропасть неравенства, реальная жизнь многих людей не соответствует той, которую могла бы обеспечить современная экономика.

Всплеск интереса общества к данным вопросам вызвала, в частности, книга Т. Пикетти [1]. В ней на большом статистическом материале весьма убедительно проанализированы (и обновлены) многие базовые положения «Капитала» К. Маркса (прежде всего, содержащиеся в третьем томе). Их суть сводится к тому, что капитал имеет склонность расти более быстрыми темпами по

* ЭКО. – 2016. – № 3.

сравнению с темпами экономического роста, и его концентрация тормозит развитие экономики.

Источники устойчивого самовозрастания капитала хорошо известны. Один из них – и на этом основана теория К. Маркса – присвоение части так называемой прибавочной стоимости, создаваемой трудом наемных рабочих. Другой источник – предпринимательский доход, определяемый уникальными решениями, знаниями, умениями и навыками тех, кто создает и развивает бизнес. Третий источник – природные ресурсы.

Основная задача экономического развития, как известно, состоит в таком распределении богатства (как капитала, так и источников его самовозрастания), чтобы обеспечить устойчивое поступательное социально-экономическое развитие. Ее решение имеет как «географическую» метрику, так и «временную»: важно обеспечить «справедливое» распределение создаваемого богатства и в пространстве (по территории), и во времени (между ныне живущими и будущими поколениями). Решение данной «глобальной задачи справедливого распределения» имеет значительную специфику на трансконтинентальном и межстрановом уровнях (см. книгу Т. Пикетти), а также на межвнутрирегиональном (работы сторонников современной школы «новой экономической географии») и других мезоуровнях (сюда, как представляется, целесообразно отнести значительную часть работ по обоснованию направлений развития экономики Севера и Арктической зоны).

Как известно, отличительная особенность «экономики высоких широт» состоит в наличии двух основных сегментов. Это традиционная хозяйственная (как правило, нетоварная) деятельность коренных жителей Севера и Арктики и проектная (как правило, ресурсно-ориентированная) деятельность по освоению минерально-сырьевых и прочих ресурсов, развитию городов и поселений.

Оба этих сегмента немыслимы без современного инфраструктурного обеспечения, позволяющего преодолевать пространство – приближать уровень жизни на Севере и в Арктике к уровню жизни в районах с более комфортным климатом. Основной побудительный экономический мотив развития проектного сегмента – «баррели меха» [2], т.е. освоение уникальных, неповторимых по своим качественным, количественным и прочим характеристикам источников сырья. Данные «баррели меха» служат не только основой опережающего роста капитала (для тех, кто им

владеет, находясь далеко за пределами Севера и, тем более, Арктики), но и источником решения многих общегосударственных и межгосударственных задач.

По мере истощения источников сырья и изменения качественных характеристик подобных уникальных природных объектов резко снижается их экономическая отдача – и для собственников капитала, и для общества. В то же время, как правило, постепенно нарастают острота и важность решения отложенных «на потом» проблем. Экология, устаревшие основные фонды (которые к тому же необходимо рекультивировать – о чем вначале особо не задумывались), моногорода со всем грузом накопившихся проблем, а также недостаточно развитая в рамках решений «пускового комплекса» инфраструктура заявляют о себе все громче.

Тем самым имеет место экономический аналог проблемы «пространства – времени». Влияние пространства преодолеть в полной мере не удалось – созданная инфраструктура не обеспечивает условий комфортного проживания (не путать с выживанием). При этом экономическое время упущено: отдача от реализуемого проекта резко упала, и поступающих финансовых ресурсов явно недостаточно для того, чтобы осуществить переход территории в новое качество – сформировать новые типы поселений, развивать современную инфраструктуру, новые формы и виды занятости населения и проч.

Проблемы становятся все более острыми не только из-за ориентации современной экономической модели на опережающий рост отдачи от капитала (а значит, и на систематическое пренебрежение необходимостью решения проблемы «пространства – времени» в экономике Севера и, тем более, Арктики), но и вследствие специфических причин, присущих России и связанных с приверженностью к прежней модели освоения Севера.

Наиболее ярко ее отличительные черты представлены в работах С.В. Славина: «... "Оазисный" характер освоения при характерных для районов Севера чертах природы и экономики вызвал к жизни особые формы и методы управления процессом освоения... Речь идет о территориальных и промышленно-транспортных комбинатах.

Характерными чертами организации указанных комбинатов являлись:

- а) выделение государством территории, на которую распространяется деятельность данного комбината. Эта террито-

- рия определяется не границами административных подразделений страны (область, район), а характером поставленных перед комбинатом задач;
- б) включением в состав комбината всех отраслей хозяйства и всех видов производства, необходимых для решения основной задачи комбината и общего подъема производительных сил данной территории;
 - в) подчинением всех предприятий, входящих в комбинат, единому руководству (управлению), объединяющему все материально-технические и финансовые средства, а также людские силы...» [3].

Увы, отмена центральных органов планирования и появление новых собственников комбинатов, промыслов и моногородов не только не изменили ситуацию к лучшему, но, напротив, привели ее в состояние безысходности. Об этом красноречиво свидетельствуют документы, освещающие деятельность, например, Ассоциации северных и дальневосточных городов (АСДГ) России [4, 5] и Союза городов Заполярья и Крайнего Севера. Вся экономическая и реальная жизнь на этих территориях по-прежнему подчинена одному действующему лицу – капиталу в лице собственников монопрофильного производства. Так, например, в г. Норильске инвестиции в 2015 г. составили 78 млрд руб., и 98% из этой суммы – это инвестиции «ГМК "Норильский никель"», а лишь 1,1 млрд – бюджета и малого бизнеса [6].

Муниципалитеты в этой ситуации выступают в роли просителей, что позволяет хоть как-то решать текущие вопросы, но не меняет ситуацию в целом. К тому же, судя по активности обсуждений и актуальности материалов на сайтах отмеченных выше организаций, налицо усталость от бесплодных попыток изменить положение дел.

При этом попытки «запуска» на общегосударственном уровне сырьевой экономики малоуспешны, а значит, не уменьшается потребность федерального бюджета в значительных налоговых поступлениях от деятельности производственных северных и арктических анклавов. Это, в свою очередь, резко снижает переговорные позиции и федеральных, и региональных властей.

Шаги и меры, выражаясь военным языком, носят в значительной степени «арьергардный» характер – это длительное обсуждение списка территорий, относимых к зоне Арктики и Крайнего Севера, коэффициенты к заработной плате, дотации транс-

портных тарифов и прочие явные и неявные формы опосредованного решения проблемы межвременного распределения эффектов и экономических результатов. В то время как решить их можно только путем отхода от привычных примитивных и легко администрируемых процедур взаимодействия капитала и общества, корпораций и территорий Севера и Арктики, государства и населения данных территорий. На глобальном уровне Т. Пикетти, например, предлагает ввести прогрессивный налог на капитал. Это позволит, по его мнению, избежать бесконечной спирали нарастающего неравенства, сохраняя конкуренцию и стимулы для появления новых экономических субъектов, заинтересованных в процессе накопления капитала. Основную проблему он видит в сложности администрирования подобного налога на межстрановом и межнациональном уровнях, связанной с очень высокой степенью международной кооперации и региональной экономической координации.

На страновом уровне – особенно по линии «территории Севера и Арктики – ресурсные корпорации» – проблема преломляется в сферу координации процесса реализации проектов освоения природных ресурсов и распределения получаемых эффектов с учетом фактора «пространства – времени». Это требует иных подходов к управлению и распоряжению минерально-сырьевым потенциалом, опережающего (или, по крайней мере, не запаздывающего) осуществления инфраструктурных проектов, своевременного формирования инструментов решения экологических проблем, связанных с ликвидацией «грязных» производств и нейтрализацией негативного воздействия на хрупкую северную природу.

Наиболее сложный вопрос – ликвидация последствий ранее принятых и реализованных «судьбоносных» решений по развитию Севера и Арктики (что во много раз сложнее уборки мусора на арктических островах). Во многих случаях бум освоения прошел, в то время как города и поселения все еще продолжают функционировать. Представляется, что здесь неуместны крайности – либо немедленное закрытие, либо продолжение функционирования в режиме «как было раньше». Необходим подход, учитывающий как особенности «жизни» каждого проекта освоения природных ресурсов Арктики и Севера (и опыт лучших мировых практик), так и интересы общества (включая местное сообщество).

Современная экономическая жизнь (тем более когда речь идет об Арктике) не приемлет простоты и безусловного доминирования интересов капитала над интересами общества, приоритетов дня сегодняшнего над завтрашним. Знание, взвешенность, коллегиальность и сопричастность всех заинтересованных сторон – вот основные принципы подготовки и реализации подобных мер. Решение проблемы «пространства – времени» в экономике Севера и, тем более, Арктики без этого просто невысказано.

Литература

1. *Пикетти Т.* Капитал в XXI веке / Пер. на русс. яз. – М: Ад Маргинем, 2016. – 592 с.
2. *Эткинд А.* Внутренняя колонизация. Имперский опыт России. – М.: Новое литературное обозрение, 2013. – С. 109–142.
3. *Славин С.В.* Промышленное и транспортное освоение Севера СССР. – М.: Изд-во экономической литературы (Экономиздат), 1961. – С. 46–47.
4. URL: <http://www.asdg.ru>
5. URL: <http://krajniy-sever.ru>
6. URL://<http://norilskonline.ru/norilsk/novosti-goroda/3323-arktiku-budem-razvivat.html>

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СЕВЕРА РОССИИ¹

*В.Н. ЛАЖЕНЦЕВ, Институт социально-экономических
и энергетических проблем Севера Коми НЦ
Уральского отделения РАН,
Сыктывкар*

Север в науке и государственной политике

В нашей стране к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям полностью отнесены 13 и часть территории 11 субъектов Федерации. Север занимает 2/3 территории России. Здесь проживает примерно 7% населения страны, в том числе около 350 тыс. чел. – это малочисленные народы и 1250 тыс. чел. – народы многочисленной коренной национальности.

В регионах Севера в 2007 г. производилось 17% ВВП, 18% – электроэнергии, 25% – лесной продукции, 90% – природного газа, 75% – нефти, 80% – золота, меди и никеля – 90%, почти весь объем алмазов, кобальта, платиноидов, апатитового концентрата. Во всех категориях хозяйств зоны Севера поголовье домашних оленей в 2006 г. составляло 1660 тыс. голов, в том числе в Ямало-Ненецком АО – 44%, Ненецком АО – 13, Чукотском АО – 11, Республике Саха (Якутия) – 11, Республике Коми – 6, Мурманской обл. – 4%. Сохранили свое социально-экономическое предназначение охота и промыслы.

Генеральная идея науки – не только освоение природных ресурсов, но и цивилизованное обживание территорий со сложившимися историко-культурными «ядрами» (очагами), переход от истощительного использования природных и человеческих ресурсов – к их системному воспроизводству, от вывоза почти полного объема потенциального капитала – к материализации его значительной части на месте, от моноотраслевой – к полиспециализации на основе научно-технического прогресса, от преимущественной трансляции «внешних» указаний – к выработке собственных решений, от полного государственного патернализма –

¹ ЭКО. – 2010. – № 12.

к координации всех активных субъектов хозяйственной и общественной деятельности при поддержке государства.

Экономику Севера следует более тесно увязать с решением задач формирования внутрисоссийского рынка и устойчивым развитием местных общностей людей с их исторически сложившейся культурой и хозяйственными традициями [1]. Одна из ключевых проблем экономической теории применительно к северной тематике – обоснование направлений и стимулов роста, справедливого распределения положительной природно-ресурсной ренты и снижения отрицательной, обусловленной климатом и периферийностью¹.

Желательно, чтобы перечисленные проблемы стали содержанием не только научных исследований, но и государственной северной политики.

В настоящее время актуальность северной тематики обусловлена противоречиями между «что должно быть» и «что происходит в реальности». За последние 15 лет по Северу приняты сотни нормативных актов, но зачастую они имеют формальный характер и низкий уровень исполнения. И это при условии, когда в Совете Федерации и Государственной думе их профильные (северные) комитеты энергично защищают интересы северных и арктических регионов.

В частности, это находит отражение в научно-информационном бюллетене «Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации», издаваемом Комитетом по делам Севера и малочисленных народов Совета Федерации с 2005 г.; в многочисленных научных трудах, в том числе – совместных научно-аналитических докладах Института экономических проблем Кольского НЦ РАН и ИСЭЭПС Коми НЦ УрО РАН (2005–2010 гг.), адресованных органам государственной власти. Заметим, что сложность решения данных задач сопряжена с разнообразием северов: Кольского, Беломорского, Печорского, Обского, Енисейского, Ленского, Колымы, Чукотки, Камчатки, Сахалина и др.

За федеральным же правительством остается регулирование хотя и важной, но относительно узкой социально-экономической

¹ Политологи считают Север своеобразным индикатором состояния дел в российском государстве [2].

сферы, связанной с необходимостью компенсации дополнительных издержек по обеспечению жизнедеятельности и хозяйствования. Для этого наукой выделяются широтные *зоны дискомфорта*: Арктика (абсолютно дискомфортная, чрезвычайно неблагоприятная), Субарктика (экстремально дискомфортная, очень неблагоприятная), районы, приравненные к Крайнему Северу (дискомфортные, умеренно неблагоприятные) и приравненные к Северу (относительно дискомфортные, относительно благоприятные).

Нам представляется целесообразным не только в научной литературе, но и в официальных документах обозначить северные зоны названиями: Арктика, Дальний Север, Средний Север и Ближний Север и использовать технологию междисциплинарного исследования, когда из разнообразных характеристик Севера «выводится» социально-экономическое содержание и формулируются соответствующие проблемы:

климатический дискомфорт → северное удорожание → проблемы снижения затрат на освоение и обживание территории;

периферийность → недостаточная освоенность, низкая инновационность, трансляционность управления → проблема организации экономического пространства с учетом индустриальных и постиндустриальных технологий производства;

ресурсность → сырьевая специализация, неэквивалентность товарообмена, экстерриториальное поведение ресурсных корпораций, рентодеформированный экономический механизм → проблема правильного определения, исчисления, изъятия и распределения положительной природноресурсной ренты;

этничность → разрушение традиционного жизнеобеспечения, ослабление этнокультурной идентичности → проблема установления оптимального соотношения государственного патернализма и самоорганизации укорененных на Севере народов.

Наибольшее внимание уделяется следующим проблемам социально-экономического развития: демографический кризис и другие угрозы социальному развитию; нестыковка корпоративных и территориальных стратегий развития; декларируемый экономический федерализм при реальной бюджетной недостаточности.

Человек на Севере

Тенденции изменения численности населения регионов Севера таковы: существенный рост – в Ханты-Мансийском АО, положительная динамика – в Ямало-Ненецком АО, относительная стабильность – в Республике Тыва, отрицательная динамика – в республиках Карелия, Саха (Якутия) и Архангельской области, значительное снижение – в Республике Коми, Мурманской, Сахалинской областях и Камчатском крае, «обвальное» снижение – в Магаданской области и Чукотском АО. Численность жителей Крайнего Севера и приравненных к нему местностей сократилась с 11 млн чел. до 9,8 млн.

К сокращению численности населения можно относиться по-разному. Например, положительно – поскольку на Севере имеется переизбыток неработающих пенсионеров; или отрицательно – ведь ясно, что потеря критической массы населения приведет к утрате специфических северных хозяйственных укладов (с выездом людей коренные сообщества теряют базу потребления производимых ими товаров и услуг). Люди вправе выбирать себе место жительства. Поэтому недопустимы обе крайности: и как можно больше переселить, и во что бы то ни стало удержать и закрепить. Правильнее ориентироваться не на количество, а на качество населения и условия его жизни.

Главные причины выезда:

- *снижение доли экономически активного населения*, высокий уровень безработицы (в среднем до 45%, а по некоторым населенным пунктам – и до 100% трудоспособных лиц из числа малочисленных народов числятся безработными). В ряде сельских мест население вернулось к натуральному хозяйству. В адаптации к сложной социально-экономической ситуации кольских саамов немаловажную роль играет их этнокультурное единство с саамами северной Скандинавии, ямальских ненцев – кооперация по поводу переработки продуктов оленеводства и рыболовства, обустройства факторий, а также охоты на волков; таймырских долган, ненцев, нганасанов, эвенков и энцев – сохранение этносоциальных особенностей организации оленеводства, рыболовства и охоты; народностей Дальнего Востока (чукчей, эскимосов, коряков и др.) – включение их в индустриальный морской промысел, сбор плодов и ягод и сферу туризма;

- *ущербная структура рабочих мест* – преобладают малопродуктивные, удобные только для работников низкой квалификации; недостаточно высокодоходных, требующих высокой квалификации, напряженного труда и его системной организации¹;

- *почти полное исчезновение такого стимула, как «северный длинный рубль»*. Величина прожиточного минимума в северных регионах в 1,6–2,7 раза выше, чем в центральных, что «перекрывает» более высокий заработок;

- *низкий уровень социального обустройства* – жилые дома старой постройки в плохом состоянии, нередко в аварийном; не развита дорожная сеть, чрезмерно высоки тарифы на перевозки и услуги связи;

- *утрата традиционных социально-экономических связей между городом и деревней*, так как естественный товарообмен нарушен чрезмерным импортом продовольствия, поэтому уезжают не только из городов и поселков, но и из сельской местности;

- *боязнь потерять здоровье*. Уровень заболеваемости среди северян превышает средний по стране в 3–5 раз, а туберкулезом в ряде регионов – в 6–17 раз; в два с лишним раза у северян выше онкопатология, заболеваемость органов дыхания и кровообращения.

В государственной северной политике следует активнее регулировать миграционные процессы посредством оптимизации структуры рабочих мест и программ переселения избыточного населения. Но не только. Лишь на первый взгляд кажется, что вся суть демографической динамики в северных регионах заключается в отрицательной внешней миграции (ее доля в сокращении численности населения на Севере составляет более 90%), однако, если бы сохранился уровень естественной динамики конца 1980-х годов, то соотношение значимости миграции и естественного движения было бы примерно 50:50. Отсюда следует, что на Севере, как и в России в целом, первостепенной в демографической

¹ На первый взгляд, такого рода ущербность не видна. Напротив, можно наблюдать, как хорошо организованы буровые работы, транспортировка нефти и газа, добыча угля и заготовка древесины. Однако на головных технологических операциях занято не более 10% от общего числа работающих в нефтегазовом, угольном и лесозаготовительном комплексах. Остальные работают в сфере производственного и социального обслуживания, с крайне низким уровнем организации и производительности труда.

политике является проблема роста рождаемости и снижения смертности. Такое понимание, к сожалению, пришло с большим опозданием, а потому усилия государства ранее были направлены в основном на реализацию программ переселения (но и это делается половинчато и не системно).

Позитивная демографическая динамика последних трех лет объясняется реализацией национальных проектов в области народонаселения, здравоохранения, образования и сельского хозяйства. Полностью положительный эффект указанных проектов проявится лишь через 3–4 года, частично нивелируя предстоящее сокращение численности населения. Текущий же эффект в большей мере обусловлен вступлением в детородный возраст родившихся в конце 1980-х годов.

Корпорации и территориальное развитие

Проблема взаимодействия бизнеса и власти – участие корпораций в социальном развитии городов и регионов – обострилась с 2008 г. в связи с финансовым кризисом и его сильным негативным проявлением в монопрофильных городах и районах.

Монопрофильность на Севере в рамках индустриального этапа развития является естественной и соответствует общим закономерностям географического разделения труда. Наибольшее число моногородов в Ханты-Мансийском АО (13 городов), Мурманской области (7), Республике Коми (4), Ямало-Ненецком АО (4 города).

В прошлые годы крупные предприятия проектировались и развивались как производственно-социальные комбинаты. Они в плановом порядке несли на себе нагрузку в сферах жилищно-коммунального хозяйства, строительства, транспорта, здравоохранения, спорта и ряде других. На Севере это воспринималось как должное и надолго; в других местах – как вынужденное и временно целесообразное.

В условиях рыночной экономики и корпоративного управления такого рода симбиоз оказался неприемлемым, и компании стали выводить непрофильные активы за рамки хозяйственной деятельности. Это оказало значительное влияние на социальное развитие территорий, поскольку в моногородах крупных компаний проживает 12 млн чел., или 11% городского населения страны.

В полосе основного каркаса расселения людей региональные правительства и муниципалитеты рассматривают «непрофильность» вспомогательных и обслуживающих производств и пред-

приятый инфраструктуры как основу расширения малого и среднего бизнеса. В этом есть резон, но реализовать этот принцип весьма трудно из-за традиционной технологической отсталости такого рода производств и отсутствия стартового капитала для их модернизации. На Севере к тому же весьма узок рынок сбыта технических и социальных услуг, потому вынужденная привязка вновь организуемых малых предприятий к «материнской» компании ограничивает их коммерческую самостоятельность.

В условиях кризиса ярко проявились различия в территориально-экономическом поведении корпораций. Вот примеры.

Вертикально-интегрированная компания «Северсталь» и последовательно входящие в нее акционерные общества «Северстальресурс» и «Воркутауголь». С одной стороны, в условиях кризиса потребление воркутинского коксующегося угля хотя и сократилось, но не критически, благодаря «Северстали» (Череповецкому металлургическому заводу). С другой – борьба этой компании за «чистоту активов» поставила социальную сферу г. Воркуты в крайне тяжелое положение.

НК «Лукойл» и входящее в нее ОАО «Коми-Лукойл». Здесь потери от финансового кризиса удалось распределить равномерно по вертикали и горизонтали, потому г. Усинск существенно не пострадал. Он устойчиво сохраняет за собой роль базового города освоения Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции.

Диверсификация структуры хозяйства моногородов и территорий узкой сырьевой специализации должна быть связана, главным образом, с совершенствованием основного производства и комплексным использованием сырьевых ресурсов.

Именно это направление является долгосрочным фактором решения проблемы занятости и социальной стабильности. Поэтому следует обратить внимание на два момента:

- снижение уровня безработицы любой ценой для северных регионов может обернуться созданием неприемлемых для них производств, которые в скором времени придут в упадок из-за неконкурентоспособности;
- не сами по себе природные ресурсы (нефть, газ, уголь и др.), а организующая роль производственных компаний является движущей силой территориального развития.

Ханты-Мансийск. Благодаря взаимодействию бизнеса и власти он стал городом «европейского стандарта», для обустройства кото-

рого в качестве столицы округа были сконцентрированы финансовые ресурсы (даже с некоторым ущербом нефтяным городам).

Деятельность корпораций все больше зависит от организации банковского дела и денежного обращения. Если вышеприведенные примеры отражают различия в экономическом поведении корпораций в системе территориальных отношений, то тенденции в движении финансов являются равно общими: деньги скапливаются в крупных финансовых центрах, главным образом, в Москве.

В 1970–1980 годах из Республики Коми ежегодно «уходило» примерно 15% наличных денег населения в виде переводов, отпускных и вывозимых для покупки дефицитных товаров, в 1990-е годы – 50–60% (спекулятивные деньги). Кассовый план национального банка республики наполовину выполнялся за счет эмиссии. В 2000-х годах проблем с наличностью уже не было, но безналичные деньги стали уходить в еще большей доле.

Здесь главную роль играет взаимодействие двух пар агентов: «головной офис корпорации – головной банк ее обслуживания», «региональный офис дочерней структуры корпорации – филиал того же банка». Например, в Республике Коми лишь три самостоятельных банка и 27 филиалов. Именно последние и выполняют функцию «насоса». Как бы ни были высоки доходы, получаемые внутри регионов Севера, их правительства вынуждены проводить напряженную работу по привлечению инвестиций из внешних источников.

Преодолеть эти тенденции в деятельности корпораций можно лишь частично методами экономического регулирования – за счет лицензирования освоения природных ресурсов и нормирования воспроизводства основных фондов, в том числе использования амортизации.

Бюджетная недостаточность

Проводимая ныне политика чрезмерной концентрации финансовых ресурсов от природопользования в федеральном бюджете является пагубной для северных регионов (и для многих других), поскольку других источников наполнения бюджетов у регионов крайне мало. В 2008 г. 73,2% налогов и сборов в бюджетной системе регионов, полностью отнесенных к северным, поступили в федеральный бюджет. Обеспеченность их бюджетов собственными доходами заметно снизилась.

В 1990-х годах в консолидированных бюджетах субъектов РФ было сосредоточено 75–85% всех платежей за использование природных ресурсов; в 2002 г. эта доля упала до 35%, а в 2008 г. – до 20%. В суммарных консолидированных бюджетах северных регионов доля доходов от использования природных ресурсов в 2008 г. колеблется в пределах 1–15%. Например, доля налога на добычу полезных ископаемых в консолидированном бюджете Республики Коми в 2009 г. составила лишь 3% (в 2008 г. – 6%).

Слабая «привязка» территориальных бюджетов к доходам от природопользования привела к тому, что в докризисные 2005–2006 гг. с дефицитом исполнялись консолидированные бюджеты республик Карелия, Саха (Якутия), Тыва, Коми, Камчатской и Магаданской областей и (совсем парадоксально) Ханты-Мансийского АО. Потоки финансов из регионов Севера в Центр в 2006 г. превышали обратные в 16 раз.

В 2007 г. ситуация немного улучшилась в республиках Коми и Тыва, а также в Камчатской области. Но в целом по северной зоне бюджетный дефицит увеличился в 1,8 раза. В структуре бюджетов доля трансфертов составила 53,3% (от 30,1% в Архангельской области до 92,8% – в Корякском АО). В то же время из районов Севера поступило налогов и сборов в федеральный бюджет 1088,5 млрд руб., а в обратном направлении – 89,3 млрд руб. Разница – в 12 раз.

Принцип выравнивания в финансово-экономических отношениях еще сильнее пошатнулся в 2009 г. в связи с почти полной централизацией налога на добычу полезных ископаемых. Правда, в условиях финансового кризиса произошли некоторые изменения.

Республика Коми. Здесь в 2009 г. налоговые платежи (без единого социального налога и взносов на обязательное пенсионное страхование) в бюджеты всех уровней составили 69,7 млрд руб., из них в федеральный – 35,5 млрд (51,1%), в консолидированный бюджет Республики – 34,2 млрд руб. (49,4%). По сравнению с 2008 г. доля поступлений в федеральный бюджет снизилась на 14 п.п., поскольку резко сократилась налогооблагаемая база, прикрепленная к федеральному бюджету. Налоговые платежи в целом за этот период уменьшились на 33%, в федеральный бюджет – на 47%, в консолидированный бюджет Республики – на 5%. Общая установка на сокращение расходов (за исключением некоторых статей социального обеспечения) правительства Республики Коми выполнена так, что кризисный 2009 г.

закончен с дефицитом по консолидированному бюджету всего лишь в 2,2%. Но от этого нисколько не легче...

Ханты-Мансийский АО. Принятый в 2003 г. ФЗ № 95 в значительной мере лишает автономные округа финансовой самостоятельности, что служит мотивом к их слиянию с «метропольной» областью или краем. Но Ханты-Мансийский АО заключил с Тюменской областью договор, сохраняющий до 2011 г. статус-кво округа, с обязательством передать в бюджет Тюменской области часть своих налоговых доходов при условии, что из этой части значительная доля пойдет на финансирование общих инфраструктурных проектов. Аналитики назвали это «свободой в обмен на деньги» [3].

Безусловно, главную роль должны играть не конъюнктурные колебания, а принципы и правила классического экономического федерализма, однако и они не могут гарантировать непротиворечивости межбюджетных отношений. Многое зависит от политического курса (например, выстраивание властной вертикали) и экономической логики центрального и региональных правительств, а также органов местного самоуправления. Центр подчеркивает правомерность концентрации финансовых ресурсов, поскольку Россия все еще переживает этап нестабильности и кризисных колебаний. К тому же с природными и техногенными катаклизмами, которые приобрели характер мирового явления, можно справиться лишь сообща (централизованно).

Регионы и муниципалитеты выдвигают встречный тезис: гарантии устойчивого социально-экономического развития можно повысить, если на местах будет достаточно средств для упреждения надвигающихся кризисов и возможных аварийных ситуаций. Нам кажется, что здесь заключено непреодолимое противоречие самой жизни...

Стратегические проблемы

Проблема северных социумов. Могут ли сложившиеся на Севере историко-культурные «ядра» (социумы) сохраниться и служить основой дальнейшего освоения и обживания территорий? Для ответа на этот вопрос необходимо провести социальные и экономические исследования в широком историческом плане с выделением таких процессов, как проникновение, переселение, передислокация, экономическая интервенция и управляемая интеграция. Жизнь на Севере неистребима (если, конечно, для этого

не будут предприняты специальные политические меры). Но суть вопроса в том, что пока не сформирован идеальный образ северо-арктического общественного уклада, не определены (как говорят философы) структуры-аттракторы, предопределяющие перспективный вектор развития.

Проблема общественного воспроизводства. Может ли воспроизводственный подход к организации хозяйства и жизнедеятельности быть в целом реализован в условиях Севера? Этот вопрос актуален, поскольку в настоящее время преобладает истощительное использование природных ресурсов без должного внимания к их воспроизводству. Образно говоря: много Производства, но мало Хозяйства. Как и для любых других геоструктур, для Севера актуален вопрос выбора типа интегральных хозяйственных систем, приспособленных к окружающей среде. Это, по видимому, будут в основном локальные системы.

Проблема самоуправления и самодостаточности. Возможен ли в управлении северами переход от государственного патернализма к самоорганизации на основе координации всех активных субъектов хозяйственной и общественной деятельности? Классики «североведения» С.В. Славин и Г.А. Агранат считали, что первостепенная роль государства относительно Севера предопределена на все времена, другие исследователи (например А.Н. Пилясов) – что на первое место нужно поставить самоорганизацию с учетом источников и движущих сил общественного развития, свойственных этапу постиндустриального развития и диффузии нововведений, трети (Т.Е. Дмитриева) – что даже периферия Севера способна к самодостаточности и саморазвитию на основе экономики знаний, роста человеческого потенциала и правильного исчисления, изъятия и распределения природно-ресурсной ренты.

Разброс мнений пока значительный. Многие, в том числе и автор, рассматривают данный вопрос применительно к решению конкретных народнохозяйственных задач, отводя государству как минимум роль «механизма запуска» формирования и реализации крупных производственных и социальных проектов.

Проблема нордификации. Почему в последние 20 лет свернута деятельность, которую ранее обозначали как «привязка к месту» решения научно-технических и социально-экономических задач? Надо ли ее восстановить и каким образом?

Ответ на первый вопрос: потому, что революционное реформирование политико-экономической системы нашей страны привело к почти полному развалу отраслевой науки и комплексного территориального проектирования. Ответ на второй вопрос: надо, но с выбором узловых проблем развития территорий со сложными и экстремальными природными условиями. В первую очередь следует вернуться к решению проблем техники в северном исполнении.

То же можно сказать и о зональном принципе градостроительства. Разработка схем территориального планирования в северных регионах должна быть сопряжена с научным обоснованием минимизации вспомогательных и обслуживающих производств, межрегиональной интеграции по линии «Север – Юг», вахтового, районного и экспедиционного методов освоения природных ресурсов. На наш взгляд, Северу нужны комплексные ресурсно-сырьевые компании, ориентированные на освоение не одного ресурса, а их сочетаний.

В настоящее время в центре внимания общества и государства относительно Севера стоят вопросы о районировании, об экономических регуляторах хозяйственной деятельности, о прожиточном минимуме, пенсионном обеспечении, гарантиях и условиях переселения, государственной поддержке семьи и детства, о жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера. Все это – важнейшая часть практики государственного управления. Здесь многие научные проблемы уже решены. Это не значит, что наука не будет заниматься экспертизой социальных программ и нормативных актов, но в большей мере она, все же, должна выявлять новые направления северной политики.

В совершенствовании нуждается нормативное регулирование показателей «северности».

Социально-экономические показатели:

- нормы физиологических потребностей в энергии и пищевых веществах для лиц, работающих в условиях Крайнего Севера, увеличены на 15%;
- нормы комплектов одежды (с Ближнего Севера в сторону Арктики): 1) с умеренной теплоизоляцией; 2) меховая одежда с теплоизоляционным слоем; 3) полушубки, валенки и др.; 4) одежда из высококачественного меха;
- продолжительность отопительного периода, в днях: Ближний Север – 225, Средний Север – 250, Дальний Север – 350;

- тарифы на тепло и электричество: в 2009 г., например, предельные, максимальные и минимальные уровни тарифов на электроэнергию установлены: для Республики Коми – 2,89–3,06, Чукотского АО – 7,83–8,53 руб./кВт•ч. Здесь учитываются не только различия в экономико-географическом положении, но и структура энергоисточников;
- районные коэффициенты и стажевые надбавки к заработной плате (от минимального – 1,55 до максимального – 3,7; в местностях, приравненных к нему: соответственно от 1,45 до 2,2);
- сокращенный на пять лет возраст выхода на пенсию (мужчины – 55, женщины – 50 лет);
- надбавка к пенсии с учетом северных коэффициентов к заработной плате и ее сохранение выезжающим в другие регионы страны;
- дополнительный отпуск на Крайнем Севере – 24 дня, в местностях, к нему приравненным, – 16 дней;
- компенсация стоимости проезда к месту проведения отпуска и лечения (один раз в два года);
- активированные дни для работающих на открытом воздухе (в Республике Коми нормативные потери рабочего времени в зимний период – от 3 до 13%, а по гигиеническим требованиям – от 10 до 35%).

Производственно-экономические показатели:

- коэффициенты удорожания строительно-монтажных работ (таблица):

Таблица

Коэффициенты удорожания строительно-монтажных работ по зонам Севера

Север	Центральная полоса	Периферия
Ближний	1,43	1,63
Средний	1,56	1,82
Дальний	1,83	2,50

Источник: Рассчитаны в ИСЭЭС Коми НЦ УрО РАН (Т.Е. Дмитриева) на основе СНиП применительно к Республике Коми.

- коэффициенты к нормам продолжительности строительства: Ближний Север – 1,3–1,4; Средний Север – 1,5–1,7; Дальний Север – 1,8–2,0;
- ускоренная амортизация основных фондов;
- сезонные запасы товаров (в розничной торговле запасы, например, в Коми – 117 дней, в Якутии – 220 дней. Это соответственно в три и шесть раз больше, чем в центральных регионах);
- «товары в пути», в днях;
- финансирование и кредитование северного завоза и сезонных запасов (50–100% и более от стоимости товара).

Дополнительно к перечисленному отметим, что малочисленные народы Севера имеют определенные гарантии социального и экономического благополучия, законодательно установленные государством и реализуемые через специальные программы.

Задача науки относительно данных и многих других показателей северности заключается в оценке их достоверности путем совершенствования методологии и методов экспертизы.

* *
*

Северная геополитика должна быть нацелена, прежде всего, на обеспечение военно-политической и экономической безопасности России; внутренняя политика – на устойчивое развитие северных и арктических регионов и усиление их роли в формировании единого общероссийского рыночного пространства. Все это требует усиления и особой организации междисциплинарных исследований в области североарктической тематики.

Литература

1. Доклад о развитии человека в Арктике / Пер. с англ. Ред. А.В. Головнев. – Екатеринбург; Салехард, 2007. – 244 с.
2. *Васецкий А.А., Зуев С.Э.* Северная политика России: арктические перспективы // Экономика и управление. – 2010. – № 3 (53). – С. 45–48.
3. Пространство, люди, экономика Югры. Социально-экономическая трансформация Ханты-Мансийского автономного округа / Науч. ред. С.С. Артоблевский, О.Б. Глезер. – М.: Экономист, 2007. – С. 9.

ОЦЕНКА УРОВНЯ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В РЕГИОНАХ СЕВЕРА И АРКТИКИ РОССИИ*

Е.Е. ТОРОПУШИНА, к.э.н.,

Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина,

г. Анапиты

Уровень развития социальной инфраструктуры существенно влияет на потенциал любой территории и перспективы ее социально-экономического развития. В регионах Севера и Арктики РФ, исключительно важных для экономики и безопасности страны, высокоразвитая социальная инфраструктура призвана быть одной из форм компенсаций за работу и проживание в экстремально дискомфортных условиях.

За 1990–2012 гг. социальная инфраструктура Севера и Арктики России претерпела ряд серьезных изменений. В 1990-е годы государственные расходы на ее развитие были сокращены и фактически свелись к выплате заработной платы. Материально-техническая база наращивалась и модернизировалась в основном за счет средств промышленных предприятий, осуществляющих экономическую деятельность в этих регионах [1]. В 2000-е годы финансирование увеличилось, однако до сих пор значительная часть средств региональных и федерального бюджетов направляется на развитие объектов социальной инфраструктуры, находящихся в административных центрах, хотя небольшие населенные пункты нуждаются в этом наиболее остро. Объем полномочий муниципальных образований зачастую не подкрепляется материально-финансовыми ресурсами, необходимыми не только для развития объектов социальной сферы, но и для поддержания их хотя бы на прежнем уровне. А то, что показатели обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры выше, чем в среднем по РФ, объясняется лишь низкой плотностью населения и тем, что большинство поселений Севера и Арктики – малые города и небольшие поселки [2].

* ЭКО. – 2016. – № 6.

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ и Правительством Мурманской области научного проекта № 15–12–51002.

Проблему доступности качественных услуг усугубляет проводимая модернизация (оптимизация) социальной инфраструктуры, в рамках которой небольшие учреждения объединяются (часть из них ликвидируется). Одной из наиболее проблемных сфер в настоящее время является здравоохранение: размещение учреждений здравоохранения становится неоднородным, ярко выражены диспропорции распределения ресурсов (кадровых, материально-технических, финансовых). Учреждения здравоохранения концентрируются в административных центрах субъектов РФ и межмуниципальных медицинских центрах. Происходит значительное сокращение числа медицинских учреждений – поликлиник, родильных домов, больниц, женских консультаций, фельдшерско-акушерских пунктов и пр., расположенных в сельской местности, удаленных поселениях. В северных и арктических районах, в условиях изолированности значительной части поселений это делает медицинскую помощь недоступной для жителей.

Методика оценки уровня развития социальной инфраструктуры регионов Севера и Арктики РФ

Оценка уровня развития социальной инфраструктуры была проведена по следующим северным и арктическим регионам России: республики Карелия, Коми, Тыва, Саха (Якутия), Архангельская, Мурманская, Иркутская, Магаданская и Сахалинская области, Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский автономные округа, Красноярский, Камчатский и Хабаровский края. Для такой оценки были использованы основные показатели, характеризующие обеспеченность населения объектами социальной инфраструктуры по основным сферам: здравоохранение, образование, спортивная инфраструктура, культура и искусство. Были использованы данные за 2012 г., опубликованные на сайтах Федеральной службы государственной статистики [3–5], Министерства регионального развития РФ [6], Министерства финансов РФ [7], Министерства здравоохранения РФ [8].

Для расчетов в качестве ключевого был использован метод линейного масштабирования, основанный на определении референтных точек (максимальных и минимальных значений индикаторов) и показывающий реальное расположение индикатора каждого конкретного региона между ними [9, 10]. Для сопоставления данных по регионам, измеряемых в разных по диапазону и раз-

мерности шкалах, применялся относительный безразмерный показатель, отражающий степень приближения абсолютного значения каждого показателя к максимальному и минимальному по РФ. Значения каждого показателя отображены в интервале от 0 до 1, что сохраняет все пропорции между отдельными значениями. Поскольку отдельные свойства, характеризующие уровень развития социальной инфраструктуры, имеют неодинаковую значимость, относительный вес каждого показателя и группы показателей выявились методом экспертного опроса (диапазон от 0 до 1). Места регионов Севера и Арктики России в рейтинге определялись в результате агрегирования интегральных индексов регионов по всем анализируемым группам.

Для оценки уровня развития социальной инфраструктуры регионов Севера и Арктики России были выбраны семь показателей (табл. 1), характеризующих развитие отдельных сфер.

Таблица 1

Распределение показателей для оценки уровня развития социальной инфраструктуры регионов Севера и Арктики России

Вес группы показателей	Группа показателей	Вес показателя	Показатель
0,42	Здравоохранение	0,69	Обеспеченность врачами на 10 тыс. чел.
		0,31	Обеспеченность больничными койками на 10 тыс. чел.
0,35	Образование	0,49	Обеспеченность детей дошкольного возраста местами в дошкольных образовательных учреждениях, мест на 1000 детей
		0,51	Обеспеченность услугами учреждений профессионального образования (численность студентов учреждений ВПО и СПО на 10 тыс. чел.)
0,23	Спортивная инфраструктура, культура и искусство	0,49	Обеспеченность спортивными сооружениями на 100 тыс. чел.
		0,26	Число посещений театров на 1000 чел.
		0,25	Число посещений музеев на 1000 чел.

Уровень развития здравоохранения

Основными показателями в этой сфере являются обеспеченность врачами и больничными койками на 10 тыс. чел. населения. Проведенная оценка свидетельствует (табл. 2), что лучшие значения этих показателей (не только среди регионов Севера и Арктики, но и страны в целом) наблюдаются в Чукотском АО, в числе аутсайдеров – Республика Коми, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский АО и Красноярский край.

Однако оба эти показателя не в полной мере отражают реальную обеспеченность населения объектами здравоохранения, поскольку значительная часть медицинских учреждений расположена в административных центрах субъектов РФ. В связи с этим в расчет введен поправочный коэффициент доступности медицинской помощи. В настоящее время, по расчетам Министерства финансов РФ, насчитывается всего 36 субъектов РФ, для которых учитывается коэффициент транспортной доступности. Однако все регионы Севера и Арктики являются субъектами РФ с низкой транспортной доступностью, значения коэффициентов транспортной доступности по регионам отображены в диапазоне от 0 до 1, в целях сохранения пропорций между отдельными значениями.

Расчет индекса развития здравоохранения с учетом поправочного коэффициента показывает, что во всех без исключения регионах Севера и Арктики РФ реальный уровень обеспеченности объектами здравоохранения (табл. 2) значительно ниже рассчитываемого по «обычным» показателям. Так, в Чукотском АО при лучших по стране среднерегиональных показателях обеспеченности населения врачами и койками наблюдается крайне низкая доступность услуг здравоохранения для населения, проживающего вне административного центра. Это позволяет сделать вывод, что из-за низкой транспортной доступности поселений и необходимости реализации компенсаторной функции социальной инфраструктуры необходимо применять повышенные значения при разработке нормативных показателей кадрово-инфраструктурной обеспеченности регионов Севера и Арктики РФ.

В результате проведенной оценки было определено, что лидерами по индексу развития здравоохранения являются Мурманская и Сахалинская области, аутсайдерами – Камчатский край, Чукотский АО, Магаданская область и Республика Саха (Якутия).

Таблица 2

**Рейтинг регионов Севера и Арктики РФ по индексу развития
здравоохранения**

Регион	Индекс развития здравоохранения без учета поправочного коэффициента		Индекс развития здравоохранения с учетом поправочного коэффициента	
	позиция	индекс	позиция	индекс с учетом поправочного коэффициента
Чукотский АО	1	0,905	13	0,215
Магаданская обл.	2	0,671	14	0,194
Мурманская обл.	3	0,617	1	0,585
Хабаровский край	4	0,606	5	0,422
Камчатский край	5	0,606	16	0,042
Сахалинская обл.	6	0,605	2	0,554
Респ. Саха (Якутия)	7	0,591	15	0,155
Архангельская обл.	8	0,560	6	0,416
Респ. Тыва	9	0,554	12	0,284
Ненецкий АО	10	0,534	3	0,461
Иркутская обл.	11	0,521	7	0,360
Респ. Карелия	12	0,520	11	0,291
Респ. Коми	13	0,480	8	0,336
Ханты-Мансийский АО	14	0,459	4	0,423
Красноярский край	15	0,449	10	0,317
Ямало-Ненецкий АО	16	0,430	9	0,318

Уровень развития образования

Для оценки развития системы образования были использованы показатели обеспеченности детей дошкольного возраста местами (на 1000 детей) в детских образовательных учреждениях и обеспеченности услугами учреждений среднего и высшего профессионального образования (численность студентов учреждений высшего и среднего профессионального образования на 10 тыс. чел.).

Лидерами по индексу обеспеченности населения объектами образования оказались Республика Коми и Магаданская область, в аутсайдерах – Республика Тыва и Ямало-Ненецкий АО (табл. 3). Как и в случае с объектами здравоохранения, для более адекватной оценки обеспеченности регионов Севера и Арктики объектами образования в расчет был введен поправочный коэффициент доступности образования.

Таблица 3

Рейтинг регионов Севера и Арктики РФ по индексу развития образования

Регион	Индекс развития образования без учета поправочного коэффициента		Индекс развития образования с учетом поправочного коэффициента	
	позиция	индекс	позиция	индекс
Респ. Коми	1	0,694	3	0,694
Магаданская обл.	2	0,663	14	0,140
Хабаровский край	3	0,647	5	0,571
Респ. Карелия	4	0,636	6	0,556
Ненецкий АО	5	0,608	9	0,513
Мурманская обл.	6	0,595	1	1,000
Камчатский край	7	0,588	16	0,017
Респ. Саха (Якутия)	8	0,572	13	0,235
Архангельская обл.	9	0,567	11	0,389
Иркутская обл.	10	0,543	7	0,547
Красноярский край	11	0,526	10	0,445
Чукотский АО	12	0,520	15	0,047
Сахалинская обл.	13	0,455	2	0,798
Ханты-Мансийский АО	14	0,406	4	0,580
Ямало-Ненецкий АО	15	0,385	8	0,531
Респ. Тыва	16	0,377	12	0,305

Расчет индекса развития образования с учетом поправочного коэффициента показывает, что все регионы северной части Дальнего Востока имеют более низкий уровень обеспеченности учреждениями образования (см. табл. 3). Это обусловлено как низкой транспортной доступностью регионов, так и недостаточной обеспеченностью учреждениями среднего и особенно высшего профессионального образования. Лишь в Магаданской области на сниже-

ние показателя влияет и низкая обеспеченность муниципальных образований дошкольными образовательными учреждениями.

Лидерами по индексу развития образования являются Мурманская и Сахалинская области, Республика Коми, в аутсайдерах были Чукотский АО, Камчатский край, Магаданская область и Республика Саха (Якутия).

Уровень развития спорта, культуры и искусства

Для оценки развития спортивной инфраструктуры, а также в сфере культуры и искусства были использованы показатели обеспеченности населения спортивными сооружениями (число сооружений на 100 тыс. населения), число посещений театров и музеев (на 1000 чел.). Проведенная оценка развития инфраструктуры этих сфер показывает, что лидер по обеспеченности населения объектами спорта, культуры и искусства – Хабаровский край (табл. 4). В большинстве регионов Севера и Арктики уровень развития этих сфер крайне низок – в девяти из 16 регионов обеспеченность не «дотягивает» даже до среднероссийского уровня, в шести регионах наблюдается кризис в этой сфере. Аутсайдерами являются Ненецкий АО, Мурманская, Архангельская, Иркутская области, Республика Тыва и Камчатский край.

Сводный индекс развития социальной инфраструктуры регионов Севера и Арктики России

Расчет сводного индекса развития социальной инфраструктуры показал, что по этому критерию ни один из регионов Севера и Арктики нельзя отнести к числу развитых (см. табл. 4). Три региона – Хабаровский край, Мурманская и Сахалинская области – имеют несколько более высокие показатели развития социальной инфраструктуры, связанные, в основном, с развитой региональной системой образования. Аутсайдерами являются Чукотский АО и Камчатский край. Расчет индексов развития социальной инфраструктуры без учета разработанных коэффициентов доступности здравоохранения и образования подтвердил, что ни в одном регионе Севера и Арктики социальная инфраструктура не является развитой (изменились лишь позиции регионов в рейтинге). В целом нынешнее состояние социальной инфраструктуры в регионах Севера и Арктики РФ не позволяет в полной мере выполнять ее компенсаторную функцию и в большинстве поселений не обеспечивает приемлемый уровень комфортности проживания.

Рейтинг регионов Севера и Арктики по индексу развития социальной инфраструктуры

Регион	Социальная инфраструктура		Здравоохранение			Образование			Спортивная инфраструктура, культура и искусство	
	позиция	сводный индекс	позиция	индекс с учетом поправочного коэффициента	индекс	позиция	индекс с учетом поправочного коэффициента	индекс	позиция	индекс
Хабаровский край	1	0,520	5	0,422	0,606	5	0,571	0,647	1	0,510
Мурманская обл.	2	0,514	1	0,585	0,617	1	1,000	0,595	13	0,263
Сахалинская обл.	3	0,507	2	0,554	0,605	2	0,798	0,455	2	0,499
Респ. Коми	4	0,464	8	0,336	0,480	3	0,694	0,694	8	0,347
Ненецкий АО	5	0,445	3	0,461	0,534	9	0,513	0,608	16	0,165
Архангельская обл.	6	0,429	6	0,416	0,560	11	0,389	0,567	15	0,246
Респ. Карелия	7	0,419	11	0,291	0,520	6	0,556	0,636	9	0,326
Магаданская обл.	8	0,413	14	0,194	0,671	14	0,140	0,663	3	0,435
Красноярский край	9	0,411	10	0,317	0,449	10	0,445	0,526	4	0,411
Иркутская обл.	10	0,407	7	0,360	0,521	7	0,547	0,543	11	0,289
Ханты-Мансийский АО	11	0,405	4	0,423	0,459	4	0,580	0,406	5	0,370
Ямало-Ненецкий АО	12	0,350	9	0,318	0,430	8	0,531	0,385	6	0,356
Респ. Саха (Якутия)	13	0,347	15	0,155	0,591	13	0,235	0,572	7	0,355
Респ. Тыва	14	0,309	12	0,284	0,554	12	0,305	0,377	14	0,253
Камчатский край	15	0,289	16	0,042	0,606	16	0,017	0,588	12	0,284
Чукотский АО	16	0,177	13	0,215	0,905	15	0,047	0,520	10	0,310

Сегодня основной тренд развития объектов социальной инфраструктуры в регионах Севера и Арктики РФ – усиление диспропорций, вызывающее снижение доступности качественных социальных услуг в городах, не являющихся административными центрами, в отдаленных и малых поселениях.

Проведенная оценка уровня развития социальной инфраструктуры регионов Севера и Арктики РФ, учитывающая транспортную доступность услуг и обеспеченность населенных пунктов необходимыми объектами социальной инфраструктуры, позволила установить, что ни в одном из регионов этот уровень нельзя считать приемлемым. Территориальная специфика диктует необходимость обращать первоочередное внимание не на усредненные региональные показатели обеспеченности по численности населения, а на наличие в каждом поселении комплекса необходимых услуг. Из-за низкой транспортной доступности поселений и необходимости реализации компенсаторной функции социальной инфраструктуры, особенно в здравоохранении, при разработке нормативных показателей кадрово-инфраструктурной обеспеченности регионов Севера и Арктики РФ надо использовать повышенные их значения. Проводимая в стране оптимизация приводит к значительному снижению доступности объектов социальной инфраструктуры для большинства жителей регионов Севера и Арктики. Во многих поселениях учреждения социальной сферы, которые долгое время сохранялись из-за их социальной значимости (малокомплектные школы и т.п.), теперь закрываются. В наибольшей степени негативные последствия оптимизации отражаются на системе здравоохранения. В регионах Севера и Арктики РФ, в условиях крайне низкой транспортной доступности, изолированности значительной части поселений, сокращение числа медицинских учреждений делает медицинскую помощь недоступной для жителей. Результатом этого будут снижение ранней выявляемости заболеваний, а также смертности (в том числе младенческой) и инвалидизации населения. Увеличится доля затрат домохозяйств на получение медицинской помощи.

Невозможность получения необходимой медпомощи по месту проживания приведет к значительному увеличению расходов на более дорогостоящие ее виды (санитарную авиацию, высокотехнологичную медицинскую помощь и пр.), неэффективному использованию ресурсов, повышению рисков из-за неоперативно-

го ее оказания. Таким образом, нынешнее состояние социальной инфраструктуры в регионах Севера и Арктики РФ не позволяет в полной мере выполнять ее компенсаторную функцию и в большинстве поселений не обеспечивает приемлемого уровня комфортности проживания.

Литература

1. *Рябова Л.А.* Социально устойчивое развитие и отражение его идей в концептуальных и институциональных основаниях государственной политики на Севере и в Арктике РФ // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2014. – Т. 4. – № 41. – С. 56–61.
2. *Торопушина Е.Е.* Социальная инфраструктура арктических регионов // ЭКО. – 2009. – № 8. – С. 121–134.
3. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013 / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_14p/Main.htm
4. Здравоохранение в России. – 2013. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_34/Main.htm
5. Экономические и социальные показатели районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в 2000–2013 гг. (выпуск 2014 г.). URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_22/Main.htm
6. Корректирующие коэффициенты. Коэффициент транспортной доступности / Официальный сайт Министерства регионального развития РФ. URL: http://www.minregion.ru/uploads/attachment/documents/2012/05/240512/240512_inf.xls
7. Результаты мониторинга реализации положений Федерального закона № 83-ФЗ федеральными органами исполнительной власти / Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: <http://minfin.ru/ru/budget/83-fz/resmon/analytics/resfed>
8. Об итогах работы Министерства здравоохранения РФ в 2013 г. и задачах на 2014 г. – М., апрель 2014 г. / Официальный сайт Министерства здравоохранения РФ. URL: <http://www.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches/000/020/221/original>
9. *Зубаревич Н.В.* Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. Изд. 3-е. – М.: Изд-во ЛКИ, 2007. – 264 с.
10. *Гмошинский В.Г.* Теоретические основы инженерного прогнозирования. – М.: Наука, 1973. – 303 с.

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРАКТ НА СЕВЕРЕ¹

Е.С. КОТЫРЛО, к.э.н.,
Университет Умеа,
Швеция

Назревшие проблемы

Система российского государственного патернализма ушла в невозвратное прошлое. Вместе с ней исчезла простота системы, которая называлась «социальное государство», т.е. соответствие реализации услуг социальной сферы ожиданиям граждан по качеству, количеству, времени и месту предоставления. Сегодня права граждан в сфере социальных услуг, как это ни парадоксально, перестали быть очевидными. Право на медицинскую помощь², оказалось, вовсе не означает, что ее можно будет получить в конкретном случае, месте и времени. Гарантия среднего образования³ натолкнулась на оптимизацию территориального распределения школ и упразднение некомплектных сельских образовательных учреждений. К тому же институт прописки, замененный в 2011 г. регистрацией, существенно ограничивает права граждан и их семей, работающих не по месту территориальной регистрации, в реализации этих фундаментальных прав.

Стала довольно популярной идея принятия минимальных социальных стандартов, т.е. некоторого гарантируемого минимума услуг в той или иной социальной сфере [1]. Это отражает потребность общества в большей формализации государственных гарантий, уточнении того, «когда, кому, сколько и на каком основании» услуг социальной сферы обязуется обеспечить государство. Немало внимания уделяется пересмотру ответственности исполнителей за качество услуг [2–4].

Проблемы имеются абсолютно во всей системе услуг социальной сферы, т.е. они носят системный характер и нуждаются в пересмотре социальной политики государства в целом.

Эффективный инструмент пересмотра, обеспечивающий реализацию гражданских прав, называется *теорией контрактов*.

¹ ЭКО. – 2012. – № 4.

² Ст. 41 Конституции РФ.

³ Ст. 43 Конституции РФ.

С экономической точки зрения, любая услуга требует затрат на предоставление и имеет цену, хотя и не всегда рыночную. Следовательно, возникают экономические отношения между производителями и потребителями.

На первый взгляд, странно рассматривать учителя как производителя услуг в сфере образования, а ученика – как потребителя. За рубежом этот инструмент имеет не только теоретическое, но и сугубо практическое значение. Политические документы используют термин «социальный контракт», он понятен обывателю. В российской экономической теории используются два термина: «социальный контракт» и его неполный перевод: «социальный договор» [5]. При этом даже специалисты в области управления социальной сферой и занятости нередко интерпретируют социальный контракт как некий договор между принципалом (заказчиком) и агентом (исполнителем) о каком-то конкретном действии, ограниченном во времени и пространстве, т.е. не имеющем никакого отношения к социальной политике в целом.

Немного теории

Теория контрактов основывается на том, что предоставление любой услуги предполагает транзакционные издержки, права собственности никогда не бывают полностью определены и абсолютно надежно защищены, что любые контракты являются неполными, а их участники склонны к нарушению взятых на себя обязательств. В области предоставления услуг социальной сферы права собственности размыты в наибольшей степени. Принципалом выступает общество в целом или государство, в то время как сама услуга имеет конечного потребителя.

Социальный контракт – совокупность законодательных актов, обеспечивающих процесс перераспределения национального дохода между членами общества с целью достижения равенства возможностей в реализации конституционных прав¹ или,

¹ В частности, Дж. Бьюкенен и Г. Таллок (1962) указывают на то, что принципы контрактонизма предполагают равный подход ко всем индивидам на конституционной стадии, при этом правило единогласия служит для защиты индивидуальных прав и тем самым гарантирует, что воплощаемые в конституции правила и институты также будут относиться к индивидам беспристрастно, как к равным.

другими словами, реализацию государственной социальной политики. Этот процесс, по сути, определяет объем инвестиций в национальный человеческий капитал или потенциал на той стадии, на которой он еще не вовлечен в экономическую деятельность. Эти инвестиции, наравне с технологическим уровнем производства и используемым физическим капиталом, определяют ожидаемую отдачу от рабочей силы или человеческого капитала.

Социальный контракт является результатом взаимодействия домохозяйств, бизнеса, сообществ и государства, эффективности согласования и координации взаимных действий. Таким образом, он различен для разных сообществ, территорий, предприятий. Его содержание определяет условия занятости, полноценность отдыха, уровень жизни населения, возможности накопления человеческого капитала, позволяет судить о его ценности в сопоставлении с другими национальными ресурсами, ожидаемой нормой отдачи в краткосрочном и долгосрочном периоде.

Заказчиком (принципалом) здесь выступает государство, которое в интересах различных групп общества формирует социальный контракт, агентом – организации, реализующие контракт. Они могут быть государственными и частными, иметь монопольное положение на рынке предоставляемых услуг и находиться в конкурентных условиях с другими производителями и поставщиками. От того, насколько полно составлен социальный контракт, зависят транзакционные или агентские издержки, возникающие из-за разрыва между целями агентов и принципала в силу наличия у первых собственной мотивации. *Неполнота социального контракта* приводит к снижению его социальной и экономической эффективности.

О северной социальной политике

Идеи теории контрактов были применены автором к оценке эффективности социальной политики на Севере. *Северный социальный контракт* определен как нормативное обеспечение решения ключевых проблем. Специфика северных проблем обуславливается *природной дискомфортностью территории*, вызывающей повышенные потребности населения в питании, одежде, жилищных, медицинских и профилактических услугах. Более высокие затраты на воспроизводство рабочей силы ложатся дополнительным бременем как на самих северян, так и на предприни-

мателей, ведущих производственную деятельность в северных условиях. Ее нельзя устранить, а игнорирование отрицательной климатической ренты приводит к существенному снижению как качества, так и количества человеческого капитала.

Критерием эффективности северного социального контракта служит создание равных условий развития человеческого потенциала в сравнении с «несеверными» регионами. Это подразумевает его включение в более широкий национальный социальный контракт.

Развитие северного социального контракта прошло в три этапа.

Советский период (1945–1990 гг.) – характеризовался большими достижениями. В 1945 г. был определен Перечень местностей, отнесенных к Крайнему Северу. Льготы занятым на нем работникам распространялись на вольнонаемных, составлявших почти половину трудящихся. Первоначальная структура льгот включала следующее:

- «стажевые» – 10%-е надбавки к ставкам (окладам) по истечении каждых шести месяцев работы, – но не более 100% тарифной ставки (оклада);
- дополнительные оплачиваемые отпуска;
- полное или частичное соединение отпусков;
- возмещение расходов на обратный проезд работника и членов его семьи по истечении контракта;
- предоставление работникам и членам их семей жилой площади;
- 100%-е возмещение заработка в случае временной утраты трудоспособности;
- льготный стаж, дающий право на получение пенсии по старости, инвалидности и за выслугу лет (один год за два года работы);
- единовременное пособие и суточные, выплачиваемые в увеличенном размере лицам, направляемым на работу в местности Крайнего Севера;
- сохранение на весь период действия трудового договора жилой площади по месту прежнего жительства.

В редакции Закона 1967 г. были добавлены гарантии и расширен список получателей (включены работники северных совхозов), при этом участниками контракта были только работники, заключившие срочный трудовой договор от трех лет и свыше [6].

Благодаря тому, что государство фактически было и принципалом, и агентом в контрактных отношениях, контракт был прозрачен, детализирован, исполняем (с оговоркой на очередь ожидания исполнения) и охватывал все сферы социальной жизни. Он эволюционировал в сторону увеличения гарантий: были достигнуты равные шансы в получении стандартизованного образования от дошкольного до послевузовского – как для жителей центра, так и периферии, сел и городов; преодолена их географическая изолированность. Широкое использование малой авиации обеспечивало примерно равные условия предоставления медицинской помощи, несмотря на географическую удаленность территорий и отсутствие постоянных дорог. Повсеместно действовали одни и те же нормативы на предоставление жилья и других социальных услуг и благ.

По мнению автора, северное советское законодательство соответствовало теории компенсации региональных различий в заработной плате [7] и стало сильнейшим стимулом для трудовой миграции населения в северные районы. В условиях жестко устанавливаемых цен (как на товарных, так и на ресурсных рынках), отсутствия частной собственности, это была практически единственная возможность существенно повысить благосостояние семей. Постепенное увеличение оплаты труда в зависимости от стажа, а также требование заключения длительных контрактов, различные льготы и относительно быстрое предоставление жилья мотивировали семьи обосновываться на Севере на постоянное или длительное проживание. Недостатки социальной сферы компенсировались высокими заработными платами и возможностью комфортного отдыха в более длительный отпускной период.

Благодаря эффективности социального контракта за 1959–1989 гг. население Севера увеличилось в 2,36 раза¹ – до более 12 млн чел. Таким образом была достигнута поставленная цель – обеспечение человеческими ресурсами промышленного освоения Севера.

Переходный период (1991–2000 гг.). Реформирование собственности, разделение ответственности за развитие Севера между федеральными, региональными и муниципальными властями, а также формирование частного капитала неминуемо должны были привести к пересмотру социального контракта. Однако версия переходного периода отвечала не задаче разделения полномочий,

¹ Рассчитано по: [8].

а снижению социальной напряженности [9] (в число субъектов контракта вошли трансфертные группы населения), эскалация которой наблюдалась в первые годы реформ.

Федеральная северная политика России начала 1990-х годов в основном продублировала бывшие советские льготы при значительном сокращении бюджетных расходов на социально-экономическое развитие региона. О неэффективности контракта переходного периода свидетельствуют уменьшение численности населения на Севере почти на 20% как за счет отрицательного сальдо миграции, так и за счет превышения смертности над рождаемостью, а также существенное снижение ожидаемой продолжительности жизни¹.

Рыночные условия (2001 г. – настоящее время). Рыночные условия хозяйствования на Севере требуют пересмотра полномочий и ответственности субъектов экономики в управлении инвестициями в человеческий капитал. Объективен процесс размывания финансовой ответственности государства перед северянами и наоборот – роста ответственности частного бизнеса, что не означает снижения ответственности государства в обеспечении институциональной среды развития человеческого капитала в регионах Севера. Для эффективного управления должны быть пересмотрены и усилены механизмы согласованной деятельности государственных и региональных органов власти и органов муниципального управления, а также их взаимодействия с общественными организациями и частным бизнесом. Необходимо также трансформировать механизмы мониторинга над накоплением человеческого капитала.

В настоящее время не только Закон о государственных гарантиях определяет северные льготы и их получателей, но и Трудовой кодекс РФ, а также другие основополагающие в трудовой сфере законы «О занятости населения», «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» [11, 12]. Современное северное законодательство адаптировано к тому, что государство – не единственный работодатель. Руководители частных предприятий выступают полноценными участниками северного социального контракта, гибко изменяя его в соответствии с критериями деятельности. На его содержание существенно влияют общественные объединения.

¹ Рассчитано по: [10].

Любое предприятие на Севере обязано предоставить работнику более продолжительный оплачиваемый отпуск, укороченную рабочую неделю для женщин и т.д. Это нормы, закрепленные в федеральном законодательстве. Кроме того, коллективными и индивидуальными трудовыми договорами может быть оговорен дополнительный перечень льгот и гарантий занятым, дифференцированный по степени значимости работника для производства. Генеральное трехстороннее соглашение и его региональные аналоги задают рамки для формирования коллективных и индивидуальных трудовых договоров.

Таким образом, современные институциональные рамки реализации северной социальной политики адаптированы к многообразию форм собственности или субъектов социальной политики. Однако руководитель (владелец) частного предприятия рассматривается как субъект, у которого возникает социальная ответственность в связи с наймом рабочих на Севере, но не как субъект, у которого возникают права в связи с этим.

С точки зрения теории, такие права должны быть, поскольку северные условия ведут к повышенным производственным издержкам, в том числе на оплату труда. Но для малых предприятий на Севере реализация требований северного социального контракта означает существенное снижение рентабельности производства. Условия ведения бизнеса для них ужесточаются по сравнению с несевверными территориями: согласно статистике, объем услуг на душу населения, производимый малыми предприятиями на Севере, вдвое ниже аналогичного показателя для «несевверных» территорий. По мнению автора, условием ведения бизнеса на Севере должны стать обязательства государства по снижению этих издержек и распределение ответственности между государственными и муниципальными властями в этом вопросе.

Пример для подражания?

Может ли контрактный подход быть панацеей от всех бед? Следует отметить, что советская система во многом была лучше социальных систем развитых стран, поэтому копирование их опыта, в том числе и контрактной системы, это, в известной степени, шаг назад. Многие социальные гарантии, которые стали нормой в советском обществе, только начинают внедряться на Западе.

Например, право на посещение муниципального детского сада в Швеции до 2002 г. было только у детей работающих родителей. Заплатил налог – веди ребенка в садик. Россиянам такой вид дискриминации в отношении ищущих работу или учащихся представить трудно. Мы до сих пор рассуждаем не экономически, а «патерналистски», путаем гражданские права и экономические отношения: «налоги граждан – услуги государства».

От теории к практике

Чтобы социальный контракт стал инструментом в практике северной политики, важно обеспечить контроль исполнения принятых социальных обязательств не только со стороны государственных органов, но и общества.

Это возможно при четкой спецификации обязательств бизнеса и государства в предоставлении социальных услуг населению Севера. Это предполагает определение минимальных стандартов социальных услуг в национальном контракте и перечня дополнительно гарантируемых на Севере услуг, размеров и сроков межбюджетного финансирования, ответственности за их нарушение.

Необходимо рассматривать не проекцию общенациональных механизмов решения на региональный и муниципальный уровни, а наоборот – использовать гибкие, контролируемые обществом механизмы включения решений, максимально учитывающих местную специфику потребностей и ресурсных ограничений, в федеральные и региональные мероприятия.

Литература

1. *Ильин И.А.* Социальное строительство на территории России. – М.: Наука, 2006. – 234 с.
2. *Шишкин С.В.* Анализ форм участия населения в оплате социальных услуг, гарантируемых государством / С.В. Шишкин, А.С. Заборовская. – М.: Изд. ИЭПП, 2004.
3. *Шишкин С.В.* Политика в здравоохранении: бюрократический прагматизм. Обзор социальной политики в России. Начало 2000-х / Под ред. Т.М. Малевой. – М.: НИСП, 2007. – С. 30–64.
4. *Шишкин С.В.* Экономика социальной сферы. – М.: ГУ ВШЭ, 2003.
5. *Аузан А.А.* Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория. – М.: ИНФРА, 2006.
6. О расширении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера. Указ от 26 сентября

- 1967 г. № 1908–VII посл. ред. от 26.01.1983 № 8723–X // Ведомости ВС СССР. – 1983. – № 5. – Ст. 74.
7. *Blomquist G.C., Berger M.C., Hoehn J.P.* New Estimates of Quality of Life in Urban Areas // *American Economic Review*. – March 1988. – P. 89–107.
 8. *Bogoyavlenskiy D., Siggner A.* Arctic Demography / Arctic Human Development Report, 2004. – P. 27–41.
 9. *Калашиников С.В.* Становление социального государства в России. – М.: Экономика, 2003.
 10. Регионы России, 2005. Росстат.
 11. О занятости населения. Закон РФ от 19.04.1991 № 1032–1.
 12. О государственном пенсионном обеспечении в РФ. Закон РФ от 30.11.2001 № 239-ФЗ.

ДИНАМИКА СОЦИАЛЬНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ И УРОВЕНЬ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНОВ СЕВЕРА РОССИИ¹

Е.А. КОРЧАК, к.э.н.,

Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина,

г. Анатиты

Общая площадь северных регионов РФ, территории которых полностью или частично относятся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям и на которых проживает более 80% населения соответствующего региона, в 2013 г. составила 7622,7 тыс. км² (44,6% территории страны), численность населения – 7885 тыс. чел. (5,5% населения РФ), плотность – 2,48 чел. км².

Экономика таких регионов РФ занимает особое место в национальном разделении труда [1]. Так, среднедушевой ВРП в среднем по регионам Севера России в 2013 г. составил 913,3 тыс. руб. (в целом по РФ – 376,4 тыс. руб.). В 2013 г. доля северных регионов РФ в ВВП страны составила 13,64%. В промышленной структуре ВРП таких регионов преобладают добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства и ТЭК. Для регионов Севера РФ характерно наличие высокой доли квалифицированных трудовых ресурсов и высокообразованных инженерно-технических и научных кадров, а также значительного культурного потенциала. На территориях Арктической зоны РФ проживает 68 тыс. чел. коренных малочисленных народов Севера России (4,8% населения этой зоны), которые из-за особенностей своей культуры и традиционного природопользования выделяются в особую территориальную общность, в меньшей степени способную адаптироваться к требованиям новой социальной реальности [2].

Север РФ является зоной стратегических интересов России, так как обладает уникальным геополитическим, природно-ресурсным и социально-экономическим потенциалами. Для обеспечения национальной безопасности России необходимо устой-

¹ ЭКО. – 2016. – № 3.

чивое развитие ее северных регионов за счет улучшения демографической ситуации, повышения уровня как комфортности и условий жизнедеятельности, так и уровня жизни населения. В данном контексте уровень жизни выступает важнейшим обобщающим критерием оценки эффективности государственного управления устойчивым развитием Севера России.

Заработная плата

Соотношение заработной платы с величиной прожиточного минимума трудоспособного населения в регионах Севера России выше среднероссийского уровня. Это связано с действием системы северных гарантий и компенсаций и территориальной структурой северной экономики – традиционно высоким уровнем заработной платы в добыче полезных ископаемых, обрабатывающих отраслях, производстве и распределении электроэнергии, газа и воды. В частности, высокий уровень заработной платы сложился в северных автономных округах, а также Магаданской и Сахалинской областях (промышленные комплексы которых являются ведущими секторами региональных экономик¹).

От дифференциации заработной платы в северных регионах в большой степени зависит благосостояние населения, поскольку оплата труда выступает основным источником (около 60%) денежных доходов для большинства домохозяйств Севера России. Региональный аспект неравенства уровня жизни населения Севера РФ связан с различием по уровню социально-экономического развития: в 2013 г. [3] среднемесячная заработная плата работников предприятий, расположенных в Ямало-Ненецком автономном округе, составила 232% от средней по РФ, в Магаданской области – 192%, в Республике Тыва – 84%. На дифференциацию среднемесячной заработной платы на Севере России влияют наличие природно-ресурсного потенциала и отраслевая специализация: различия в уровнях оплаты труда могут достигать почти семи раз.

Региональная и отраслевая дифференциация заработной платы усиливается центрo-периферийным неравенством территорий, входящих в состав регионов Севера РФ. На расположенных в северных регионах предприятиях, в организациях и учреждениях

¹ Здесь и далее в качестве источников использованы региональные стратегии социально-экономического развития рассматриваемых субъектов РФ.

подавляющего большинства видов экономической деятельности сохраняется высокий уровень дифференциации заработной платы в зависимости от формы собственности. Помимо этого, объективные различия в положении на рынке труда мужчин и женщин способствуют гендерной дифференциации заработной платы. В целом соотношение размеров средней заработной платы 10% наиболее и 10% наименее оплачиваемых работников в апреле 2013 г. по регионам Севера РФ составило 12,2 раза. Более 60% работников предприятий, организаций и учреждений, расположенных в регионах Севера России, получали среднемесячную заработную плату на уровне и ниже средней по региону. Существует и проблема невыплат заработной платы, основная причина которой – отсутствие у ряда организаций собственных средств для расчетов с работниками.

Значительная дифференциация заработной платы и проблемы с ее своевременной выплатой детерминируют феномен экономической бедности на Севере РФ: в 2013 г. 6,4% работников получали заработную плату на уровне и ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения.

Безработица

На региональную дифференциацию уровня жизни населения северных регионов влияет напряженность на местных рынках труда. Так, для Ямало-Ненецкого автономного округа это – дефицит трудовых ресурсов (в среднем по округу потребность в работниках превышает численность безработных граждан более чем вдвое) и недостаток квалифицированных специалистов (особенно в строительстве, жилищно-коммунальном и сельском хозяйстве, сферах торговли, общественного питания, связи и транспорта, а также социальной). Другая проблема – это безработица, специфика которой в регионах Севера заключается в высокой доле (более 30%) безработных граждан, имеющих профессиональное образование, и их молодом возрасте (в среднем 34,9 года).

Сохраняется значительная территориальная дифференциация безработицы в регионах Севера РФ. В частности, в Чукотском автономном округе продолжительное время уровень безработицы был низким, однако недостаточная территориальная мобильность рабочей силы, препятствующая эффективному использованию собственных трудовых ресурсов и обусловленная отсутствием механизма поддержки граждан, желающих временно или посто-

янно осуществлять трудовую деятельность в других районах округа из-за отсутствия работы по специальности по основному месту жительства, способствует сохранению высокого уровня безработицы в восточной части округа [4].

Особенность безработицы в регионах Севера России – ее устойчивый характер: средняя продолжительность поиска работы безработными составляет 6,9 мес. Для северных регионов эта проблема особенно важна в связи с приоритетным развитием Арктической зоны и обеспечением национальной безопасности России в целом. Ее последствия – это, прежде всего, снижение уровня квалификации трудовых ресурсов, повышение расходов на социальную защиту от безработицы, недостаточная степень профессиональной и территориальной мобильности трудовых ресурсов, обострение дефицита профессиональных кадров, и, в конечном счете, падение уровня жизни населения. Поэтому дифференциация заработной платы, как основа реализации регулирующей функции оплаты труда, является потенциально действенным механизмом [5] повышения эффективности использования трудового потенциала регионов Севера и Арктики РФ за счет перераспределения работников по отраслям экономики и в территориальном разрезе.

Бедность населения

Экономическая бедность и безработица способствуют усилению социальной локализации бедности: в 2013 г. доля занятых в экономике регионов Севера России в структуре малоимущего населения составила 64,8%, доля малоимущих семей с детьми среди малоимущих домохозяйств – 68%. В северных регионах сохраняется значительная социальная поляризация, определяющая, в первую очередь, ограничения в доступе к ресурсам развития и различия в потреблении. В частности, уровень материального благосостояния населения находит отражение в динамике доли расходов населения на питание.

На основе обследований семейных бюджетов немецким экономистом Э. Энгелем в XIX веке была описана закономерность снижения доли расходов на питание по мере роста общих доходов домохозяйств. Современная мировая практика полностью подтверждает справедливость выводов Энгеля. Так, доля расходов на продукты питания в странах с высоким уровнем жизни, как правило, составляет 10–15% от расходов домохозяйств [6], в странах

с низким уровнем жизни эта доля превышает 50% [7]. В 2013 г. в среднем по регионам Севера России расходы на питание занимали около 30% в структуре потребительских расходов домохозяйств. Наибольший удельный вес такие расходы составляют в первой, наименьшие – в десятой децильной группе населения. Например, в Мурманской области в 2013 г. 37% потребительских расходов первого дециля тратилось на питание, а в домохозяйствах с наибольшими среднедушевыми располагаемыми ресурсами – только 13% [8].

Обобщенная характеристика уровня жизни

Для оценки эффективности государственного управления устойчивым развитием Севера РФ на основе методологии расчета Индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП), разработанной Программой развития ООН в качестве стандартного инструмента сравнения качества жизни в разных странах и регионах [9–10], был проведен анализ социальной устойчивости представленных регионов по обобщенной характеристике уровня жизни – интегральному индексу уровня жизни – I_{sl} .

Для расчета I_{sl} региона в составе структурных компонентов I_{lm} и I_w были выбраны следующие показатели: S – соотношение среднемесячной начисленной заработной платы и величины прожиточного минимума трудоспособного населения, раз; U – уровень безработицы по методологии МОТ, %; P – уровень бедности, %; k – коэффициент фондов, раз; f – доля расходов на покупку продуктов питания в структуре потребительских расходов домохозяйств, %; i – регион. Экспертным путем в пределах интервала [0–1] были определены веса соответствующего показателя, каждому из них был присвоен соответствующий интервал минимальных и максимальных значений:

$$I_{sl_i} = 0,6 \left(0,66 \frac{S_i - S_{\min}}{S_{\max} - S_{\min}} + 0,34 \frac{U_i - U_{\min}}{U_{\max} - U_{\min}} \right) + 0,4 \left(0,58 \frac{P_i - P_{\min}}{P_{\max} - P_{\min}} + 0,16 \frac{k_i - k_{\min}}{k_{\max} - k_{\min}} + 0,26 \frac{f_i - f_{\min}}{f_{\max} - f_{\min}} \right).$$

Для идентификации регионов Севера России пороговые значения уровней социальной устойчивости по обобщенной характеристике уровня жизни населения интерпретированы следующим образом: [0,000–0,332] – абсолютная социальная неустойчивость, кризис; [0,333–0,498] – наличие социальной неустойчивости, предкризисное состояние; [0,499–0,582] – признаки социальной неустойчивости; [0,583–0,749] – признаки социальной устойчивости; [0,750–0,916] – наличие социальной устойчивости; [0,917–1,000] – высокая степень социальной устойчивости.

Рейтинг регионов Севера РФ по уровню социальной устойчивости

В соответствии с обобщенной характеристикой уровня жизни построен следующий рейтинг регионов Севера.

1. Регионы с высокой степенью социальной устойчивости.

В число регионов-лидеров по обобщенному показателю уровня жизни вошел Ямало-Ненецкий автономный округ – один из регионов РФ с самым высоким индексом инвестиционного рейтинга (в том числе по объему инвестиций в основной капитал на душу населения) и высокой степенью обеспеченности собственными источниками доходной части бюджета. Сырьевая специализация региона обусловила его лидирующие позиции по показателю производительности труда [11]. Ямало-Ненецкий автономный округ – экспортно-ориентированный регион, в структуре ВРП которого преобладает сектор добычи полезных ископаемых, где занято около 20% работающего населения и самый высокий уровень заработной платы. В регионе наиболее низкие уровни безработицы и бедности при высоком соотношении заработной платы с прожиточным минимумом трудоспособного населения. При этом особенностью регионального рынка труда является высокая (более 15% всех занятых [12]) доля «вахтовиков».

2. Регионы, развитие которых определяется как социально устойчивое. В эту группу вошли Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа, Сахалинская и Мурманская области. Например, третье место в предложенном рейтинге в 2013 г. занял Чукотский автономный округ, в социально-экономическом развитии которого, начиная с 2007 г., произошли существенные положительные изменения за счет форсированного развития территории посредством масштабного инвестирования в геологоразведку

и освоение новых месторождений полезных ископаемых. Результат такой политики – рост промышленного производства, расходов на финансирование социальной сферы и создание новой современной социальной инфраструктуры, среднедушевых денежных доходов, увеличение притока инвестиций, усиление экономической активности населения. Высокие позиции по интегральному индексу уровня жизни занимает и Ненецкий автономный округ, основной фактор экономического развития которого – нефтедобывающий сектор, где высок уровень заработной платы работников предприятий отрасли. Однако, несмотря на мультипликативный эффект развития отрасли (в том числе рост постоянного населения за счет мощного спроса на импорт трудовых ресурсов), предложение на рынке труда округа крайне ограничено (трудовые ресурсы отрасли составляют внешние мигранты); для труднодоступных районов округа, где представлены в основном сельское хозяйство и рыболовство, характерен низкий уровень жизни, наряду с экономической специализацией определяемый недостаточным уровнем квалификации местного населения и высоким уровнем безработицы.

3. Регионы, развитие которых происходит с признаками социальной устойчивости. Это Магаданская область (здесь значение интегрального индекса уровня жизни превышает среднероссийское), а также республики Саха (Якутия) и Коми, Архангельская область (значения показателей уровня жизни которой обусловлены включением Ненецкого автономного округа в общие данные Росстата), Камчатский край.

Основные угрозы социальной устойчивости регионов данной группы – безработица (высокий уровень ее дифференциации, обусловленный структурой экономики муниципалитетов, неоднородным распределением трудоспособного населения, несоответствием спроса и предложения рабочей силы) на фоне миграционного оттока молодых квалифицированных кадров (преимущественно мужского пола) и высокий уровень бедности (более 50% в структуре малоимущего населения регионов составляют занятые в экономике). Например, развитие Республики Саха (Якутия) характеризуется реальным ростом основных макроэкономических показателей (вследствие планомерной реализации Схемы комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики Республики Саха (Якутия) до 2020 г. и межрегиональных инвестиционных проектов в строительство ряда производст-

венных мощностей, трубопроводных систем, железнодорожных линий, а также обустройство месторождений [13]).

Тем не менее, несоответствие рынков труда и образовательных услуг в Якутии препятствует реализации перспективных инвестиционных проектов (в части их обеспеченности высококвалифицированными кадрами, прежде всего, инженерных и рабочих профессий). Актуальными остаются проблемы безработицы (в том числе ее высокий уровень в сельской местности) и бедности, сопровождаемые низкой территориальной и профессиональной мобильностью трудовых ресурсов, значительным удельным весом убыточных предприятий в государственном секторе и нехваткой специалистов в организациях социальной сферы в северных улусах [14].

4. Регионы, в развитии которых наблюдаются признаки социальной неустойчивости. В данную группу вошла Республика Карелия, значительная экспортная ориентация экономики которой сдерживает возможности достижения социально-экономической устойчивости [15]. Последствия мирового финансового кризиса привели к замедлению темпов роста республиканской экономики, была приостановлена производственная деятельность около десятка промышленных предприятий, сократилось производство в обрабатывающей отрасли и в системообразующем для республики лесном комплексе. Сложилась существенная бюджетная дотационность, усилились негативные тенденции в инвестиционной сфере, увеличился государственный долг [16–17]. По многим экономическим показателям Республика занимает последние места среди регионов Севера РФ. Результат – снижение численности занятых, увеличение задолженности по выплате заработной платы в реальном секторе, рост безработицы, отток квалифицированных кадров, активизация теневой занятости населения и его последующая маргинализация [18].

5. Регионы, развитие которых характеризуется как социально неустойчивое, предкризисное. Последнее место в предложенном рейтинге заняла Республика Тыва – из-за неразвитости транспортной системы, низкого уровня освоения природных ресурсов, развития промышленного производства и т. д. Обострение социальной напряженности на республиканском рынке труда с 2008 г. связано с замедлением темпов роста экономики в условиях

мирового кризиса, снижением экономической активности населения (сложность ситуации в сфере занятости усугубляется неравномерностью распределения трудового потенциала и устойчивым отрицательным балансом миграционных связей [19]) и высоким уровнем бедности работающего населения.

Динамика социальной устойчивости и уровня жизни

Социальная устойчивость в регионах Севера России подвержена угрозам, связанным с дискомфортом условий жизнедеятельности, характером участия северных регионов в процессах глобализации, темпами модернизации экономики и ее отраслевой спецификой [20], что, в свою очередь, отражается на темпах экономического роста и уровне жизни населения.

Анализ интегрального индекса уровня жизни показал, что в большинстве регионов Севера РФ в 2002–2013 гг. произошел рост социальной устойчивости. Лидерами по темпам роста интегрального индекса уровня жизни стали Сахалинская и Магаданская области, Чукотский автономный округ и Мурманская область. В частности, высокие (более 37%) темпы среднегодового роста этого показателя обеспечили переход Сахалинской области из IV во II группу регионов. Это связано с увеличением уровня материального благосостояния населения (ростом реальной заработной платы и снижением более чем втрое доли населения со среднедушевыми денежными доходами ниже величины прожиточного минимума) и улучшением ситуации на областном рынке труда (снижением уровня общей безработицы на 24%).

Повышение уровня жизни населения Сахалинской области в 2002–2013 гг. обусловлено экономической активностью – развитием нефтегазодобывающей и угольной отраслей (за счет которых в основном формируется ВРП), оказывающих влияние на развитие региональной экономики. Социальная значимость таких отраслей определяется в первую очередь обеспечением занятости населения и высоким уровнем оплаты труда (превышающим средний по области почти втрое). В целом значение интегрального индекса уровня жизни в рассматриваемом регионе выросло в 2013 г. на 33%, а область переместилась с 9-го на 4-е место по уровню социальной устойчивости.

Снижение в 2002–2013 гг. уровня безработицы (с 8,2 до 2,9%) и рост реальной заработной платы привели к уменьшению бедно-

сти населения Магаданской области с 20,8 до 12,2% и переходу области в III группу регионов. За рассматриваемый период в рейтинге регионов Севера РФ по уровню социальной устойчивости область переместилась с 10-го на 6-е место.

Мурманская область в 2013 г. вошла во II группу регионов, заняв 5-е место (в 2002 г. – 6-е) также за счет увеличения уровня материального благосостояния населения (соотношения среднемесячной заработной платы и прожиточного минимума трудоспособного населения) и двукратного снижения уровня бедности. В трех регионах Севера РФ в рассматриваемый период произошло снижение индекса уровня жизни. Так, Ханты-Мансийский автономный округ переместился во II группу регионов: с 2009 г. здесь наблюдается падение этого показателя из-за несбалансированности заработной платы (обусловленной снижением деловой активности, в частности, в сфере добычи нефти) и замедления роста среднедушевых денежных доходов (а также по причине увеличения задолженности по ипотечным кредитам [21]).

В целом динамика социальной устойчивости регионов Севера РФ в 2002–2013 гг. имела неустойчивый характер из-за общемировых и российских тенденций экономического развития, повлиявших в первую очередь на социальные индикаторы устойчивого развития, характеризующие уровень жизни населения (табл. 1).

Таблица 1

**Социальные индикаторы устойчивого развития
регионов Севера РФ в 2013 г.**

Регион	Уровень безработицы по методологии МОТ, %	Соотношение среднемесячной заработной платы и прожиточного минимума трудоспособного населения, раз	Уровень экономической бедности, %	Соотношение среднедушевых денежных доходов и прожиточного минимума, раз	Уровень бедности, %
1	2	3	4	5	6
Ямало-Ненецкий АО	3,2	5,38	1,6	5,60	6,6
Ханты-Мансийский АО	4,9	5,17	1,7	4,15	10,7
Чукотский АО	3,3	5,12	1,8	4,39	8,3

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5	6
Сахалинская обл.	7,2	4,45	1,3	4,21	9,4
Мурманская обл.	7,2	4,30	2,3	4,04	10,8
Магаданская обл.	2,9	4,34	6,2	3,56	12,2
Респ. Саха (Якутия)	7,4	4,46	9,3	3,33	16,3
Респ. Коми	7,1	3,96	5,1	3,42	13,7
Архангельская обл.	6,1	3,64	8,7	3,86	14,1
В том числе Ненецкий АО	7,1	4,15	3,9	4,91	7,9
Камчатский кр.	5,7	3,61	4,8	2,88	16,8
Респ. Карелия	8,2	3,27	8,3	2,88	14,1
Респ. Тыва	19,3	3,68	13,3	1,99	33,4
Справочно: предельно- критическое значение (в скобках – для РФ)	3 (5)	5 (3)	0 (0)	4 (2)	5 (7)

Источник: [23–24].

Анализ представленных данных свидетельствует о неблагоприятных тенденциях в сфере уровня жизни населения большинства регионов Севера РФ: значения показателей безработицы и бедности превышают свои предельно-критические значения, установленные нами исходя из результатов многолетних исследований и экспертных оценок. В среднем по регионам Севера России уровень безработицы в 2013 г. составил 7,6% (пороговое значение – 3%), уровень бедности – 13,3% (5%). Лишь в трех из 13 представленных регионов соотношение среднемесячной заработной платы с величиной прожиточного минимума трудоспособного населения удовлетворяло своему пороговому значению. Поскольку заработная плата (с входящими в ее состав северными гарантиями и компенсациями) является основным источником дохода трудоспособного населения на Севере РФ, особую актуальность здесь имеет феномен экономической бедности. Занятость в бюджетной сфере, где размеры фондов оплаты труда устанавливаются исходя из лимитов бюджетных обязательств [25], вносит значительный вклад в расширение локализации феномена экономической бедности (табл. 2).

Таблица 2

Средняя заработная плата отдельных категорий работников учреждений социальной сферы в регионах Севера РФ в 2013 г.

Регион	Преподаватели и мастера производственного обучения образовательных учреждений начального и среднего профобразования		Младший медицинский персонал		Социальные работники		Работники учреждений культуры	
	1	2	1	2	1	2	1	2
Ямало-Ненецкий АО	4,83	90,2	1,99	37,2	2,90	54,2	3,87	72,3
Ханты-Мансийский АО	5,13	109,1	2,58	54,9	3,52	74,8	2,92	62,1
Чукотский АО	4,60	99,3	1,97	42,6	Н.д.	Н.д.	2,66	57,5
Сахалинская обл.	3,78	91,3	2,14	51,7	2,43	58,7	2,90	70,0
Мурманская обл.	3,68	97,4	1,94	51,4	2,17	57,4	2,40	63,5
Магаданская обл.	3,29	85,0	1,66	42,9	1,80	46,5	2,07	53,5
Респ. Саха (Якутия)	2,93	80,4	1,84	50,5	1,89	51,7	2,08	57,0
Респ. Коми	3,51	95,2	1,87	50,6	1,83	49,6	2,24	60,7
Архангельская обл.	2,05	86,1	1,14	47,9	1,10	46,2	1,73	72,6
В том числе Ненецкий АО	4,76	123,3	2,14	55,4	2,00	51,9	2,96	76,6
Камчатский кр.	3,13	95,8	1,66	50,8	1,59	48,7	2,25	68,8
Респ. Карелия	2,53	84,5	1,34	44,8	1,35	45,2	2,13	71,1
Респ. Тыва	2,51	83,1	1,54	50,9	1,45	47,9	1,62	53,7

Примечание: 1 – соотношение средней заработной платы и величины прожиточного минимума трудоспособного населения, раз; 2 – отношение средней заработной платы отдельных категорий работников учреждений социальной сферы к средней заработной плате по соответствующему региону, %.

Источник: [23].

В свою очередь феномен экономической бедности означает неспособность работающего населения обеспечить себе и членам своей семьи социально приемлемый в конкретном регионе уровень жизни, вследствие чего в регионах Севера России сохраняется высокий уровень бедности среди домохозяйств с детьми (табл. 3).

Таким образом, высокие показатели бедности населения северных регионов РФ оказывают негативное влияние на перспективы устойчивого социального развития российского Севера, создавая угрозу деградации человеческого потенциала северных территорий.

Таблица 3

**Структура малоимущих домохозяйств в регионах Севера РФ,
2013 г., %**

Регион	Доля малоимущих семей в структуре домохозяйств	Из них доля	
		занятых в экономике	семей с детьми
Ямало-Ненецкий АО	22,8	75,5	80,4
Ханты-Мансийский АО	53,9	79,1	69,4
Чукотский АО	42,7	75,1	74,0
Сахалинская обл.	59,8	64,2	59,8
Мурманская обл.	50,0	57,2	71,5
Магаданская обл.	62,1	73,3	51,6
Респ. Саха (Якутия)	61,7	64,8	79,9
Респ. Коми	64,9	63,6	64,4
Архангельская обл.	60,1	64,6	75,8
В том числе Ненецкий АО	48,8	66,8	60,7
Камчатский кр.	65,2	62,8	56,3
Респ. Карелия	57,4	63,5	52,5
Респ. Тыва	69,3	45,3	84,2
В среднем по северным регионам РФ	58,0	64,8	68,0
Справочно: в среднем по РФ	65,4	63,2	62,2

Источник: [26].

Обоснование приоритетов государственной социальной политики на Севере РФ

Неблагоприятное текущее положение в сфере уровня жизни населения свидетельствует о фундаментальных противоречиях между стратегической ролью Севера России и наличием деструктивных процессов в его социальном развитии [27], продуцируе-

мых двумя причинами. Одна из них – снижение эффективности функционирования системы районного регулирования оплаты труда (неадекватная экономическая компенсация населению Севера РФ дополнительных материальных и физиологических затрат в связи с жизнедеятельностью в экстремальных природно-климатических условиях, а также частичный характер информента в отношении реализации северных гарантий во внебюджетной сфере). Другая причина – сложившаяся система налогового перераспределения доходов между бюджетами всех уровней: богатые природными ресурсами северные регионы, создавая при небольшом удельном весе в общей численности населения РФ (5,5% в 2013 г.) значительную долю ВВП (13,64% в 2013 г.), в процессе перераспределения лишаются жизненно важной части производимых доходов. Особое значение в устранении таких противоречий имеет позиция федерального центра, поскольку именно на федеральном уровне обеспечиваются институциональные условия устойчивого развития Севера России.

Таким образом, одним из основных приоритетов государственной социальной политики на Севере РФ является достижение социальной устойчивости северных регионов за счет обеспечения институциональных условий, позволяющих органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления иметь необходимые ресурсы для реализации социальных прав граждан и обеспечения высоких стандартов благосостояния населения. Один из основных элементов реализации такой политики – мониторинг динамики социальной устойчивости и совокупности показателей уровня жизни в сравнении с их предельно-критическими значениями.

Литература

1. *Васильев В.В., Селин В.С.* Методология комплексного природохозяйственного районирования северных территорий и российской Арктики; Рос. акад. наук, Кол. науч. центр, Ин-т экон. проблем им. Г.П. Лузина. – Апатиты: КНЦ РАН, 2013. – 260 с.
2. *Нестеров А.Л.* Коренные народы Севера. URL: <http://www.arctic-info.ru/Encyclopedia/Rubric/korennie-narodi>
3. Российский стат. ежегодник. 2014: Стат.сб./Росстат. – М., 2014. – 693 с.
4. Об утверждении Государственной программы «Стимулирование экономической активности населения Чукотского автономного округа на 2014–2018 годы». URL: <http://chukot.regiontrud.ru/home/info/regprog/gp2014-2018.aspx>

5. Акулов В.Б., Белевских Т.В. О территориальной дифференциации заработной платы. URL: <http://library.vssc.ac.ru/Files/articles/138665683757-65.PDF>
6. Россияне тратят на еду больше эстонцев и меньше белорусов и украинцев. URL: <http://ria.ru/economy/20131224/986071533.html#14111148319324&message=resize&relto=logIn&action=removeClass&value=registration>
7. Ибрагимов М.-Т.А., Дохолян С.В., Халималов В.В. Теоретико-методологические аспекты продовольственной безопасности // Региональные проблемы преобразования экономики. – 2012. – № 4. – С. 238–249.
8. Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств в 2013 году (по итогам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств). URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_102/Main.htm
9. Менова Н.Ф., Сараева Л.О. Индекс развития человеческого потенциала в Тюменской области. URL: <http://nic.pirit.info/200607/020.htm>
10. Курганский С.А. Тенденции развития человеческого капитала в России. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-razvitiya-chelovecheskogo-kapitala-v-rossii>
11. Высокопроизводительные рабочие места в регионах России (Аналитическая записка). URL: http://www.tpprf.ru/common/up-load/04.12._Tekst_Reytinga.pdf
12. Краткий анализ ситуации на регистрируемом рынке труда Ямало-Ненецкого автономного округа за 2012 год. URL: <http://www.zanyanao.ru/content/34/398>
13. Республика Саха (Якутия). Информационный меморандум. Апрель, 2013 г. URL: [http://www.region.ru/produkt-y-i-uslugi/analitika/dolgovoy-rynok/operational-notes/MEMO_RS\(Y\)_04-2013.pdf](http://www.region.ru/produkt-y-i-uslugi/analitika/dolgovoy-rynok/operational-notes/MEMO_RS(Y)_04-2013.pdf)
14. Государственная программа Республики Саха (Якутия) «Содействие занятости населения Республики Саха (Якутия) на 2012–2016 годы». URL: <http://www.zansakha.ru/home/rynoktruda/regprogr/sozannasel2012.aspx>
15. Рудаков М.Н., Шесельман И.Р. Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия: мифы и реальность // ЭКО. – 2013. – № 11. – С. 129–145.
16. Правительство Карелии подвело итоги социально-экономического развития республики за 2012 год. URL: <http://bujet.ru/article/223420.php>
17. Климошкин А.К. Влияние мер таможенно-тарифного регулирования на развитие ЛПК Карелии. URL: http://www.krc.karelia.ru/doc_download.php?id=3478&table_name=publ&table_id=7076
18. Непроходной губернатор. В администрации президента главу Карелии Александра Худилайна считают «хромой уткой». URL: <http://www.stolica.onego.ru/articles/234410.html>
19. Мониторинг социально-экономического развития Республики Тыва. URL: <http://mert.tuva.ru/directions/socio-economic-development/monitoring-socio-economic/>
20. Селин В.С. Северные регионы России: экономическая динамика и проблемы развития // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 4. – С. 3–18.
21. Социально-экономическое развитие Ханты-Мансийского автономного округа. URL: http://www.depeconom.admhmao.ru/wps/portal/ecr/home/ser_hmao
22. Научное обоснование государственной политики устойчивого социального развития российской Севера и Арктики как ключевого фактора реализации национальных интересов России. ФГБУН Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН; рук. Рябова Л.А.; отв. исполн. Башмакова Е.П. [и др.]. – Апатиты, 2013. – 134 с.

23. Неравенство и бедность. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/poverty
24. *Глазьев С.Ю., Локосов В.В.* Оценка предельно критических значений показателей состояния российского общества и их использование в управлении социально-экономическим развитием // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз.* – 2012. – № 4 (22). – С. 22–41.
25. Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2013 год (утв. решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 21.12.2012, протокол 11). URL: <http://www.consultant.ru>
26. Социальное положение и уровень жизни населения России. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1138698314188
27. *Скуфьина Т.П.* Специфика современного Севера // *Фундаментальные исследования.* – 2012. – № 11. – С. 790–793.

О НИЗКОМ УРОВНЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ СЕВЕРА¹

*В.Н. ВЕСЕЛОВА, к.геогр.н.,
Л.Б. БАШАЛХАНОВА, к.геогр.н.,
Л.М. КОРЫТНЫЙ, д.геогр.н.,
Институт географии им. В.Б. Сочавы,
Иркутск*

Постановка проблемы

В советский период система социальной защиты населения Севера, регионы которого делились на районы Крайнего Севера и приравненные к ним территории, создавала там относительно привлекательные условия для проживания человека. Уровень жизни населения был более высоким благодаря фиксированным ценам на товары и услуги, значительным зональным надбавкам к заработной плате и льготам в жизненно важных сферах: здравоохранении, пенсионной, образовательной, жилищной и др. В 1980-х годах ряд южных территорий Сибири были включены в льготную категорию на получение надбавок к заработной плате [1].

В 1990-е годы механизмы перераспределения и территориального выравнивания доходов были свернуты или значительно сократились в объемах [2]. В 1997 г. постановлением № 1664 правительства РФ «О реформировании системы государственной поддержки районов Севера» действующая система гарантий и компенсаций для северян была заменена дифференцированными по регионам общегосударственными социальными стандартами. В Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера (утверждена постановлением Правительства РФ от 07.03.2000 № 198) подчеркивалась необходимость нового районирования северных территорий по природ-

¹ ЭКО. – 2013. – № 9.

Работа выполнена при финансовой поддержке проекта 13.2 «Ресурсно-климатические факторы устойчивого развития регионов Восточной Сибири» Программы Отделения наук о Земле РАН.

но-климатическим условиям, чтобы сформировать исходную базу территориального регулирования оплаты труда и предоставления социально-трудовых гарантий и компенсаций. Предполагалось, что по мере стабилизации экономики районные коэффициенты заменят индексацией заработной платы, пропорциональной региональному удорожанию стоимости жизни по сравнению со среднероссийскими показателями. Однако вопрос до сих пор так и не решен.

Отсутствие на законодательном уровне научно обоснованного районирования Севера, по мнению В.Н. Пивненко, «не позволяет модернизировать систему государственного протекционизма северных субъектов – выработать более интенсивную, более мощную политику поддержки Севера» [3]. В результате затянувшееся обсуждение Закона о северных территориях нарушает права населения, проживающего в суровых природно-климатических условиях, на равное с другими регионами страны обеспечение жизнедеятельности.

В настоящее время из-за недостаточного учета степени суровости климата, а также инфляционных процессов в регионах Сибири фактическое социально-экономическое положение населения северных территорий существенно ухудшилось. К примеру, до 2000 г. уровень установленного прожиточного минимума (ПМ) Иркутской области и Республики Бурятия был выше, чем в климатически благоприятной Московской области, а после 2001 г. – постоянно ниже.

Для уточнения отношения северного населения к сложившейся системе социальной защиты в июле – августе 2012 г. сотрудниками Института географии СО РАН было проведено социологическое исследование в 11 северных районах Иркутской области и Республики Бурятия. Экспедиционные наблюдения и социологические опросы позволили выявить наиболее острые проблемы, увидеть отношение населения к предпринимаемым мерам в социальной политике государства, оценить качество жизни.

Основные показатели уровня жизни в условиях разного уровня климатической дискомфортности на 2011 г.

Уровень дискомфортности климата	Муниципальный район	Категория района	ПМ трудоспособного населения, руб.	МРЗП в бюджетной сфере, руб.	Начисленная заработная плата, руб.	ПМ пенсионера, руб.	Средний размер назначенных пенсий, руб.
1	2	3	4	5	6	7	8
0	Московская область		7593*	6700 (с янв.); 7229 (с 1 июня); 7690 (с 1 окт.)	28586	4957	8848
Иркутская область*							
1	Иные местности			4611 (с июня);	18324		7440
	Чунский		6455**	5121 (с 1 сент.)	16557	4721	7357
	Жигаловский			5187 (с 1 июня);	17175		7121
	Качугский			5761 (с 1 сент.)	12920		7121
	Братский			5476 (с июня); 6081 (с 1 сент.)	25745		9913
2	Нижнеилемский			6052 (с 1 июня);	27401		9684
	Усть-Илимский			6721 (с 1 сент.)	28338		9754
	Усть-Кутский	II			29874		9525
	Киренский		6720		27314	4887	9546
	Казачинско-Ленский			6340 (с 1 июня);	25165		9159
	Бодайбинский			7041 (с 1 сент.)	39044		9897
3	Мамско-Чуйский				20040		9566
	Каганский	III		7205 (с 1 июня); 8002 (с 1 сент.)	52281		9560

Окончание табл.1

1	2	3	4	5	6	7	8
Республика Бурятия							
1	Южные районы				15677		7031
	Муйский				29362		9314
	Северобайкальский				25956		9779
	Баунтовский		6693 ^{***}	5338 (с 1 янв.)	19324	5003	8913
2	Баргузинский	II			16183		8100
	Курумканский				14209		7876
	Окинский				28764		7719

Примечание: Уровень дискомфортности климата: 0 – благоприятный, 1 – умеренный, 2 – сильный, 3 – очень сильный. Категория социальных льгот районов: I – иные местности, II – приравненные к районам Крайнего Севера, III – районы Крайнего Севера.

^{*} Постановление правительства Московской области от 21.03.2012 № 334/ 10; ^{**} Постановление правительства Иркутской области от 30.01.2012 г. № 20-пп; ^{***} Постановление правительства Республики Бурятия от 27.02.2012 №86.

Дискомфортность климата

Огромная территория России существенно различается по степени влияния ее климата на жизнедеятельность населения. Так, исследованиями ведущих климато-физиологов установлено [4–6], что физиологические системы организма человека активно реагируют на изменение балансовых соотношений прихода и расхода тепла в атмосфере. Комфортное теплоощущение наблюдается в узком диапазоне температурно-влажностноветровых колебаний при слабой и минимальной степени напряжения систем терморегуляции. Поэтому климат территорий с наибольшей продолжительностью погод с комфортным теплоощущением более предпочтителен для отдыха и проживания населения. Более 60% населения нашей страны проживает в более благоприятных центральных и южных (Центральный, Приволжский, Южный, Северо-Кавказский федеральные округа) районах европейской части России [7].

На остальной территории РФ, особенно в азиатской части, отмечается повышенное влияние климатических факторов, ограничивающих жизнедеятельность населения в зимний период. С усилением суровости климата для сохранения жизни, здоровья и нормальной работоспособности человека требуются адекватные меры по его защите: одеждой, жилищем, качеством питания и набором необходимых услуг.

Ресурсно-климатическое измерение территории [8] на основе оценки физиологических возможностей организма человека позволило выделить в Иркутской области и Республике Бурятия территории с различным уровнем дискомфорта: умеренный, сильный и очень сильный (табл. 1).

Полученная дифференциация почти совпадает с существующим на законодательном уровне делением регионов на районы Крайнего Севера и приравненные к ним территории. Исключение составляют пять районов Иркутской области, которые из-за суровости климата следует отнести к другой категории.

Социальная защита населения

Пространственным изменениям суровости климата должно соответствовать формирование адекватной системы социальной защиты, направленной на создание равных условий жизнедеятельности населения в регионах с суровыми природно-клима-

тическими условиями. Система социальной защиты населения РФ реализуется на федеральном, региональном и местном уровнях и осуществляется по двум направлениям: защита экономически активной части населения и нетрудоспособных граждан. Итоговым показателем действенности данной системы является социальная защищенность, что прямо связано с государственным регулированием минимальных социальных стандартов, включающих наиболее важные социальные нормы и нормативы.

Индикаторы минимального уровня социальной защиты населения, проживающего в разных природно-климатических условиях, заложены в ФЗ «О прожиточном минимуме в РФ» [9]. Несовершенство механизма его исполнения в «Методических рекомендациях...» [10] обсуждалось на страницах «ЭКО» [11]. Принесет ли желаемые улучшения переход на новую систему учета непродовольственных товаров и услуг при исчислении ПМ с 2013 г. [12] – еще предстоит выяснять.

Реализация закона на региональном уровне претерпевала неоднократные изменения. Однако уровень климатического дискомфорта отдельных районов Иркутской области до сих пор игнорируется (см. табл. 1). Более того, почти исчезла дифференциация между величинами установленного прожиточного минимума южных и северных территорий. Так, по данным Министерства экономического развития, труда, науки и высшей школы Иркутской области, величина прожиточного минимума в 1997–1999 гг. рассчитывалась для трех групп районов: Крайнего Севера (только Катангский район); для местностей, приравненных к районам Крайнего Севера (не вошли Чунский, Жигаловский, Качугский районы); для иных местностей (центральных и южных районов), разница с последней группой составляла 1,4 и 1,2 раза соответственно. С 2000 г. в результате объединения первых двух групп (**местности, приравненные к районам Крайнего Севера и районы Крайнего Севера**) разница с центральными и южными районами исчезла (за 2000–2011 гг. – в среднем 1,03 раза).

В Республике Бурятия при исчислении прожиточного минимума не введено разделение на южные и северные районы.

Сравнительный анализ установленных величин ПМ показал, что с 1997 г. по 2000 г. расхождения с Московской областью были

наибольшими и составляли в Иркутской области: 1,5 раза для районов Крайнего Севера, 1,3 раза – для местностей, приравненных к Крайнему Северу, 1,1 раза – для иных районов; 1,1 раза – в районах Республики Бурятия. В последующие годы наблюдалось заметное снижение дифференциации величин ПМ, а с 2007 по 2012 гг. стало стабильно фиксироваться превышение ПМ Московской области в 1,1 раза (рис. 1).

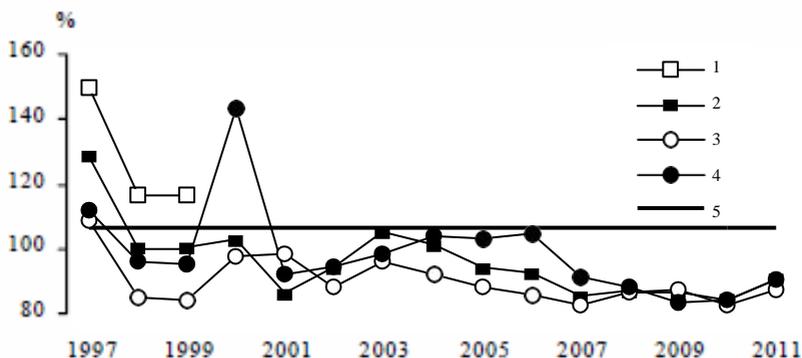


Рис. 1. Динамика отношения величины прожиточного минимума в регионах к уровню Московской области в среднем на душу населения в 1997–2011, %

Примечание: 1–3 – Иркутская область: 1 – районы Крайнего Севера, 2 – местности, приравненные к Крайнему Северу, 3 – иные местности; 4 – Республика Бурятия; 5 – Московская область.

Для корректировки величины прожиточного минимума Министерство экономического развития, труда, науки и высшей школы Иркутской области использует данные о средних потребительских ценах в шести городах, отслеживаемых Территориальным отделением Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области (Иркутскстат). В районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к нему, пункты наблюдения расположены только в городах Братск и Усть-Илимск. Территории с очень высоким уровнем дискомфорта (Катангский, Бодайбинский, Мамско-Чуйский районы) в мониторинг не включены, что является прямым нарушением Постановления Госкомстата РФ [13] и неизбежно ведет к искажению сложившихся фактических цен, учитываемых при исчислении ПМ на северных территориях области.

Так, в рамках социологического исследования в населенных пунктах был проведен мониторинг средних потребительских цен на отдельные товары согласно Перечню Госкомстата РФ (Приложение № 2 «Потребительский набор товаров (услуг) – представителей, по которому проводится наблюдение за ценами и осуществляется расчет индекса потребительских цен»), который показал их значительную дифференциацию. В условиях очень сильного климатического дискомфорта цены (по экспедиционным наблюдениям) на продукты питания выше, чем в г. Иркутске (данные Иркутскстата) в 1,4 раза.

К примеру, 1 л обезжиренного кефира (производство г. Иркутск) стоил в Иркутске 39 руб. 40 коп., в г. Бодайбо – 120 руб.; 1 кг сосисок молочных – 292 руб. и 380 руб.; 1 кг свеклы – 25 руб. и 80 руб. соответственно. Однако, по данным Иркутскстата, разница стоимости минимального набора продуктов питания составила только 1,1 раза, поскольку не учтена ситуация в трех северных районах (Катангском, Мамско-Чуйском и Бодайбинском).

В Республике Бурятия в сеть мониторинга цен из приравненных к Крайнему Северу территорий включен районный центр г. Северобайкальск, где цены мало отличаются от г. Улан-Удэ. Между тем анализ средних потребительских цен по продуктовому набору в г. Улан-Удэ [14] и пгт. Таксимо (в 600 км от г. Северобайкальск, на одной железнодорожной магистрали) показал значительную разницу, составившую 1,5 раза (по экспедиционным данным).

В частности, 1 кг свинины (кроме бескостного мяса) стоил в г. Улан-Удэ 196 руб., в пгт. Таксимо – 330 руб.; 1 кг курицы (кроме куриных окорочков) – 118 руб. и 170 руб.; 1 кг сыра (сыры сычужные твердые и мягкие) – 222 руб. и 330 руб.; 1 кг яблок – 65 руб. и 110 руб. соответственно. Здесь, видимо, вмешиваются уже внутрирегиональные особенности уровня развития логистики, которые оказывают значительное влияние на ценообразование.

Поэтому анализ еженедельных средних потребительских цен на продукты питания (на 30 июля 2012 г.) [15] без учета ценовой ситуации на отдаленных территориях (г. Бодайбо, пгт. Таксимо и др.) показывает отсутствие разницы в средней стоимости продуктового набора между рассматриваемыми регионами и Московской областью.

В результате происходит нарастание проблем: **игнорирование суровости климата, нивелирование цен, занижение установленного прожиточного минимума, занижение остальных социальных нормативов** (минимальной оплаты труда (МРОТ), пенсий, пособий и пр.). Причем доведение МРОТ на федеральном и минимальной заработной платы (МЗП) на региональном уровне до величины прожиточного минимума трудоспособного населения не достигнуто (см. табл. 1).



Рис. 2. Динамика доли населения с доходами ниже прожиточного минимума в субъектах РФ по отношению к Московской области в 1997–2011 гг., %

Источник: [7, С. 191–192; 16–17].

Между тем продолжает расти численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума (рис. 2).

В 1997–1999 гг. доля населения Иркутской области, проживающего за чертой ПМ, в среднем превышала в 1,2 раза аналогичный показатель Московской области, в 2009–2011 гг. превышение уже составило 2,0 раза. Высокая доля населения с доходами ниже ПМ в Республике Бурятия связана в большей мере с экономическим состоянием региона [7].

Оценка качества жизни

В июле–августе 2012 г. в 11 северных районах Иркутской области и Республики Бурятия было проведено социологическое исследование¹. В качестве метода исследования было выбрано анкетирование. Тип выборки – вероятностный (случайный), вид исследования – разведывательный. Анкета содержала вопросы как открытого, так и закрытого типа.

В первую очередь нас интересовали оценки респондентов относительно их социальной защищенности. Данные опроса показали, что только 13,3% из всех опрошенных респондентов чувствуют, что они социально защищены государством: «Недостаток во всем, нет помощи от государства (весомой)» (жен., 31 год, пгт. Мама); «Чувство ненужности государству» (муж., 39 лет, Токмо); «Равнодушие государства к проблемам северян» (жен., 51 год, Бодайбо); «Государство бросило на произвол судьбы людей, живущих в районах Севера... Людей, граждан страны, которые сохраняют земли нашей страны. Нищета, безработица, безысходность...» (жен., 55 лет, Таксимо); «Необходимо, чтобы правительство знало, в каких условиях здесь живут люди – это СЕВЕР! Сюда в свое время ехали, чтобы заработать деньги, а сейчас...» (муж., 56 лет, Усть-Илимск); «Север забыт государством, уровень декларирования и не более!» (жен., 58 лет, Таксимо).

Критерием эффективности проводимой государством социальной политики выступает качество жизни населения. Более 85% респондентов оценили свое качество жизни как низкое («удовлетворительно» и «неудовлетворительно»); «ужасное», «просто кошмар». По мере усиления суровости климата наблюдается рост доли неудовлетворительных субъективных оценок качества жизни: 78,6% и 94% респондентов, проживающих в условиях сильного (888 чел.) и очень сильного (355 чел.) дискомфорта соответственно.

¹ Опрошено 1243 чел., из них 965 проживали в Иркутской области: г. Усть-Илимск, г. Усть-Кут, пгт. Новая Игирма (Нижнеилимский район), г. Бодайбо, пгт. Мамакан (Бодайбинский район), пгт. Мама, п. Луговка (Мамско-Чуйский район), с. Токмо (Катангский район), и 278 – в Республике Бурятия: г. Северобайкальск, п. Нижнеангарск (Северобайкальский район), пгт. Таксимо (Муйский район). Распределение респондентов по полу и возрасту (от 18 лет) репрезентирует население северных территорий рассматриваемых субъектов, ошибка выборки – 5%.

Наиболее часто встречаются такие характеристики качества жизни, как «нищета», «выживание», «существование»: «Просто существуем. Цены на продукты кусаются, цены на ЖКХ высокие» (жен., 49 лет, Бодайбо); «Очень низкое качество жизни: маленькая заработная плата, безработица, дорог нет, не работает практически ни одна социальная сфера, кроме коммерческих» (жен., 51 год, Бодайбо); «Какое может быть качество жизни при такой нищенской пенсии и таких непомерно высоких ценах на продукты питания, фрукты и овощи, на услуги ЖКХ» (жен., 57 лет, Бодайбо); «Бедно, живем одним днем» (жен., 39 лет, Мама); «Выживаем, куда деваться?» (жен., 58 лет, Луговка); «Зарботная плата низкая, а цены на продукты, коммунальные услуги и т.п. просто заоблачные. Люди вкальвают, а отдачи никакой: ни материальной, ни моральной» (жен., 31 год, Бодайбо); «Качество жизни низкое: не живем, а выживаем» (жен., 44 года, г. Усть-Кут).

Таким образом, одной из значимых проблем является низкое качество жизни населения северных территорий. Оценивая материальное положение своей семьи, 59,4% населения идентифицировали себя как «малообеспеченные» («нищие», «бедные», «необеспеченные»). С усилением суровости климата отмечается снижение уровня материального обеспечения: у 57% респондентов, проживающих в условиях сильного дискомфорта, и у 66% – очень сильного дискомфорта.

Основными сферами деятельности населения трудоспособного возраста, принявшего участие в опросе как в условиях сильного (667 чел.), так и очень сильного (230 чел.) дискомфорта, являются: промысловое, сельское, лесное хозяйство, здравоохранение, промышленность, строительство, транспорт и связь, торговля и общепит, ЖКХ и бытовое обслуживание, культура и образование, услуги, аппарат управления, МЧС, полиция и др.

Сравнительный анализ средней заработной платы в разрезе муниципальных образований районов и городов [18] позволил выявить низкооплачиваемые отрасли хозяйства в Иркутской области и Республике Бурятия по сравнению с аналогичными в Московской области. Отраслями, в которых средний размер заработной платы составляет от 50 до 83% от уровня зарплат Московской области, являются сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство; оптовая и розничная торговля; культура и образование; здравоохранение; предоставление прочих коммунальных, соци-

альных и персональных услуг. Как видно из табл. 2, именно в этих отраслях наибольшее количество респондентов отнесли себя к малоимущей группе. В перечисленных отраслях занято около 42% работающего населения в условиях сильного дискомфорта как в Иркутской области, так и в Республике Бурятия, 20,3% – в условиях очень сильного дискомфорта (Иркутская область) [19]. В наиболее высокооплачиваемых отраслях промышленности отнесение населения к малоимущей группе связано, по-видимому, с сохранением высокой дифференциации заработной платы руководителей и рабочих [20].

Таблица 2

Сравнительная оценка субъективных и объективных показателей материальной обеспеченности

Отрасль	Самооценка населением своего материального положения как малоимущего в 2012 г. при уровне дискомфорта климата, %		Среднемесячная начисленная заработная плата / средний размер назначенных пенсий, 2011 г., руб.			
	сильном	очень сильном	Московская обл.	1	2	3
1	2	3	4	5	6	7
<i>Население трудоспособного возраста</i>						
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	53,3	69,2	24799	14253	20526	15143
Промышленность: добыча полезных ископаемых	63,2	66,7	32056	41893	41055	50415
обработывающие производства			29713	14742	24287	38206
производство и распределение электроэнергии, газа и воды			28023	17975	29080	28027
Строительство	42,3		28518	27358	34513	58297
Оптовая и розничная торговля; ремонт и т.д.	64,5	65	29729	19743	15259	16494
Транспорт и связь	62,5		27950	29819	29933	31106

Окончание табл. 2

1	2	3	4	5	6	7
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	50	43	30288	26483	30533	33523
Образование	61	79	19490	14707	13786	14680
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	64	80	23096	17593	16606	18672
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	60	83,3	19482	11890	10946	14152
Другие сферы	41,3	53				
<i>Население старше трудоспособного возраста</i>						
Пенсионеры	71,4	83	8848,5	8617	8986	9674
Работающие пенсионеры	52	68				

Примечание. Районы сильного дискомфорта: 1 – Республики Бурятия, 2 – Иркутской области, 3 – районы очень сильного дискомфорта Иркутской области; * % от числа опрошенных в каждой отрасли хозяйства.

Среди населения старше трудоспособного возраста можно выделить две категории: работающие пенсионеры (179 чел. – сильный дискомфорт; 84 чел. – очень сильный дискомфорт) и пенсионеры (в том числе инвалиды) (42 и 41 чел. соответственно). С увеличением суровости климата также отмечается рост доли пенсионеров, которые отнесли себя к малоимущим (см. табл. 2). Средний размер пенсий в районах сильного дискомфорта составляет в Республике Бурятия – 43,2% к средней заработной плате, в Иркутской области – 40%, в районах очень сильного дискомфорта Иркутской области – 43%, что отвечает требованиям реформы пенсионной системы в РФ. Однако рассмотренное выше искажение мониторинга средних потребительских цен, учитываемых при исчислении прожиточного минимума северных территорий, занижает ПМ как трудоспособного населения, так и пенсионеров.

Следствием сложившейся ситуации является низкий психологический фон: более 58% респондентов указали на преобладание отрицательных чувств, негативных эмоций (разочарование, тревога, опасение; злость, гнев; безразличие, апатия). По степени возрастания суровости природно-климатических условий степень напряженности увеличивается. Об этом свидетельствует индекс эмоциональной напряженности (I), который, в отличие от индекса настроений [21], исчисляется нами как соотношение суммы негативных и позитивных настроений (абсолютное число) в обществе: $I_{эм.н} = (R_2+R_5+R_6) / (R_1+R_3+R_4)$ (табл. 3).

Формирование негативного эмоционального фона среди населения убедительно свидетельствует о недостаточном уровне установленного прожиточного минимума, следствием которого является занижение социально ориентированных выплат и завышение покупательной способности заработной платы. В ряде исследований неоднократно подчеркивалось, что хронически низкий уровень жизни неизбежно ведет к формированию стресса, повышению заболеваемости населения [22, 23].

Положение усугубляется на территориях традиционного природопользования, где проживают коренные малочисленные народы Севера. Проведенные нами географические и социологические исследования в Катангском районе Иркутской области [24] – одном из основных ареалов расселения эвенков – показали предельно низкую социальную защищенность и слабую результативность мероприятий государственной социальной и экономической поддержки на этих территориях.

Таблица 3

Дифференциация эмоционального фона респондентов, %

Территории с разным уровнем дискомфорта	$I_{эм.н}$	Надежда, уверенность, решимость	Разочарование, тревога, опасение	Радость, позитивные эмоции	Спокойствие, душевная гармония	Безразличие, апатия	Злость, гнев	Затруднились ответить
		R_1	R_2	R_3	R_4	R_5	R_6	R_0
Сильный	1,35	18,8	30,5	10,9	10,6	16,1	7,8	23,3
Очень сильный	2,1	14,1	43,1	7,3	10,1	9,3	14,4	22,3

Примечание: * сумма ответов не совпадает со 100% – опрошенные могли указать не более двух ответов.

Выводы

Таким образом, наблюдается разрыв между предпринимаемыми мерами в социальной политике государства и общественной потребностью в эффективном управлении процессами повышения качества жизни населения на северных территориях.

Одной из основных причин неудовлетворенности качеством жизни является низкий уровень материальной обеспеченности населения. Реализация мер по повышению уровня жизни в северных районах в большой мере зависит от адекватной природно-климатическим условиям социальной политики государства.

Представляется, что на федеральном уровне неотложным является районирование (зонирование) территории на основе влияния суровости климата на физиологические возможности организма человека. Это позволит в совокупности с корректным учетом цен дать оценку экономического удорожания жизнедеятельности населения, контролировать исчисление прожиточного минимума – основного норматива социальной политики государства. На региональном уровне ПМ может корректироваться согласно отклонению цен в городах-представителях, расположение которых непременно должно отвечать географическим особенностям территории. В итоге осуществления предложенных мер улучшится социальная защищенность населения северных территорий.

Литература

1. Постановление Совмина СССР от 03.01.1983 № 12 «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 г. № 1029».
2. *Зубаревич Н.В.* Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. Изд. 5-е. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2012. – 264 с.
3. *Ливненко В.Н.* Поставить в центр внимания человека // Вестник актуальных прогнозов. Россия: Третье тысячелетие. – 2011. – № 27.
4. *Кандрор И.С., Демина Д.М., Ратнер Е.М.* Тепловое состояние человека как основа санитарно-климатического зонирования территории СССР. – М.: Медицина, 1974. – 176 с.
5. *Кошечев В.С.* Физиология и гигиена индивидуальной защиты человека от холода. – М.: Медицина, 1981. – 288 с.
6. *Русанов В.И.* Методы исследования климата для медицинских целей. – Томск: Изд-во ТГУ, 1973. – 190 с.

7. Российский статистический ежегодник. 2011: Стат. сб. / Росстат. – М., 2012. – 795 с.
8. *Башалханова Л.Б., Веселова В.Н., Корытный Л.М.* Ресурсное измерение социальных условий жизнедеятельности населения Восточной Сибири. – Новосибирск: Академическое изд-во «Гео», 2012. – 221 с.
9. Федеральный закон от 24.10.1997 № 134-ФЗ № «О прожиточном минимуме» (с изменениями от 27.05.2000; от 22.08.2004; 24.07.2009).
10. Методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения в целом по Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации (утверждены постановлениями Правительства РФ от 17.02.1999, 16.03.2000, 12.08.2005 и от 04.06.2007).
11. *Корытный Л.М., Башалханова Л.Б., Веселова В.Н.* Дискомфортность климата и социально-экономический запрос // ЭКО. – 2009. – № 6. – С. 102–112.
12. Постановление Правительства РФ № 56 от 29.01.2013 «Об утверждении Правил исчисления величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации».
13. Постановление Госкомстата РФ от 25.03.2002 № 23 «Об утверждении основных положений о порядке наблюдения за потребительскими ценами и тарифами на товары и платные услуги, оказанные населению, и определения индекса потребительских цен».
14. Экспресс-информация, ТО ФГС по Республике Бурятия № 16-06-27.
15. Федеральная служба государственной статистики – Центральная база статистических данных. – URL: <http://www.gks.ru>
16. Российский стат. ежегодник: Стат. сб. / Госкомстат России. – М., 2000. – С. 164.
17. Российский статистический ежегодник. 2005: Стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – С. 192–193.
18. URL: <http://www.gks.ru>
19. URL: <http://www.gks.ru>
20. *Лещенко Я.А.* Кризис в общественном здоровье и социальнодемографическом развитии: главные проявления, причины, условия преодоления: 2-е изд., перераб. и доп. – Иркутск: РИО НЦ РВХ ВСНЦ СО РАМН, 2006. – 276 с.
21. Индекс общественных настроений. Официальный сайт ВЦИОМ. – URL: <http://www.wciom.ru>
22. *Величковский Б.Т.* Жизнеспособность нации. Особая роль трудовой мотивации и социального стресса // Экология человека. – 2008. – № 10. – С. 3–8.
23. *Римашевская Н.М.* Радикальное изменение негативного тренда здоровья в России // Народонаселение. – 2010. – № 1. – С. 4–18.
24. *Напрасников А.Т., Рагулина М.В., Калеп Л.Л. и др.* Территории традиционного природопользования Восточной Сибири: Географические аспекты обоснования и анализа. – Новосибирск: Наука, 2005. – 212 с.

ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СЕВЕРЯН¹

Р.Р. ГАБДУЛХАКОВ, к.э.н.,

«Сургутнефтегаз»,

Сургут

Условия жизнедеятельности и социальной защиты населения северных территорий

Север занимает почти 65% территории Российской Федерации², а его вклад в экономику является определяющим. При этом, по мнению большинства исследователей проблем Севера [1], ситуацию в социальной сфере нельзя назвать благополучной.

Большая часть территории Севера относится к регионам с неблагоприятными, дискомфортными и экстремальными природно-климатическими условиями проживания. Длительные и холодные зимы, непродолжительное лето, жесткий температурно-ветровой режим и ряд других факторов крайне отрицательно воздействуют на здоровье населения, приводят к повышенной (в два раза и более) заболеваемости, сокращению продолжительности жизни (примерно на 3–4 года) и существенно снижают трудоспособность. Так, например, Таймырский АО (вместе с г. Норильском) по жесткости климата стоит на втором месте после Антарктиды; на территории Якутии зафиксирована самая низкая в Северном полушарии зимняя температура; Чукотка, Камчатка и Мурманское побережье отличаются не только морозами, но и сильными ветрами.

Усугубляет сложные условия проживания и характер труда значительной части северян. Многие населенные пункты Севера – по сути, моногорода, базирующиеся на работе одного-двух предприятий (Норильск, Сургут, Нерюнгри) или построенные вблизи электростанций с энергоемкими предприятиями (г. Братск – ГЭС, алюминиевый завод, лесопромышленный комплекс), для которых

¹ ЭКО. – 2012. – № 4.

² К северным территориям (районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям) относятся: полностью 14 и частично 13 субъектов РФ; 503 города и поселка, при этом 16 городов – с численностью населения 100–400 тыс. чел., включая три города (Мурманск, Воркута и Норильск) за Северным полярным кругом (в высоких широтах).

характерны вредные условия труда и высокие риски производственно-обусловленной и профессиональной заболеваемости.

В организациях преобладающих на Севере добывающих отраслей (добыча нефти и газа, угля и алмазов, добыча и переработка цветных металлов) до 70–80% рабочих мест относится к производствам с тяжелыми и вредными условиями труда. Так, 40% работников трудилось в условиях, не отвечающих гигиеническим нормативам, а 25% работающих мужчин были заняты на тяжелых работах [2].

Условия жизни и труда северян ухудшает недостаточная развитость транспортной и социально-бытовой инфраструктуры. Удорожающими факторами стоимости жизни являются необходимость досрочного завоза продовольственных и других потребительских товаров, высокая затратность и рискованный характер функционирования систем жизнеобеспечения.

Для смягчения влияния природно-климатических условий Севера на здоровье и работоспособность населения по действующему законодательству РФ применяется система компенсаций, основными элементами которой являются: дополнительный отпуск; надбавки к заработной плате; пенсии по старости на льготных условиях; доплаты к пособиям по временной нетрудоспособности; предоставление жилой площади в других районах страны; оплата проезда к месту использования отпуска.

Трудовая пенсия по старости назначается ранее достижения общеустановленного возраста¹. Общая численность населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, дающих право на досрочное пенсионное обеспечение, составляет около 16,5 млн чел. (11,63% населения РФ). Досрочную пенсию по территориальным (региональным) условиям проживания получают 2,5 млн чел. (8,21% от всех получателей пенсии по старости). Ежегодно появляется около 140 тыс. новых получателей досрочных пенсий, при этом 56% пенсионеров-«северян» продолжают работать на прежних местах. Столь высокая финансовая нагрузка не распределяется на всех работодателей и пенсионеров, что в рыночных условиях нельзя считать нормальной ситуацией.

¹ Мужчинам – по достижении возраста 55 лет, женщинам – 50 лет, если они проработали не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера либо не менее 20 календарных лет в приравненных к ним местностях и имеют страховой стаж соответственно не менее 25 и 20 лет.

Результаты изучения социально-экономического состояния северных регионов России учеными Института системного анализа РАН (Москва), Института труда и социального страхования, Института экономических проблем Кольского научного центра (Апатиты), Российской академии государственной службы при президенте РФ свидетельствуют о нарастании крупных и длительных противоречий во многих сферах жизнедеятельности населения на Севере.

С одной стороны, этот уникальный по природным ресурсам макрорегион не только не является дотационным, но и определяет устойчивость всей национальной экономики и благоприятные перспективы ее развития. С другой стороны, отсутствие государственной поддержки приводит к утрате гарантий социальной защиты и серьезным деструктивным последствиям в экономической и социальной жизни.

Советская система государственных гарантий (компенсаций и льгот) по материальному и социальному обеспечению работающих сегодня не соответствует самой природе новых экономических отношений, поскольку для нее было характерно использование модели государственного патернализма и бюджетного финансирования всей социальной сферы. Сохранение архаичных институтов и механизмов социальной защиты в постсоветский период привело к кризису социальной сферы, существенному снижению уровня жизни населения, росту численности безработных, перенаселенности северных регионов пенсионерами, ухудшению здоровья населения.

Основные параметры пенсионной системы и уровень жизни пенсионеров-северян

Важнейшим вопросом социальной политики государства для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей является формирование справедливой и эффективной пенсионной системы для северян.

В северных регионах показатели продолжительности жизни в среднем на пять лет меньше, чем в среднем по России: у мужчин – 53 года (по РФ – 58 лет), а у женщин – 67 лет вместо 72 лет (у представителей коренных северных народов продолжительность жизни мужчин – 45 лет, женщин – 53 года) [3]. Некоторое увеличение продолжительности жизни россиян за последние

три года не уменьшило отрыв в продолжительности жизни проживающих и работающих на Севере от средней по стране.

В соответствии с действующим законодательством расчет пенсий производится по показателю дожития, который на 5–6 лет больше фактических величин. В результате расчетный размер пенсий для северян (особенно мужчин) на 15–25% меньше, чем мог бы быть.

Существующая пенсионная система недостаточно учитывает более ранние сроки наступления нетрудоспособности работника в связи со старостью и серьезные нарушения его здоровья, что вызывает необходимость обеспечения более высоких размеров пенсий. Условия пенсионного обеспечения населения районов Крайнего Севера и приравненных к нему местностей менее благоприятны, чем в других регионах России, даже с относительно низким уровнем средней заработной платы.

Так, средний размер трудовой пенсии пенсионера-северянина в большинстве случаев незначительно превышает прожиточный минимум, в то время как у пенсионеров, проживающих в более благоприятных природно-климатических условиях, – на 25–35%. При этом прожиточный минимум на Севере в 1,5–2 раза выше (таблица). Скорее всего, такая **диспропорция сохранится и в будущем, по меньшей мере, до 2020 г.**

Отметим, что в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях проживает значительно меньший процент населения старше трудоспособного возраста, чем в среднем по РФ. Однако, как и в целом по стране, удельный вес населения старше трудоспособного возраста несколько возрос в период между переписями 1989 г. и 2002 г. При этом во всех северных регионах (кроме Коми-Пермяцкого АО и Республики Алтай) его увеличение было намного выше, чем в среднем по стране. Особенно существенным (свыше 4%) оно было в Республиках Коми и Саха (Якутия), Ненецком, Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком, Таймырском, Эвенкийском, Корякском, Чукотском автономных округах, Приморском и Хабаровском краях, Камчатской, Магаданской, Сахалинской и Мурманской областях.

Важно отметить, что во всех северных регионах на протяжении последних 20 лет сохраняется устойчивая тенденция сокращения численности занятых в экономике, приходящихся на одно-

го пенсионера, однако во многих северных регионах этот показатель остается значительно выше, чем в среднем по РФ. Так, он составляет около двух в Республике Саха (Якутия), Красноярском, Приморском, Хабаровском краях, Амурской, Камчатской, Магаданской областях, Корякском, Ненецком, Эвенкийском АО, свыше трех – в Тюменской области и Таймырском АО, более четырех – в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком АО.

Таблица

**Соотношение средней трудовой пенсии в регионах
и прожиточного минимума пенсионера**

Регион	Средний размер трудовой пенсии, руб.	Прожиточный минимум пенсионера, руб.	Соотношение среднего размера трудовой пенсии и прожиточного минимума пенсионера, %
Северные регионы с высоким уровнем средней зарплаты			
Камчатский край	7192,5	8041	89,4
Магаданская область	7363,6	5722	128,7
Республика Саха (Якутия)	6387,1	6084	105,0
Тюменская область	5839,7	4110	107,3
Ханты-Мансийский АО	6956,4	6007	115,8
Ямало-Ненецкий АО	7031,1	6039	116,4
Чукотский АО	8594,0	8199	104,8
Регионы с невысоким уровнем средней зарплаты			
Республика Марий Эл	4046,70	3052	132,6
Республика Мордовия	4090,4	3084	132,6
Чувашская Республика	4057,8	3145	129,0
Карачаево-Черкесская Республика	4010,1	2869	139,8
Забайкальский край	4191,8	3518	119,2
Республика Калмыкия	3971,1	3082	128,9

Источник: [4].

Быстрое увеличение среднего возраста проживающих в большей части северных регионов во многом объясняется более интенсивным оттоком населения трудоспособного возраста, пе-

реселением в другие районы страны с более благоприятным климатом значительного количества молодежи и квалифицированных работников среднего возраста. В соответствии с государственными программами планировалось переселить из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей до 1,2 млн чел.

Прогнозировалось, что часть переселяющихся граждан составят пенсионеры. Во всяком случае, федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» закрепляет преимущество граждан, выезжающих из закрываемых городов, поселков, станций, а также инвалидов 1-й и 2-й групп, инвалидов с детства, пенсионеров, безработных (ст. 2). Однако из-за недостаточных объемов финансирования выехало менее 50 тыс. чел., а за собственный счет – более 1 млн северяян, среди которых преобладали люди трудоспособного возраста, с высокой квалификацией и уровнем доходов.

В очереди на переезд остается около 800 тыс. чел., большинство из них – пенсионеры и люди предпенсионного возраста. В проекте федерального бюджета на 2012 г. запланировано увеличение на треть средств, выделяемых на переселение северяян в районы с более благоприятным климатом. Но это не решит проблему в обозримом будущем: если финансовые ресурсы будут выделяться в прежних объемах, для переселения очередников потребуется не менее 100 лет [5].

Системные проблемы пенсионного обеспечения северяян

Принятие в 2003 г. и 2010 г. ряда федеральных законов позволило несколько улучшить пенсионное обеспечение северяян. Однако пенсионная система не учитывает в должной мере специфику труда и проживания в экстремальных природно-климатических условиях Севера, которые обуславливают необходимость обеспечения более высокого уровня пенсий.

Первой проблемой является низкий уровень пенсий северяян, как по покупательной способности, так и по отношению к заработной плате, что характеризуется таким показателем, как коэффициент замещения.

Существующая структура пенсионных институтов (базовой, страховой и накопительной части пенсии) не позволяет существ-

венно увеличить коэффициент замещения у работников с заработной платой, превышающей средний её размер. Коэффициент замещения средней назначаемой пенсии по стране за годы проведения пенсионной реформы снизился на 18 п.п. и составляет лишь 37% от заработной платы, а для работников, у которых заработная плата превышает средний уровень по стране в 2–3 раза, его величина составляет не более 12–18%. Так, например, в Ханты-Мансийском АО даже после индексаций пенсий в 2009–2010 гг. коэффициент замещения не превышает 19%. Прогнозные оценки Пенсионного фонда РФ и Всемирного банка свидетельствуют о том, что к 2020 г. средняя величина коэффициента замещения существенно уменьшится и составит всего 30%, а для высокодоходных групп населения не превысит 10–15% их заработков.

Для высококвалифицированных работников, занятых в добывающих и перерабатывающих отраслях, расположенных в северных регионах, такая ситуация не может быть признана нормальной и требует принятия системных и безотлагательных мер.

Вторая проблема пенсионного обеспечения северян связана с низкими размерами заработной платы у работников, занятых в сельском хозяйстве и бюджетной сфере, – 1–12 тыс. руб. Данные категории работников не могут заработать приемлемую по уровню покупательной способности пенсию. Решение проблемы требует более активной политики федеральных и региональных органов исполнительной и законодательной власти в сфере доходов населения.

Третья проблема состоит в нормативно-методологическом несовершенстве определения прожиточного минимума пенсионера. В северных регионах затраты на воспроизводство индивида, поддержание его нормальной жизнедеятельности должны превышать в 2–3 раза среднероссийские уровни затрат. Как показывают расчеты, продукты питания стоят на Севере существенно дороже, чем в среднем по России. Из-за суровых климатических условий его жителям нужно гораздо больше жиров (мяса, масла и т.д.), витаминов, необходимы одежда и обувь из натурального меха и шерсти. Все это – значительные дополнительные затраты.

В то же время методология расчета прожиточного минимума все еще ориентирована на физиологическое выживание и не учи-

тывает необходимые для нормального воспроизводства затраты на питание и товары непродовольственной группы. Существующие нормативы продовольственной группы существенно ниже рекомендованных нормативами Института питания РАМН, реальных показателей потребления развитых стран и существовавших в нашей стране 15 лет назад. Так, в потребительской корзине заложено потребление мяса на одного человека в год (по различным группам населения) 31,5–37,2 кг при нормативе Института питания – 78–80 кг (в 1990 г. по стране – 72 кг). Аналогичные разрывы в показателях (в 1,5 раза и более) наблюдаются и по другим группам с высокой пищевой и биологической ценностью – рыбопродуктам и молочным продуктам.

Для России, где значительная часть территорий находится в зоне Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, для которых требуется высококалорийное питание, существующая потребительская корзина недостаточна на весьма значимую величину (на 50% и более). По этой причине суточный рацион большей части населения не отвечает энергетическим затратам и потребностям в биологически активных веществах.

Четвертой проблемой является законодательная неурегулированность вопроса профессиональных пенсий за работу во вредных и опасных условиях труда. В соответствии с п. 3 ст. 27 Федерального закона от 17.12.01 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» предусмотрено, что после 1 января 2003 г. для работников, занятых в производствах и на рабочих местах с вредными и опасными условиями труда, право на досрочные пенсии будет определяться в соответствии с законом о профессиональных пенсиях.

Такой закон до настоящего времени не принят. Это означает, что за период с 1 января 2003 г. по настоящее время работодатели (или государство) не производили уплату страховых взносов в систему профессиональных пенсий, что приводит к отсутствию пенсионных прав на этот вид досрочных пенсий для работников, занятых в соответствующих производствах. Возник правовой вакуум по вопросу назначения досрочных трудовых пенсий, что затронуло интересы значительного числа жителей Севера.

Пути совершенствования социальной защиты и пенсионного обеспечения северян

Одним из важных направлений совершенствования законодательного регулирования социально-экономического развития территории и повышения социальной защиты его населения представляется **государственная поддержка пенсионного обеспечения для лиц, работавших в традиционных отраслях производства** (агропромышленный комплекс), в связи с экстремальностью природно-климатических особенностей Крайнего Севера. С этой целью необходимо внести соответствующие поправки в федеральные законы по вопросам **пенсионного и социального страхования, обеспечения трудовых прав граждан, занятых в личных хозяйствах**, в первую очередь, в сельской местности. Дальнейшее их развитие позволит задействовать механизм самозанятости сельского населения и повышения доходности, а также решить одну из главных задач агропромышленного комплекса – формирование устойчивого продовольственного фонда страны. Назрела необходимость принятия федерального закона «О личных подсобных хозяйствах населения».

Таким образом, требуется незамедлительное реформирование оплаты труда и районных коэффициентов, пенсий и пособий, льгот и компенсаций [1]. Крупный масштаб проблем в данной сфере носит институциональный характер, требует применения современных социальных технологий и методологического инструментария.

В основу новой правовой модели компенсаций можно рекомендовать следующие компоненты:

- совершенствование методов районирования северных регионов по принципу объективного удорожания производства и удорожающих факторов по воспроизводству рабочей силы;
- повышение оплаты труда и принятие более высоких уровней социальных гарантий, включая защиту от повышенных уровней «северных» социальных рисков утраты трудоспособности и заболеваний;
- разделение гарантий на компенсацию и льготы: первые носят императивный характер и призваны возместить действие удорожающих факторов по воспроизводству рабочей силы на Севере, а вторые, выполняющие функции привлечения работников к профессиональной деятельности, целе-

сообразно передать в сферу альтернативных, договорных отношений работодателя и наемного работника;

- разработка методики определения величины районных коэффициентов и других компенсационных факторов в зависимости от интегрального показателя дискомфорта.

Важнейшим направлением совершенствования пенсионного обеспечения северян является формирование территориальной системы обязательного пенсионного страхования. С этой целью рядом экспертов предлагается организовать досрочное пенсионное обеспечение граждан РФ за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях путем создания накопительных профессиональных пенсионных систем на базе негосударственных пенсионных фондов по аналогии с системами для досрочных пенсий в связи с вредными и тяжелыми условиями труда [6]. В настоящее время практически все крупнейшие компании, связанные с добычей, переработкой сырья и выработкой электроэнергии, имеют корпоративные пенсионные программы, реализуемые негосударственными пенсионными фондами. Однако государственную поддержку через экономическое стимулирование дополнительного пенсионного страхования необходимо существенно усилить.

Финансирование этих систем будет осуществляться за счет дополнительных страховых взносов работодателей, по тарифам, установленным федеральным законом. Субсидии государства могут также предусматриваться в виде надбавки к досрочным пенсиям, выплачиваемым из профессиональных пенсионных систем. Досрочные пенсии за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях будут выплачиваться только до достижения общеустановленного пенсионного возраста, после этого трудовые пенсии будут назначаться и финансироваться на общих условиях.

Предлагаемый порядок будет касаться только работников, вновь приступающих к работе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, для тех, кто уже работает, сохраняется действующий порядок.

Размер дополнительного страхового взноса работодателя для финансирования досрочных пенсий работников, впервые поступивших на работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, предлагается установить: для районов Крайнего Севера в размере 9%; в приравненных к районам крайнего Севера местностях – 7%.

При указанных тарифах финансирования предполагается обеспечить коэффициент замещения по досрочным пенсиям в течение досрочного периода на уровне 30%. Рекомендованный общий страховой стаж и стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях для получения права на досрочные пенсии в полном объеме следует увеличить на пять лет по сравнению с нынешними нормами. В результате общий страховой стаж составит для мужчин 30 лет, для женщин – 25 лет; стаж работы в районах Крайнего Севера – 20 лет, в районах, приравненных к ним, – 25 лет. Тарифы дополнительных страховых взносов рассчитаны исходя из рекомендованного страхового стажа. При неполном страховом стаже величина коэффициента замещения досрочной пенсии будет ниже 30%.

За счет ограниченного досрочного пенсионного периода (пять лет), увеличения общего страхового стажа и применения профессиональных пенсионных систем только для граждан, вновь приступающих к работе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, потребность в субсидиях государства может не возникнуть. При этом совокупная нагрузка на фонд оплаты труда по обязательным взносам на пенсионное страхование всех работников предприятия, включая взносы в пенсионную систему, будут реально ниже существующего уровня по ставке 26%.

При создании профессиональных пенсионных систем для досрочного пенсионного обеспечения северян вопросы администрирования, сохранности и правопреемства (наследования) будут решаться по аналогии с системами для досрочных пенсий в связи с вредными и тяжелыми условиями труда.

Кроме того, важно предусмотреть возможности для получения досрочных пенсий работникам бюджетной сферы в северных регионах. Из-за особенностей российского бюджетного законодательства их работодатели имеют ограниченные возможности создавать пенсионные планы в рамках дополнительного пенсионного обеспечения, а из-за низкого среднего уровня зарплат в этой сфере организация дополнительного пенсионного обеспечения за счет добровольных взносов работников не имеет экономических перспектив, а они сами оказываются ущемлены в правах на дополнительное пенсионное обеспечение.

Для привлечения и закрепления квалифицированных кадров в таких социально значимых отраслях, как образование, здравоохранение и т.п., предлагаются следующие меры:

- создание для субъектов Федерации условий, позволяющих формировать пенсионные программы для работников бюджетной сферы и уплачивать взносы за этих работников;
- вовлечение в программы добровольного пенсионного обеспечения в НПФ работников бюджетной сферы в связи с расширением финансово-экономической самостоятельности этих учреждений;
- использование механизма региональных пенсионных программ для финансирования досрочных пенсий педагогов и врачей;
- развитие региональных пенсионных программ за счет средств, направляемых из бюджета на доплаты к государственным пенсиям до прожиточного минимума;
- организация пилотных проектов для муниципалитетов-доноров с целью отработки механизмов вовлечения в программы добровольного пенсионного обеспечения работников бюджетной сферы, а впоследствии – жилищно-коммунального хозяйства, некоммерческих организаций, малых предприятий, не имеющих возможности создавать собственные программы дополнительного пенсионного обеспечения работников.

Региональные пенсионные системы призваны также обеспечить финансирование на накопительных принципах пенсий за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также пенсий за выслугу лет.

Формирование территориальных пенсионных программ предполагает создание законодательной базы, включающей пакет федеральных законов – о территориальном обязательном пенсионном страховании, о персонифицированном учете при территориальном обязательном пенсионном страховании и другие нормативные акты. Упорядочение системы районирования территорий Севера будет иметь принципиальное значение для формирования территориальной системы пенсионного страхования, которое должно действовать на территориях с экстремальными и дискомфортными природно-климатическими условиями.

Поскольку нормы налогового, трудового и пенсионного законодательства противоречат закону «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», необходим пакет новых законов, включая пенсионный блок: «О размере рай-

онных коэффициентов к заработной плате и порядке его выплаты лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»; «О размере процентной надбавки к заработной плате за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и порядок ее выплаты».

* *
*

Безусловно, необходима комплексная реализация предложенных мер, но при этом анализ функционирования пенсионных систем развитых стран показывает, что одним из важнейших направлений улучшения пенсионного обеспечения северян является вовлечение самих работников в процесс пенсионного страхования. В настоящее время в РФ только работодатель определяет процесс формирования пенсионного капитала работника, в том числе несет ответственность за своевременность и полноту внесения страховых взносов. Опыт разработки региональной пенсионной программы в Ханты-Мансийском АО показывает, что в условиях дефицита источников финансирования пенсионного капитала одним из наиболее эффективных способов реального увеличения коэффициента замещения является максимально широкое использование принципа софинансирования. Бюджет, работодатель и работник должны солидарно формировать пенсионный капитал в рамках региональных, личных и корпоративных пенсионных программ.

Литература

1. Районирование Севера России: колл. монография. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – С. 14–49.
2. Труд и занятость в России. 2009. – С. 313, 317, 465–533.
3. Российская Федерация сегодня. – 2004. – № 20. – С. 29.
4. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009. – С. 172,173, 186,187.
5. Российский Север: экономический эффект и социальный аспект // Человек и закон. – 2004. – № 11. – С. 11.
6. Предложения по развитию пенсионной системы в РФ / Экспертный совет при Общественном совете по инвестированию средств пенсионных накоплений при президенте РФ. – М., 2011. – С. 32–33.

ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НА КАЧЕСТВЕННЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ РОЖДАЕМОСТИ (НА ПРИМЕРЕ СУБЪЕКТОВ СЕВЕРА И АРКТИКИ)*

***В.П. ТОИЧКИНА**, *Институт экономических проблем
им. Г.П. Лузина,
г. Анапиты**

Одно из приоритетных направлений для российского Севера и Арктики – комплексное социально-экономическое развитие, предусматривающее улучшение качества жизни населения, а также обеспечивающее положительные демографические процессы его воспроизводства [1]. Их основой является естественный прирост населения, который в значительной мере происходит за счет увеличения рождаемости.

Исследование качественного изменения уровня рождаемости с точки зрения устойчивого демографического развития российского Севера и Арктики за годы реализации (2007–2013 гг.) государственной демографической политики [2] проводилось по индикатору «суммарный коэффициент рождаемости» (СКР) – наиболее точному показателю уровня рождаемости. Он характеризует среднее число рождений у одной женщины в возрасте 15–49 лет за всю её жизнь при сохранении существующих уровней рождаемости в каждой возрастной группе в данный год. Предельно-критическое значение этого показателя, принятое в мировой практике для оценки устойчивости, – 2,15.

Нами исследованы все территории, которые входят в районы Крайнего Севера, и местности, приравненные к ним: республики Карелия, Коми, Саха (Якутия), Тыва; Камчатский край; Архангельская, Магаданская, Мурманская, Сахалинская области; Ненецкий, Ханты-Мансийский – Югра, Ямало-Ненецкий, Чукотский автономные округа.

* ЭКО. – 2015. – № 6.

В составе регионов Арктики рассмотрены регионы Крайнего Севера РФ, которые, согласно государственной программе РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ на период до 2020 г.», полностью входят в Арктику: Мурманская область, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа.

Во всех рассмотренных нами регионах Севера на 01.01.2014 г. проживало 7884,4 тыс. чел., в том числе городское население – 6340,9 тыс. чел. (80,6%), сельское – 1543,5 тыс. чел. (71,0%). Численность проживающего населения в Арктической зоне РФ составляла 2400,6 тыс. чел. (1,7% всего населения России), в том числе городское – 2143,1 тыс. чел. (89,3%) и сельское – 257,5 тыс. чел. (10,7%). В четырех арктических субъектах проживало 1404,3 тыс. чел., в том числе городское население – 1231,6 тыс. чел., сельское – 172,7 тыс. чел.

Динамика индикатора «суммарный коэффициент рождаемости» для всего (городского и сельского) населения регионов Севера и Арктики РФ за 2007–2013 гг. характеризуется тенденцией роста в сопоставлении с базовым уровнем 2006 г., принятым для сравнений «Концепцией демографической политики РФ на период до 2025 г.».

Согласно Указу Президента РФ от 07.05.2012 г. [3], в субъектах РФ, где сложилась неблагоприятная демографическая ситуация и величина суммарного коэффициента рождаемости ниже средней по стране, предусмотрена ежемесячная денежная выплата при рождении после 31.12.2012 г. третьего ребенка (или последующих детей) до достижения возраста трех лет в размере прожиточного минимума для детей.

Сопоставление за 2007–2012 гг. суммарного коэффициента рождаемости со среднероссийским показывает, что ряд регионов (республики Карелия и Коми; Камчатский край; Архангельская, Магаданская, Мурманская и Сахалинская области) в разные годы и для разных категорий населения имели уровень рождаемости ниже среднего по России. В Мурманской области этот показатель оставался ниже среднего уровня для всех категорий населения. В Перечень субъектов РФ [4] по софинансированию расходных обязательств по ежемесячной денежной выплате в 2013 г. и 2014 г. включены более половины из рассматриваемых субъектов,

где уровень рождаемости ниже среднероссийского: республики Карелия и Коми, Камчатский край, Архангельская, Магаданская, Мурманская и Сахалинская области.

За 2013 г. суммарный коэффициент рождаемости увеличился в большинстве субъектов Севера, включенных в Перечень, за исключением Республики Карелия. Максимальный рост наблюдался в Сахалинской области (на 5,5% для всего и на 17,7% – для сельского населения) и для городского населения в Республике Коми (на 4,9%).

«Зоной безопасности» является уровень рождаемости, превышающий 1,5 ребенка, рожденных одной женщиной, что подтверждает динамика развития народонаселения ряда стран. Уровень рождаемости 1,7–2,0 детей можно считать лишь относительно низким, и целесообразно его поддерживать, крайне низкий уровень рождаемости – это менее 1,5 детей [5].

Для сопоставления суммарных коэффициентов рождаемости с характеристиками выше или ниже предельно-критического (2,15) значения нами была предложена шкала оценки качества устойчивости индикатора «суммарный коэффициент рождаемости». Шкала определяет пять уровней пороговых значений: «высокий уровень устойчивости» ($>2,35$), «устойчивое развитие» (2,15–2,35), «наличие признаков устойчивости (относительно низкий уровень)» (1,7–2,15), «наличие неустойчивости (выход из кризиса в «зону безопасности)»» (1,5–1,7), «абсолютная неустойчивость, кризис» ($<1,5$).

В соответствии с предложенной шкалой дана оценка качественных изменений уровня рождаемости за 2007–2013 гг. в среднем в РФ и субъектах российского Севера и Арктики, построен рейтинг субъектов российского Севера и Арктики по уровню рождаемости за 2006 г. и 2013 г. (таблица).

Средний уровень рождаемости в РФ характеризовался в 2006 г. для всего и городского населения «абсолютной неустойчивостью, кризисом», для сельского – «наличием неустойчивости (выходом из кризиса в «зону безопасности)»»; в 2013 г. для всего населения – «признаками устойчивости (относительно низкого уровня)»; для городского – «наличием неустойчивости (выходом из кризиса в «зону безопасности)»»; для сельского – «устойчивым развитием».

Таблица

**Рейтинг субъектов российского Севера и Арктики за 2006 г. и 2013 г.
по индикатору «суммарный коэффициент рождаемости» (СКР)**

2006			2013		
Регион	СКР	Уровень устойчивости СКР	Регион	СКР	Уровень устойчивости СКР
1	2	3	4	5	6
Среднероссийский уровень	1,296	Абсолютная неустойчивость, кризис	Среднероссийский уровень	1,707	Относительно низкий уровень признаков устойчивости
Все население (городское и сельское)					
Чукотский АО	2,135	Относительно низкий уровень признаков устойчивости	Республика Тыва	3,424	Высокий уровень
Республика Тыва	2,058		Ненецкий АО	2,312	
Ненецкий АО	1,799		Республика Саха (Якутия)	2,168	Устойчивое развитие
Республика Саха (Якутия)	1,734		Ямало-Ненецкий АО	2,09	
Ямало-Ненецкий АО	1,561	Наличие неустойчивости, выход из кризиса в «зону безопасности»	Ханты-Мансийский АО	2,05	Относительно низкий уровень признаков устойчивости
Ханты-Мансийский АО	1,559		Республика Коми	1,961	
Сахалинская область	1,388	Абсолютная неустойчивость, кризис	Чукотский АО	1,906	
Камчатский край	1,384		Сахалинская область	1,808	
Архангельская область	1,349		Архангельская область	1,803	
Магаданская область	1,323		Камчатский край	1,773	
Республика Коми	1,318		Магаданская область	1,693	Наличие неустойчивости, выход из кризиса в «зону безопасности»
Мурманская область	1,223		Республика Карелия	1,648	
Республика Карелия	1,22		Мурманская область	1,623	

Продолжение табл.

1	2	3	4	5	6
Городское население					
Среднероссийский уровень	1,199	Абсолютная неустойчивость, кризис	Среднероссийский уровень	1,551	Наличие неустойчивости, выход из кризиса в «зону безопасности»
Чукотский АО	1,82	Относительно низкий уровень признаков устойчивости	Республика Тыва	2,296	Устойчивое развитие
Республика Тыва	1,645	Наличие неустойчивости, выход из кризиса в «зону безопасности»	Ханты-Мансийский АО	2,022	Относительно низкий уровень признаков устойчивости
Ханты-Мансийский АО	1,534		Ямало-Ненецкий АО	1,888	
Республика Саха (Якутия)	1,533		Ненецкий АО	1,838	
Ямало-Ненецкий АО	1,43	Абсолютная неустойчивость, кризис	Республика Саха (Якутия)	1,782	
Ненецкий АО	1,418	Абсолютная неустойчивость, кризис	Камчатский край	1,688	Наличие неустойчивости, выход из кризиса в «зону безопасности»
Камчатский край	1,364		Сахалинская область	1,663	
Сахалинская область	1,307		Магаданская область	1,649	
Магаданская область	1,293		Республика Коми	1,633	
Архангельская область	1,22		Мурманская область	1,604	
Мурманская область	1,21		Чукотский АО	1,559	
Республика Коми	1,192		Архангельская область	1,547	
Республика Карелия	1,137		Республика Карелия	1,446	Абсолютная неустойчивость, кризис

Окончание табл.

1	2	3	4	5	6
Сельское население					
Среднероссийский уровень	1,611	Наличие неустойчивости, выход из кризиса в «зону безопасности»	Среднероссийский уровень	2,264	Устойчивое развитие
Магаданская область	4,006	Высокий уровень устойчивости	Республика Тыва	6,43	Высокий уровень
Республика Тыва	2,766		Ненецкий АО	4,683	
Чукотский АО	2,765		Республика Коми	4,601	
Ненецкий АО	2,752		Архангельская область	3,806	
Ямало-Ненецкий АО	2,368		Магаданская область	3,44	
			Республика Карелия	3,34	
Архангельская область	1,916		Относительно низкий уровень признаков устойчивости	Ямало-Ненецкий АО	
Республика Коми	1,88	Республика Саха (Якутия)		3,152	
Ханты-Мансийский АО	1,838	Сахалинская область		2,729	
Сахалинская область	1,715	Чукотский АО		2,588	
Республика Карелия	1,588	Наличие неустойчивости, выход из кризиса в «зону безопасности»	Ханты-Мансийский АО	2,402	
Камчатский край	1,467	Абсолютная неустойчивость, кризис	Камчатский край	2,155	Устойчивое развитие
Мурманская область	1,422		Мурманская область	1,952	Относительно низкий уровень признаков устойчивости

Примечание. Жирным шрифтом выделены регионы Крайнего Севера, которые полностью входят в Арктическую зону РФ.

Источник: [6].

За 2007–2013 гг. в рейтинге субъектов российского Севера и Арктики по качественным изменениям уровня рождаемости в сопоставлении с 2006 г.:

- появились субъекты с «высоким уровнем устойчивости» для всего населения (Республика Тыва) и «устойчивым развитием» – Ненецкий АО и Республика Якутия; для городского населения с «устойчивым развитием» – Республика Тыва;
- с шести до 12 увеличилось число субъектов, в которых уровень рождаемости для сельского населения соответствует «высокому уровню устойчивости» и «устойчивому развитию». Высокий уровень устойчивости наблюдался в республиках Тыва, Коми, Карелия, Якутия; автономных округах – Ненецком, Ямало-Ненецком, Чукотском, Ханты-Мансийском, в областях – Архангельской, Магаданской, Сахалинской, устойчивое развитие – в Камчатском крае. Значительно повысился уровень рождаемости сельского населения в Камчатском крае – показатель «абсолютной неустойчивости, кризиса» вырос до «устойчивого развития»;
- увеличилось количество субъектов, в которых уровень рождаемости соответствует «наличию признаков устойчивости (относительно низкий уровень)» – с четырех до семи для всего и с одного до четырех субъектов – для городского населения.

В рейтинге субъектов российского Севера и Арктики был значительно изменен качественный статус показателей, имеющих уровень рождаемости «абсолютная неустойчивость, кризис»:

- в 2006 г. для разных категорий населения уровень «абсолютная неустойчивость, кризис» наблюдался в девяти субъектах: в двух (Камчатский край и Мурманская области) – для всего, городского и сельского населения, в пяти субъектах (Сахалинская, Архангельская, Магаданская области и республики Коми и Карелия) – для всего и городского населения, в двух (Ямало-Ненецкий и Ненецкий АО) – для городского населения;
- в 2013 г. только в Республике Карелия для городского населения качество уровня рождаемости, несмотря на рост суммарного коэффициента рождаемости за соответствующий период на 27,2%, осталось на уровне «абсолютной неустойчивости, кризиса».

Исследование процесса рождаемости за годы реализации государственной демографической политики (2007–2013 гг.) по предложенной нами шкале оценки качества устойчивости индикатора «суммарный коэффициент рождаемости» позволило определить качественные изменения уровня рождаемости в среднем по РФ и субъектам российского Севера и Арктики.

С 2015 г. усилится тенденция сокращения численности и изменения возрастной структуры женщин 15–49 лет в связи с вступлением в этот возраст малочисленного поколения, рожденного в 1990-е годы и в 2000–2006 гг. В этих условиях, чтобы не допустить сокращения абсолютного числа рождений и сохранить позитивный тренд качественных изменений уровня рождаемости, необходимо продолжать на всех уровнях государственной власти реализацию мер программы демографического развития РФ, доказавших свою эффективность.

Литература

1. Постановление Правительства РФ от 21.04.2014 №366 «Об утверждении государственной программы РФ "Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ на период до 2020 года"» / Справочно-правовая база «Консультант плюс». URL: <http://www.consultant.ru>
2. Указ Президента РФ от 09.10.2007 №1351 «Об утверждении Концепции демографической политики РФ на период до 2025 г.» / Справочно-правовая база «Консультант плюс». URL: <http://www.consultant.ru>
3. Указ Президента РФ от 07.05.2012 №606 «О мерах по реализации демографической политики РФ» / Справочно-правовая база «Консультант плюс». URL: <http://www.consultant.ru>
4. Распоряжение Правительства РФ от 26.07.2012 №1354-р «Об утверждении перечня субъектов РФ о софинансировании расходных обязательств субъектов РФ»; Распоряжение Правительства РФ от 01.11.2013 № 2034-р «О перечне субъектов РФ, в отношении которых в 2014 году будет осуществляться софинансирование расходных обязательств субъектов РФ при установлении ежемесячной денежной выплаты нуждающимся в поддержке семьям» / Справочно-правовая база «Консультант плюс». URL: <http://www.consultant.ru>
5. *Тоичкина В.П.* Государственная демографическая политика: итоги первого этапа (на примере Мурманской области) // ЭКО. – 2011. – № 12. – С. 108–114.
6. Суммарный коэффициент рождаемости // Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/DBInet.cgi?pl=2415002>

КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ И ДОБЫВАЮЩИЕ КОМПАНИИ НА ОБСКОМ СЕВЕРЕ: СОТРУДНИЧЕСТВО ИЛИ КОНФЛИКТ?*

Е.А. ЕРОХИНА, д.ф.н.,

Институт философии и права СО РАН,

Новосибирск

Россия сегодня – один из крупнейших поставщиков энерго-ресурсов на мировой рынок. Характерная особенность деятельности отечественного добывающего комплекса заключается в расширении территории промышленного освоения ресурсов на Севере и в Арктике. В отечественном научном и управленческом дискурсе освоение Арктической зоны устойчиво отождествляется с промышленной добычей энергоресурсов и налаживанием инфраструктуры для их транспортировки. Такая парадигма пространственного освоения отражает видение Севера властью и бизнесом как ничьей земли, что служит источником заблуждений, в том числе и при принятии управленческих решений.

Ключевым элементом данной парадигмы является объектное отношение к пространству как к территории, положенной на карту. Характеристикой пространства в таком понимании оказывается способность ландшафта подвергаться двумерному исчислению, а сам процесс его освоения мыслится как инвестиционный проект, который в перспективе должен принести коммерческую выгоду. Пространство в таком понимании не обладает самоценностью для тех, кто приступает к его освоению. Между тем, как показывает исторический опыт, такой подход отнюдь не является единственно возможным. Отношение к пространству как к вмещающему ландшафту, источнику жизни и ценностному основанию собственной идентичности – это важная часть миро-

* ЭКО. – 2018. – № 5.

Работа выполнена в рамках раздела «Этнокультурные механизмы пространственного развития Сибири» междисциплинарного проекта «Экономико-географические, этнокультурные и историко-демографические механизмы пространственного развития Сибири» Комплексной программы фундаментальных научных исследований СО РАН II.1.

воззрения коренных народов Севера, связанных с ним своим образом жизни. Необходимо отметить, что вопрос о землях, территориях и ресурсах имеет приоритетное значение для коренных народов и их видения устойчивого развития. Он является одной из ежегодных тем сессий Постоянного форума по вопросам коренных народов Экономического и социального совета Организации Объединенных наций [1].

В докладе о работе совещания по теме «Устойчивое развитие на территориях коренных народов» международная группа экспертов, заседавшая в Нью-Йорке 23–25 января 2018 г., указала на то, что во всем мире традиционные источники средств существования коренных народов находятся под угрозой. Как отметил в ходе совещания Э. Ларсен, угрозы для оленеводства, рыболовства и землепользования в Арктике связаны с изменениями климата, которые происходят быстрее и выражены в большей степени, чем в других регионах мира. Он также добавил, что территории коренных народов подвергаются посягательствам в ходе добычи природных ресурсов, реализации крупномасштабных проектов в области сельского хозяйства и инфраструктуры, создания природных охраняемых территорий и осуществления деятельности в сфере туризма [1].

Вышесказанное можно отнести ко всем государствам, экономика которых в той или иной мере зависит от ресурсной ренты. Альтернативные подходы к пониманию роли пространства как среды для жизни и поля для проявления активности человека отчасти дополняют, а в чем-то противоречат друг другу в практиках хозяйственного освоения Обского Севера, частью которого является территория современного Ханты-Мансийского округа – Югры. Взаимосвязанные и взаимоисключающие практики хозяйствования на Севере создают предпосылки как для сотрудничества, так и конфликтов в отношениях между общинами коренных малочисленных народов и добывающими компаниями в этом регионе.

Между силой права и правом сильного

В России «наступление» нефтедобывающих компаний на хрупкую природу северных территорий существенно влияет на образ жизни и практики природопользования ее граждан из числа коренных малочисленных народов. Помимо реального ущерба окружающей среде, наносимого порывами газопроводов,

нефтяными разливами, разрушением шлаковых амбаров, выбросами вредных веществ в атмосферу, загрязнением рыбных нерестилиц, подрывом кормовой базы оленеводства, стоит сказать и об иных, не менее серьезных трудностях, порожденных соседством с хозяйствующими субъектами. Это, во-первых, ограничение доступа к родовым территориям через систему контрольно-пропускных пунктов, ограничивающих въезд посторонних на лицензионные участки компаний; во-вторых, нарушение сложившейся структуры родового землепользования вследствие размещения концессионных участков на землях, которые являются муниципальной собственностью, или в непосредственной близости от них; в-третьих, разрывы традиционных маршрутов движения людей и животных магистральными газопроводами и нефтепроводами, автомобильными и железными дорогами.

РФ как субъект международного права имеет юридические обязательства в сфере защиты интересов и поддержки коренных народов. Хотя Россия не ратифицировала Конвенцию Международной организации труда № 169 «О коренных народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», принятую в Женеве на 76-й сессии Генеральной конференции МОТ в 1989 г., тем не менее Конституция РФ содержит правовые нормы, отражающие наиболее существенные положения данной конвенции. В 1998 г. РФ ратифицировала Рамочную конвенцию Совета Европы о защите прав национальных меньшинств.

В соответствии с Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» (1999 г.) все организации, ведущие хозяйственную или иную деятельность на территориях общин, занимающихся традиционными промыслами, обязаны производить оценку рисков возможного ущерба, связанного с последствиями реализации проектов, и корректировать негативное воздействие на окружающую среду и благополучие населения. Процедура оценки предполагает осуществление этнологической экспертизы – научного исследования, цель которого – выявление изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации их развития [2].

Хотя понятие этнологической экспертизы в правовом поле существует уже достаточно долго, до настоящего времени не выработано единой, утвержденной на уровне закона надежной методики оценки ущерба, наносимого хозяйствующими субъек-

тами общинам коренных малочисленных народов. Попытки создать такой закон неоднократно повторялись на протяжении последних двадцати лет. Но на уровне субъектов РФ законодательные акты об этнологической экспертизе стали реальным правовым инструментом лишь в Якутии – единственном регионе РФ, где такая экспертиза обязательна, ведется реестр недропользователей, работающих в местах проживания коренных народов, осуществляется контроль за их деятельностью. Что касается других субъектов РФ, то там этнологическая экспертиза не стала реальным регулятором отношений между сообществами коренных малочисленных народов и хозяйствующими субъектами.

Одна из причин такого положения – наличие на федеральном уровне довольно сильного промышленного лобби ресурсодобывающих компаний, которые препятствуют правовым новациям, принимающим во внимание реальный, а не формальный учет ущерба. Так, в 2015 г. на обсуждение Государственной думы был внесен проект Федерального закона РФ «О государственной поддержке лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, ведущих кочевой и (или) полукочевой образ жизни» [3]. Однако в 2016 г. было принято решение о нецелесообразности данного закона. В заключении на проект от 21 марта 2016 г. отмечалось, что предложенные в законопроекте определения понятий «лица, ведущие кочевой образ жизни малочисленных народов», «места кочевий» требуют уточнения и конкретизации, поскольку не обеспечивают однозначной их идентификации. Критики законопроекта указали также на наличие в нем норм, дублирующих федеральные законы и иные нормативные правовые акты. Из-за данных замечаний законопроект не был поддержан [4].

22 февраля 2018 г. на обсуждение был вынесен проект федерального закона об этнологической экспертизе, в котором последняя была определена как «оценка социально-культурных последствий внедряемой хозяйственной деятельности и иных управленческих решений на объекты этнокультурного наследия граждан РФ». Однако с такой концепцией выразила несогласие Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (КМНС). По мнению экспертов ассоциации, авторы инициативы, предлагая оценивать влияние хозяйственной деятельности на этнокультурное и нематериальное культурное наследие, игнорируют ее воздействие на исконную среду обита-

ния, традиционный образ жизни и традиционное природопользование коренных народов [5]. Слушания по проекту состоялись в Общественной палате РФ 21 марта 2018 г. Документ не прошел даже так называемого «нулевого» чтения – было принято решение о необходимости значительно доработать его текст, прежде чем выносить на новое обсуждение. В качестве компромиссного шага Комитетом Государственной думы по делам национальностей было принято решение поддержать инициативу разработки законопроекта о сохранении и развитии нематериального культурного наследия народов России [6].

В отношении же оценки современного состояния исконной среды обитания коренных народов и возможности сохранять ее как источник воспроизводства традиционного образа жизни было принято решение внести необходимые поправки в Закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ». По сообщению издания «Национальный акцент», 27 марта 2018 г. Госдума рассмотрела законопроект о компенсациях коренным малочисленным народам за ущерб, нанесенный их среде обитания хозяйственной деятельностью. Согласно законопроекту, российское Правительство должно будет установить порядок и методику возмещения убытков, причиненных малочисленным народам. Документ представил заместитель руководителя Федерального агентства по делам национальностей П. Семенов, содокладчиком выступил председатель Комитета ГД по делам национальностей И. Гильмутдинов. По мнению последнего, «самое пристальное внимание» нужно уделить методике исчисления убытков, которую представят разработчики законопроекта. Он отметил, что без широкого ее обсуждения законопроект во втором чтении принят не будет [7].

Таким образом, интрига сохраняется. Ее суть заключается в максимально возможном сближении нормативной базы, учитывающей интересы коренных народов, и практики правоприменения законов в отношении их реальной защиты. Если этот процесс будет тормозиться, окажется нереальным социальное партнерство в отношениях между коренными народами и добывающими компаниями. Сами практики такого партнерства ограничиваются выделением средств на строительство объектов социальной инфраструктуры, оплату путевок в санатории или детские лагеря и т.п. Эти меры, безусловно, необходимы, но не дос-

таточны для выстраивания долгосрочной стратегии освоения Севера, создания комфортных условий жизни северян, устойчивого развития местных и региональных сообществ.

Настоящее vs будущее: конфликт интересов и ценностей

Неурегулированность правовых отношений является одной из причин конфликтогенеза вокруг территорий традиционного природопользования в Югре. Специфика данного региона – его сырьевая специализация, через которую Россия включается в международные экономические процессы. Другой характерной особенностью округа является сравнительно высокий уровень жизни, наличие рабочих мест, что служит причиной миграции этнически разнородного населения, в том числе из регионов Кавказа и Средней Азии. Это обстоятельство нередко становится источником межэтнического напряжения, чаще всего между различными этническими кланами приезжих. Однако время от времени в межэтнические конфликты втягивается и местное население: представители коренных малочисленных народов Севера и русские старожилы Югры.

По данным Всероссийской переписи 2010 г., доля хантов в структуре населения округа составляла 1,2% (около 20 тыс. чел.), манси – 0,7% (11 тыс. чел.), ненцев – 0,1% (1,5 тыс. чел.), коми и коми-пермяков – 0,4% (по 2,5 тыс. чел.). Но несмотря на, казалось бы, незначительную долю коренных малочисленных народов в этнической структуре населения региона, не превышающую 2,5% от общей численности [8], реально в традиционные промыслы включена значительно большая часть сельского населения округа, проживающего преимущественно в национально-смешанных поселениях ХМАО. Высокая доля межэтнических браков, значительный процент лиц с двойной идентичностью позволяют говорить о сложившихся в округе локальных межэтнических сообществах. Важно отметить, что ядро межэтнических сообществ составляет старожильческое население: русские и представители северных этносов. Субъектность местных сообществ наиболее высока на муниципальном уровне и снижается по мере приближения к региональному уровню принятия решений. Однако и на этом уровне есть влиятельные общественные субъекты, в том числе организации, представляющие интересы коренных народов Севера, например, Ассоциация «Спасение Югры».

В основе конфликтов общин коренных малочисленных народов Севера и хозяйствующих на территории муниципальных образований национально-смешанных поселений Югры субъектов лежит два комплекса причин: конфликт интересов и конфликт ценностей, фундированных в представлениях о месте коренных народов в современной цивилизации. Хотя общепризнанным является взгляд на образ жизни коренных народов как элемент культурного разнообразия современного мира, не ушли в прошлое представления о них как о «дикарях» и «отсталых народах», которые препятствуют развитию в целом, в частности, национальному [1]. Проиллюстрируем данный тезис на примере двух кейсов, в каждом из которых находит отражение один из двух упомянутых аспектов конфликтогенеза.

Первый из них имеет начальным эпизодом конфликт между представителем местного сообщества сельского поселения Рускинская Сургутского района ХМАО и сотрудниками ОАО «Сургутнефтегаз» осенью 2014 г. Конфликт широко известен благодаря социальным сетям, которые подробно освещали обстоятельства столкновения оленевода С. Кечимова, хранителя священного озера Имлор, с представителями «Сургутнефтегаза». Поводом стало заявление в правоохранительные органы со стороны сотрудников «Сургутнефтегаза» о покушении оленевода на убийство и расстреле двух собак, принадлежавших заявителям. На территории концессионного участка, часть которого находится в непосредственной близости от достопримечательного места, запрещены провоз домашних питомцев, а также охота и рыбалка для всех, кроме членов общины ТТП (территории традиционного природопользования), где произошли описываемые события. Нефтяники не только охотились там, где это запрещено, но и провезли собак, которые напали на оленей. Кечимов действительно угрожал им, предупреждая, что если закон против их самоуправства бессилён, то он готов защищать свое стадо и территорию самочинно. Он подписал признательные показания, хотя его адвокаты впоследствии установили, что они были получены нелегитимным способом. Конфликт и последовавший за ним судебный процесс над Кечимовым стали предметом пристального внимания в местных сообществах, на региональном и даже международном уровне благодаря деятельности общественных организаций. В результате его освещения в СМИ и на сайтах Центрального совета коренных малочисленных на-

родов Севера, Гринпис России, творческих организаций и организаций финно-угорского мира власть, в том числе региональная, было вынуждена прислушаться к мнению представителей местных сообществ.

В числе результатов, достигнутых совместными усилиями, – не только «мягкий» приговор Кечимову, но и присвоение оз. Имлор статуса достопримечательного места федерального значения [9–13].

Судебный процесс, продолжавшийся два года, завершился 2 февраля 2017 г. признанием Кечимова виновным по обоим эпизодам. Но амнистия, объявленная в апреле 2015 г. в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне, освободила его и от судимости, и от наказания в виде 300 часов обязательных работ.

Другой кейс иллюстрирует, скорее, конфликт ценностных представлений, природа которых не исключает, однако, и правовых последствий.

Так, по сообщениям Ассоциации коренных малочисленных народов Севера России от 20 февраля 2018 г., в Югре участились случаи необоснованного возбуждения уголовных дел в отношении коренных народов по факту применения ими огнестрельного оружия и современных технических средств. В конце марта 2017 г. в целях самообороны четверо оленеводов из Сургутского района ХМАО вынужденно уничтожили медведицу, которая напала на ребенка одного из них. По факту охоты было возбуждено уголовное дело, изъято оружие участников охоты. Основанием для вышеуказанных мероприятий со стороны правоохранителей Югры стала такая интерпретация закона, согласно которой обеспечение традиционного образа жизни не предусматривает использования коренными малочисленными народами механических транспортных средств (снегоходов) для охоты. Следуя ей, коренные жители Севера не имеют права использовать средства современной цивилизации для ведения традиционных промыслов, в том числе охотиться на медведя. Однако, как утверждает эксперт в области прав коренных народов Ю. Якель, такого запрета в законодательстве Российской Федерации нет [14].

В обращении к Генеральному прокурору РФ с просьбой восстановить справедливость и снять незаконные обвинения эксперт обратила внимание на противоречие между законодательными нормами и правоприменительной практикой. Однако дан-

ный случай показателен еще и тем, что иллюстрирует существующие в обыденном сознании мифы о традиционном образе жизни как жизни в чуме, без доступа к современным технологиям, средствам охоты и связи.

Сегодня глобальная коммуникация дает локальным сообществам Обского Севера больше возможностей для донесения своей позиции не только власти, но и широкой общественности. Так, благодаря социальным сетям инциденты, связанные с ущемлением прав коренных народов Севера, быстро попадают на новостные ленты и становятся предметом общественного обсуждения.

Определенный прогресс в отношении прав аборигенов на землю наметился еще в 1990-е годы [15, 16]. Тем не менее идея корпоративной социальной ответственности еще не стала определяющей в деятельности естественных монополистов – крупных хозяйствующих субъектов [17]. Государство предпринимает определенные меры для того, чтобы побудить компании выстраивать систему долгосрочных партнерских отношений со старожильческим населением, в том числе и через разработку законодательных инициатив. Однако отсутствие реальных правовых механизмов, позволяющих учитывать наносимый территориям традиционного природопользования ущерб и заставляющих компенсировать его размер общинам коренных малочисленных народов, по факту не позволяет ограничивать произвол компаний.

Результаты исследования

Проблема социального благополучия жителей региона, в том числе и обладающих особыми, коллективными правами, изучалась сотрудниками Института философии и права СО РАН в ходе экспедиции в Ханты-Мансийский автономный округ в 2014 г. Одна из задач исследования заключалась в выявлении показателей социального самочувствия членов межэтнических сообществ Обского Севера: степени удовлетворенности различными сторонами жизни; ожиданий от будущего; восприятия своей идентичности. Всего было опрошено 442 жителя региона, в том числе 71 представитель коренных малочисленных народов. На вопрос анкеты массового опроса *«Каким Вы видите будущее коренных малочисленных народов Севера России?»* были получены ответы 149 респондентов (таблица).

Обращает на себя внимание тот факт, что представления о будущем коренных малочисленных народов ХМАО различают-

ся у их представителей (хантов и манси) и у других этносов (русских, украинцев, выходцев из регионов Кавказа и Средней Азии и др.). Так, почти половина опрошенных из числа представителей некоренных этносов уверены, что будущему развитию коренных малочисленных народов ничего не угрожает, в то время как большинство хантов и манси солидарны с диаметрально противоположной оценкой: 61,2% из них считают, что их будущее находится под угрозой. В данном контексте тревожит пессимистическое видение современного состояния и перспектив своего развития представителями коренных малочисленных народов на фоне спокойного его восприятия другими опрошенными.

Таблица

Распределение ответов на вопрос «Каким вы видите будущее коренных малочисленных народов Севера России»

Вариант ответа		Другие народы	КМНС	Всего
Я считаю, что их будущему ничто не угрожает	По числу ответивших	40	12	52
	В % по столбцу	48,8	17,9	34,9
Я считаю, что их будущее находится под угрозой	По числу ответивших	27	41	68
	В % по столбцу	32,9	61,2	45,6
Другое	По числу ответивших	3	2	5
	В % по столбцу	3,7	3,0	3,4
Трудно сказать	По числу ответивших	12	12	24
	В % по столбцу	14,6	17,9	16,1

При этом отвечая на вопрос: «Довольны ли вы сейчас в целом своей жизнью», более половины респондентов из числа представителей коренных малочисленных народов дали положительный ответ (51,5%). Сопоставление двух показателей социального самочувствия – удовлетворенности своей жизнью в настоящем и неуверенности в будущем – позволяет предположить, что на уровне повседневного горизонта бытия представители коренных малочисленных народов сохраняют устойчивую ориентацию «жить сегодняшним днем». Следовательно, и право на культурное самоопределение в определенных обстоятельствах может быть принесено в жертву сиюминутным выгодам.

Между тем сокращение численности северных этносов под воздействием хозяйственных практик доминирующего большинства может привести и к исчезновению уникальных способов взаимодействия человеческого коллектива с пространством вмещающего ландшафта, и к деградации самого ландшафта. Хотя реализация такого пессимистичного сценария вряд ли возможна, тем не менее вовсе исключать его было бы неправильно. Сама вероятность такого исхода должна маркировать предел стратегии, нацеленной на ресурсную эксплуатацию и практики экстрактивизма. Необходимо переосмысление парадигмы освоения Севера в новых категориях, предполагающих возможность не только экономической, но и этической его оценки.

Литература

1. Доклад, подготовленный по итогам совещания международной группы экспертов по теме «Устойчивое развитие на территориях коренных народов» // Постоянный форум по вопросам коренных народов. Экономический и социальный совет ООН. 23–25 января 2018 г., Нью-Йорк. URL: <http://undocs.org/ru/E/C.19/2018/7>
2. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». URL: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-30041999-n-82-fz-o>
3. Законопроект № 1026256–6 «О государственной поддержке лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, ведущих кочевой образ жизни». URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/1026256-6>
4. Заключение Правительства РФ от 21 марта 2016 г. № 1777п-П44 на проект Федерального закона «О государственной поддержке лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, ведущих кочевой образ жизни». URL: <http://base.garant.ru/57727070>
5. Ассоциация коренных народов Севера выступила против проекта закона об этнологической экспертизе // Национальный акцент. 2018. 22 марта. URL: <http://nazaccent.ru/content/26840-associaciya-korennyh-narodov-severa-vystupila-protiv.html>
6. В России может появиться закон о сохранении нематериального наследия коренных народов // Парламентская газета. – 2018. – 23 марта. URL: <https://www.pnp.ru/culture/v-rossii-mozhet-poyavitsya-zakon-o-sokhraneni-nematerialnogo-naslediya-korennykh-narodov.html>
7. Госдума рассмотрела законопроект о компенсации ущерба коренным малочисленным народам // Национальный акцент. – 2018. – 28 марта. URL: <http://nazaccent.ru/content/26884-gosduma-rassmotrela-zakonoproekt-o-kompensacii-usherba.html>

8. Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 года. Национальный состав населения по субъектам РФ. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/per-itog/tab7
9. Оставить священное озеро без хранителя? В Югре разгорается скандал вокруг культового места аборигенов // URAnews. – 2015. – 17 июня. URL: <https://ura.news/news/1052211947>
10. Один на озере нефти // Радио Свобода. – 2015. – 21 августа. URL: <https://www.svoboda.org/a/27199956.html>
11. *Степыгин А.* ООН вмешалась в спор аборигенов Югры с «Сургутнефтегазом» // URAnews. – 2015. – 6 октября. URL: <https://ura.news/articles/1036272527>
12. Дело Кечимова близится к развязке // Surgutfilm. – 2016. – 9 декабря URL: http://surgutfilm.ru/delo_kechimova
13. Югорскому шаману Кечимову вынесли приговор // Национальный акцент. – 2017. – 3 февраля. URL: <http://nazaccent.ru/content/23073-yugorskому-shamanu-kechimovu-vynesli-prigovor.html>
14. *Якель Ю.* Без вины виноватые. Традиции и закон – две грани жизни коренных малочисленных народов. 20.02.2018. URL: <http://raipon.info/info/news/3018>
15. *Попков Ю. В.* Народы Севера и нефть // ЭКО. – 1998. – № 7. – С. 141.
16. *Мархинин В.В., Удалова И.В.* Традиционное хозяйство народов Севера и нефтегазовый комплекс (социологические исследования в Ханты-Мансийском автономном округе). – Новосибирск: Наука, 2002. – 254 с.
17. *Новикова Н.И.* Нефть, газ, коренные народы: кто напишет правила? // Вестник угроведения. – 2016. – № 3 (26). – С. 133.

НАВОДНЕНИЯ В АРКТИКЕ: ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ЖИЗНЬ МЕСТНЫХ ОБЩИН В РОССИИ И США*

Т.Н. ГАВРИЛЬЕВА, д.э.н.,

Отдел региональных экономических и социальных исследований ЯНЦ СО РАН

А.Н. САВИНОВА, к.геогр.н.,

Институт естественных наук СВФУ

В.В. ФИЛИППОВА, к.и.н.,

Институт гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера СО РАН,

Якутск

Дж. Ч. ЭЙКЕЛЬБЕРГЕР, профессор,

Университет Аляски, Фербэнкс

Е.Е. КОНТАРЬ, *Международный арктический*

исследовательский центр, Университет Аляски

О проекте

Актуальность арктических исследований определяется тем, что этот регион сегодня рассматривается как плацдарм новой, возможно, скорой и масштабной волны промышленной и гуманитарной экспансии. При этом должны учитываться природные опасности и проблемы жителей, населяющих Арктику.

Межстрановые и междисциплинарные исследования, в том числе социального характера, представляют особый интерес, так как, несмотря на различные типы политических систем и экономических моделей, жизнь северных общин в разных странах имеет много общего, это – экстремальные климатические условия, сложности в жизнеобеспечении, уязвимость от природных бедствий, изолированность поселений, что осложняет доставку материальной и иной помощи в случае чрезвычайных ситуаций и др.

Проект FY2016 Peer-to-Peer программы посольства США в г. Москве «Reducing spring flood impacts for wellbeing of

* ЭКО. – 2017. – № 8.

communities of the North» реализован на основе сотрудничества Университета Аляски (г. Фербэнкс, США) и Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова (г. Якутск, Россия), входящих в международную образовательную и исследовательскую сеть University of the Arctic (UArctic).

Исследование построено на сравнительном анализе воздействия наводнений на жизнь местных общин в Едейском наслеге Республики Саха (Якутия) и г. Галена в штате Аляска, пострадавших от масштабных наводнений на реках Лена и Юкон в мае 2013 г. Для достижения главной цели проекта – снижения негативного воздействия весенних половодий, – прошли визиты американских коллег в Якутию в ноябре 2015 г. и российских коллег на Аляску в марте 2016 г., во время которых участники проекта ознакомились с методами мониторинга и прогнозирования паводков, оценили эффективность превентивных мероприятий и понесенный ущерб, а также исследовали воздействие наводнений на жизнь местных общин.

Помимо научных исследований и чтения лекций в рамках проекта, выстроился активный диалог между местными, региональными и федеральными органами исполнительной власти с жителями пострадавших населенных пунктов. В работе активное участие принимали представители коренного населения. Ожидаемыми результатами проекта являются совершенствование национальных систем подготовки к наводнениям, алгоритмов действий в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций, а также повышение эффективности социальной защиты пострадавших.

Наводнения в Арктике: риски и причины роста потерь

Как отмечалось в Концепции ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса РФ в 2012–2020 годах», Россия является страной умеренных гидрологических рисков, негативному воздействию вод подвержено 2,3% территории. Затопляются отдельные территории 746 городов, в том числе более 40 крупных, тысячи населенных пунктов с населением около 4,6 млн чел., хозяйственные объекты и более 7 млн га сельскохозяйственных угодий [1. С. 4].

Сибирь и Дальний Восток наиболее уязвимы к наводнениям. Именно на них приходится основная часть экономического ущерба от неблагоприятных природных явлений [2. С. 258]. Якутия является регионом с одним из самых высоких уровней риска

наводнений. За 1940–2012 гг. только 14 лет населенные пункты республики не подвергались затоплению [3. С. 5].

К прямому ущербу от наводнений относятся гибель людей, повреждения и разрушения жилых и производственных зданий, дорог, линий электропередачи и связи, затраты на эвакуацию населения и др. Косвенный ущерб включает сокращение выработки продукции, временное прекращение работы транспорта, ухудшение условий жизни, рост расходов на содержание зданий и др. Прямой и косвенный ущербы от стихийных бедствий обычно находятся в соотношении 70% и 30% [4. С. 193].

Методики оценки потерь от стихийных бедствий в России в основном учитывают только прямой ущерб. Определение экономических последствий затруднено тем, что не всегда включаются затраты на реагирование на чрезвычайную ситуацию, а из-за отсутствия достоверной информации по инвентарной стоимости активов отмечается нехватка данных [2. С. 258]. Кроме того, экономическая оценка последствий природных бедствий и техногенных катастроф сталкивается с серьезными проблемами, прежде всего по причинам методического и этического характера. Из-за этих трудностей подлинные масштабы катастроф и их влияние на социально-экономическое развитие недооценивают, что может снизить ценность и эффективность экономических программ и прогнозов, особенно в будущем (с учетом растущих рисков для экономики и населения) [5. С. 49].

Ущерб от наводнений в Республике Саха (Якутия) в 1998–2013 гг. оценивается в 17,1 млрд руб. (рис. 1). В годы катастрофических наводнений ущерб доходил до 2,8% (в 1998 г.) и даже 7% (в 2001 г.) валового регионального продукта. В среднем за 1998–2013 гг. прямой ущерб от наводнений составлял 0,5% ВРП в год. Высокий уровень ущерба от наводнений характерен для районов и городов Центральной Якутии с относительно высокой плотностью населения (Намский, Хангаласский, Мегино-Кангаласский, Олекминский, Кобяйский районы и г. Якутск). Большинство поселений данных районов расположены на берегах р. Лена. Относительно спокойные периоды, когда паводок не сопровождается сильным наводнением, длятся 3–4 года. При этом сохраняется 10–12-летняя периодичность наступления катастрофических наводнений.

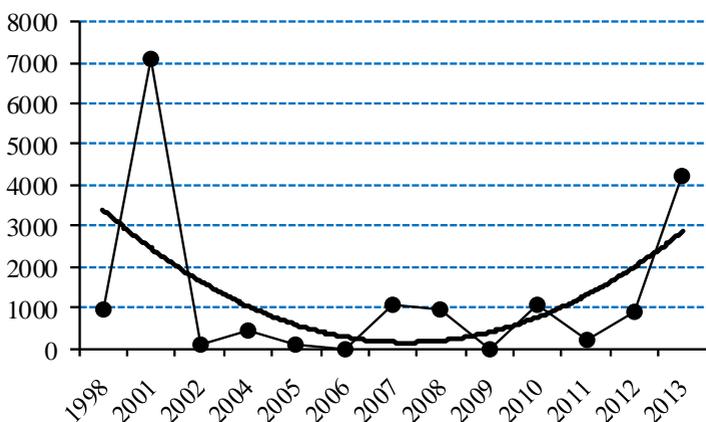


Рис. 1. Ущерб от паводков в Республике Саха (Якутия) в 1998–2013 гг., млн руб.

Источник: [6. С. 5–6; 7. С. 80; 8. С. 2].

Россия – социальное государство, поэтому в сфере возмещения ущерба от стихийных бедствий, в отличие от американской и европейских моделей, предполагающих личную ответственность, преобладает патернализм. Ущерб от стихийных бедствий и техногенных катастроф компенсируется в основном за счет бюджетных средств. Из-за неразвитости системы имущественного страхования отсутствуют адекватные механизмы оценки ущерба, и размер компенсаций зависит от масштаба стихийного бедствия, наличия человеческих жертв, актуальности события в СМИ и общественном сознании, а также текущей бюджетной ситуации.

По данным Министерства финансов, из средств Резервного фонда Правительства РС (Я) на предотвращение наводнений и возмещение ущерба от них в 2002–2014 гг. было израсходовано 4,859 млрд руб., или 69% средств фонда (всего – 7,036 млрд руб.). За счет средств фонда в среднем покрывалось 34,4% ущерба, остальное – из средств федерального бюджета, страховых компаний и др. Часть расходов по возмещению ущерба населению, а также за выполненные поисковые, аварийно-восстановительные работы авиакомпаниям, поставщикам материально-технических ресурсов и нефтепродуктов переносится на последующие годы, так как

система бюджетного планирования не учитывает риски чрезвычайных ситуаций.

Паводки наносят существенный ущерб и экономике Аляски. В мае 2013 г. от наводнений пострадали шесть поселений, расположенных на р. Юкон, по одному поселению на р. Коюкук и Тана на [9]. По данным Подразделения внутренней безопасности и управления чрезвычайными ситуациями штата, общий ущерб составил 71,402 млн долл. (0,12% ВРП Аляски в 2013 г. – *прим. авт.*). На восстановительные работы штат выделил 29,109 млн долл., а федеральное правительство – 42,293 млн долл. [10].

Несмотря на широкое распространение в США системы страхования личного и общественного имущества от стихийных бедствий, она не охватывает такие удаленные малочисленные поселения, как Галена. На момент наводнения в мае 2013 г. лишь у Yukon Koyukuk Elder Assisted Living Facility – учреждения, предоставляющего пожилым людям возможность проживания с уходом, имелась страховка на 500 тыс. долл. Этого было недостаточно, чтобы покрыть все расходы, для восстановления учреждения потребовалось привлечение федеральных и благотворительных средств. Ущерб от наводнения на р. Юкон в 2013 г., включая оказание экстренной помощи, эвакуацию населения и ликвидацию последствий, был полностью компенсирован за счет бюджетных средств и пожертвований.

Ответственные организации и превентивные мероприятия

Рост ущерба от наводнений и, соответственно, расходов на преодоление их последствий в основном обусловлены несогласованностью национальных систем управления водными ресурсами и реагирования на чрезвычайные ситуации, низкой эффективностью превентивных мероприятий, а также проблемами в размещении северных поселений.

Национальные системы управления водными ресурсами и реагирования на чрезвычайные ситуации. В России сформировалась иерархически сложная управленческая структура, в том числе в сфере ответственности за природные опасности. Отчасти это – наследие советской системы, отчасти – результат административной реформы начала 2000-х годов, которую многие эксперты признали неудачной из-за роста расходов и усложнения системы взаимодействия между различными ведомствами.

Нормативно-правовая база по Гражданской обороне (ГО) и чрезвычайным ситуациям (ЧС) в России включает в себя 21 федеральный закон, три указа Президента РФ, 23 постановления Правительства РФ, 42 ведомственных нормативных акта. На уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления также принимаются отдельные нормативные акты, включая распоряжения о расходовании средств из резервных фондов и создании специальных учреждений. Например, в Якутии к структурам, функционально ответственным за чрезвычайные ситуации, относятся:

- Ленское бассейновое водное управление – предотвращение негативного воздействия вод и ликвидация его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности, в том числе очистка русел рек, проведение дно-углубительных работ;
- Росгидромет – оценка рисков, мониторинг и прогнозирование природных ЧС;
- Главное управление МЧС России по РС (Я) – проведение предупредительных мероприятий по снижению риска чрезвычайных ситуаций, ликвидация последствий ЧС; оценка нанесенного ущерба;
- ГКУ «Исполнительная дирекция по ликвидации последствий весеннего паводка и организации восстановительных работ в РС (Я)» – оценка нанесенного ущерба и ликвидация последствий ЧС, подряды на строительство, распределение компенсаций;
- органы местного самоуправления – взаимодействие в ходе ЧС, эвакуация, выплаты компенсаций на возмещение ущерба личному имуществу.

Таким образом, полномочия распределены между различными ведомствами федерального, регионального, муниципального и объектового уровня, в комплексе они формируют Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций согласно федеральному закону от 21.11.94 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [11].

Как показало катастрофическое наводнение на Дальнем Востоке в июле-сентябре 2013 г., крайне важны реальные коммуникации между различными ведомствами, уровень и качество связей, что вырабатывается годами. В пострадавших регионах орга-

ны управления не были готовы к столь масштабному стихийному бедствию из-за отсутствия опыта.

Сейчас Якутия из-за частых наводнений конца XX – начала XXI века обладает одной из наиболее эффективных в части межведомственного взаимодействия систем предупреждения, реагирования и ликвидации последствий наводнений в России. Ежегодно в три этапа осуществляется подготовка к весеннему паводку:

- подготовительный этап (за четыре месяца до ледохода, январь-февраль): формирование межведомственной рабочей группы; оценка и подготовка необходимых финансовых и технических ресурсов; анализ данных Росгидромета;
- операционный этап (за два месяца до ледохода, март-апрель): разработка плана мероприятий по смягчению рисков и реагированию на ЧС в паводкоопасный период, получение прогноза вскрытия рек и данных оперативного мониторинга Росгидромета, разработка превентивных мероприятий по предотвращению заторов (схемы и карты по распиловке и зачернению льда и др.), координация работы с органами государственного управления и местного самоуправления РС (Я);
- превентивный этап (1 месяц – 2 недели до вскрытия рек, апрель-май): расширение сети гидрометрических постов, информирование местных администраций и населения о риске наводнений, осуществление превентивных мероприятий, эвакуация населения, домашнего скота и др.

После чрезвычайной ситуации формируются комиссии по оценке ущерба и помощи пострадавшим. Отмечается несовершенство федерального законодательства в этой сфере. Весенний паводок в Якутии проходит в мае-июне, оценка ущерба и разработка планов по восстановлению заканчиваются только в июле. Для проведения конкурсного отбора поставщиков и исполнителей в РФ требуется 1–1,5 месяца, соответственно, к строительным работам подрядчики могут официально приступить только в середине или конце августа. А с начала сентября уже отмечается снижение температуры воздуха.

В отличие от России, в США нет единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Подготовка к паводкам происходит в каждом поселении индивидуально в соответствии с местным планом. Полномочия по предупреждению и ликвидации их последствий, в частности на Аляске, распреде-

лены между государственными, муниципальными и общественными организациями:

- Федеральное агентство по управлению в ЧС (Federal Emergency Management Agency (FEMA), подразделение Министерства внутренней безопасности США) – координация действий по ликвидации последствий крупных стихийных бедствий, когда с ними не способны справиться власти штата. Привлекается в условиях объявления чрезвычайного положения на основе официального запроса о помощи федеральному правительству, подаваемого губернатором штата президенту США [12];
- Национальная метеорологическая служба (одно из шести федеральных агентств, входящих в Национальное управление океанских и атмосферных исследований (NOAA)) – предоставление гидрологических и погодных прогнозов, предупреждение местных администраций и жителей. Во время паводков сотрудники службы совершают полёты над реками для мониторинга формирования ледовых заторов;
- Подразделение внутренней безопасности и управления чрезвычайными ситуациями шт. Аляски (AKDHSEM) – отвечает за оказание первой помощи и эвакуацию пострадавших и оценивает ущерб после наводнения. Вместе с сотрудниками из Национальной метеорологической службы представители AKDHSEM совершают речные надзоры во время ледохода, а также по просьбе местного управления осуществляют координацию действий;
- Конференция вождей Тананы (ТСС) – институт самоуправления атабаскинских индейцев. Организация содействует AKDHSEM в оказании первой помощи поселениям коренных жителей. Во время наводнения в Галене в 2013 г. ТСС первой обеспечила эвакуацию населения;
- Американский Красный Крест Аляски – филиал международной благотворительной организации, чьи сотрудники и волонтеры в ходе и в первое время после наводнения предоставляют еду, питьевую воду и медикаменты пострадавшим, и также помогают с оформлением документов;
- религиозные организации – оказывают помощь в ремонте и строительстве жилых домов, пострадавших во время наводнений;

- органы местного и племенного самоуправления – ответственны за обеспечение безопасности и оповещение населения о потенциальном наводнении, предоставление помощи во время эвакуации, частичную компенсацию ущерба. Для получения помощи штата местная администрация должна обратиться к губернатору с официальным запросом.

Сферы ответственности между этими организациями не закреплены нормативно, что затрудняет межведомственное взаимодействие во время паводков. Так, отсутствие налаженных коммуникаций между органами управления федерального уровня и штата привело к задержке выплаты денежных компенсаций пострадавшим в Галене на полтора месяца. Перед началом восстановительных работ FEMA проводит оценку ущерба в дополнение к оценке, уже проведенной властями штата [13]. В результате ремонт многих жилых домов и административных зданий в Галене был отложен до мая 2014 г. [14], в то время как в Едейском наслеге восстановительные работы, в том числе строительство новой школы, ремонт детского сада, мостов и других объектов, были завершены в октябре 2013 г.

Совместный мониторинг ледовых заторов, воздушный дозор во время ледохода, осуществляемый AKDHSEM и Национальной метеорологической службой, являются единственным примером эффективного межведомственного сотрудничества на Аляске [15].

Таким образом, российская система, в отличие от американской, более слажена, во многом более эффективна, но, возлагая все полномочия и расходы по предупреждению и ликвидации последствий стихийных бедствий на органы государственного управления и местного самоуправления, исключает какую-либо роль общественных организаций. Также в России нет оценок достаточности или избыточности системы реагирования на стихийные бедствия. Объем бюджетных расходов на ее содержание значителен отчасти и потому, что в условиях социального государства ограничение свободы действий населения и общественных организаций компенсируется трансфертами, помощь во время стихийных бедствий и социальная защита пострадавших – одна из этих форм.

Превентивные мероприятия. По мнению ряда экспертов, одна из причин частых наводнений в Якутии – недостаточный объем работ по очистке речных русел. Если до проведения землерепательных работ на р. Лена периодичность наступления уров-

ней выше критических по г. Якутску отмечалась раз в 7–12 лет (1917 г., 1924 г., 1933 г., 1946 г., 1958 г., 1966 г.), то с началом проведения дноуглубительных работ (в 1970–1990 годах) и достижением в районе г. Якутска и ниже по течению гарантированных глубин (3 м) заторы уже не вызывали значительных подъемов воды. С прекращением дноуглубительных работ и переходом русла в естественное состояние наблюдалась серия максимальных уровней весеннего паводка (1998 г., 1999 г., 2001 г.). Нехватка бюджетного финансирования сказывается и на работе Росгидромета. Если еще в 1980 г. в Якутии действовало около 300 гидрометеорологических станций и постов, то к моменту катастроф (1998–2001 гг.) их число сократилось на 40%, из-за чего плотность сети наблюдения стала критически низкой [4. С. 14].

Такие широко практикуемые в Якутии превентивные меры, как зачернение и распиловка речного льда, подрыв ледовых заторов, не практикуются на Аляске с середины 1990-х годов вследствие прекращения финансирования. Изначально данные работы велись ВВС США для защиты военных баз [16]. После окончания холодной войны многие из них были закрыты или конверсированы, например, в Галене военная база после 2008 г. стала школой-интернатом [17]. В отличие от Министерства обороны, федеральные ведомства и штат не выделяют средств на данные мероприятия, ссылаясь на отсутствие научно обоснованных доказательств их эффективности.

Некоторые северные поселения защищены насыпными дамбами. В Галене после наводнения в мае 1945 г. ВВС США была построена дамба, обеспечивающая безопасность аэропорта, но не жилых домов и социальных объектов [18]. В Едейском наслеге насыпная дамба была возведена только после наводнения 2013 г.

Современные сооружения инженерной защиты для северных поселений недоступны из-за высокой стоимости, например, для Едейского наслега они оцениваются в 1 млрд руб., или 770 тыс. руб. на одного жителя.

На Аляске распространена практика переноса поселений, которая пока безуспешно апробируется в Якутии [19. С. 206; 20. С. 31]. После самого крупного в истории Галены наводнения (1971 г.) большая часть жителей была переселена на участок, расположенный на возвышенности в нескольких километрах от исторического центра [21]. В мае 2013 г. 90% домов в Новом городе было затоплено. Старый город был признан опасной зоной, феде-

ральное правительство выделило средства на выкуп домов и новое переселение. Те, кто отказался переезжать, были вынуждены восстанавливать жилье за свой счет.

Также в США широко практикуется подъем зданий на винтовые сваи. После наводнения в мае 2013 г., по рекомендации FEMA и ADHSEM, все пострадавшие жилые дома в Новом городе Галены были подняты на 3,5 м, что на 1 фут (30,5 см) выше исторического рекорда 1971 г. Эта практика постепенно внедряется и в строительство малоэтажных домов в Якутии.

Проблемы размещения северных поселений. Поселения являются устойчивыми территориальными образованиями. Немаловажную роль в истории их формирования играют ландшафт, а также наличие достаточных для обеспечения жизнедеятельности и благоприятных для ведения хозяйства условий окружающей среды. Доступ к питьевой воде – критически важный фактор, и все крупные города, как правило, являются портами. Яркий пример важности удачного размещения – г. Якутск, основанный в 1632 г. казаками П. Бекетова сначала на правом берегу р. Лена, а впоследствии из-за ежегодных затоплений перемещенный на более высокий левый берег [22. С. 257].

Бедность природной среды на Севере, обусловленная климатическими факторами, предопределяла распыленную систему расселения в условиях традиционной экономики вплоть до начала XXI века. Так, по данным переписи 1926 г., средняя людность сельских поселений в Якутии составляла 23,3 чел., а число населенных пунктов доходило до 11,7 тыс. Разведение скота требовало значительных земельных наделов, домохозяйства регулярно мигрировали между зимними и летними домами [23. С. 466]. В случае наводнений, лесных пожаров или засухи они откочевывали в безопасные места, соответственно, ущерб был минимальным.

Установление советской власти и коллективизация в Якутии сопровождались принудительной концентрацией населения. «При организации новых поселков кое-где принимались необдуманные волевые решения, допускался случайный выбор местонахождения. При обследовании строящихся колхозов в Намском районе было обнаружено, что центры 5 колхозов намечено разместить на совершенно непригодных участках, без предварительной проверки грунта, качества и запасов воды» [24. С. 209].

Едейский наслег был основан в 1930-е годы в пойме р. Лена, объединив нескольких малых поселений, ранее располагавшихся

на аласах (термокарстовые котловины с водным источником, типичные для Центральной Якутии). Местные жители до сих пор используют эти места на высоком коренном берегу для выпаса скота. Неудачное расположение, наряду с гидрологическими процессами в русле р. Лена повлекли частые затопления села (в 1968 г., 1978 г., 1997 г., 2007 г., 2009 г., 2011 г., 2013 г.). Галена – также относительно молодое северное поселение. В прошлом здесь располагался рыбацкий лагерь индейцев-атабасков. В начале XX века были открыты запасы свинцовых руд, с их освоением был образован посёлок. В 1928–1929 гг. в Галене открылись школа и клиника. В начале 1940-х годов была построена база ВВС США, Галена была одним из аэропортов воздушной трассы Аляска – Сибирь во время Второй мировой войны [25]. За последние 50 лет в Галене произошло 12 лёгких и серьёзных наводнений (1966 г., 1971 г., 1972 г., 1977 г., 1984 г., 1991 г., 1989 г., 1992 г., 1994 г., 2000 г., 2001 г., 2013 г.) [26].

Таким образом, современные северные поселения – это сформированные в XX веке крупноселенные образования. Они молоды по сравнению с традиционными местами проживания, длительно формировавшимися естественным образом там, где природные ландшафты Севера этому благоприятствовали. В результате риски наводнений для северных поселений особенно высоки.

Из 409 поселений Якутии 222 населенных пункта с общей численностью жителей 630 тыс. чел. расположены на берегах рек, регулярно затапливаются 95 из них. Составлен перечень из 64 населенных пунктов с населением около 150 тыс. чел., где требуется строительство объектов инженерной защиты и берегоукрепления на период до 2025 г. [27. С. 91].

Согласно данным Национальной метеорологической службы США, на территории Аляски подвержены ежегодному риску наводнений во время весенних паводков 45 поселений с населением от 40 до 500 чел. (реки Юкон, Кускоквим, Коюкук и Кобук), а также второй по величине в штате г. Фербэнкс, расположенный на излучине рек Чины и Тананы [28].

Немаловажную роль размещение поселений играет и в ходе проведения превентивных, спасательных и восстановительных мероприятий. Отмечается резкий рост расходов на транспорт, если от стихии пострадало изолированное или труднодоступное поселение, которых в Арктике очень много. В этом плане Едейский

наслег, расположенный в 50 км от г. Якутска, имеющий доступ к автодороге с твердым покрытием, выгодно отличается от Галены, где нет круглогодичного наземного сообщения, основным трафиком является авиационный (расстояние до ближайшего крупного города Фербэнкса – 270 миль), что затрудняло доставку стройматериалов и материальной помощи.

Последствия для жизни местных общин

Наводнения в мае 2013 г. в Едейском наслеге и Галене схожи по ряду показателей. Практически все жилые дома, а также производственные здания, дороги, линии электропередачи и связи были либо полностью разрушены, либо существенно повреждены, и значительная часть населения была вынуждена находиться в продолжительной эвакуации. В Едейском наслеге было затоплено 259 домов, семь социальных объектов, были повреждены семь дорог и три моста. 43 семьи получили жилищные сертификаты и покинули село, в основном люди переезжали в пригороды г. Якутска. В Галене было затоплено 90% домов, пострадали все социальные и инфраструктурные объекты, за исключением аэропорта, часть жителей также была переселена. Несмотря на то, что наводнения в обоих поселениях привели к масштабным потерям и социальным проблемам, за три года Едейский наслег и Галена были восстановлены.

Основным источником возмещения ущерба в обоих случаях были бюджетные средства. Так, удельный вес средств из федерального бюджета на возмещение ущерба в Галене составил 59,2%, в Едейском наслеге – 54,9%, из бюджета штата и Республики – 40,8% и 44,4% соответственно. Объем финансовой помощи из средств общественных организаций невелик, всего 0,22% в Якутии и 0,01% в Галене. Но часть средств, израсходованных общественными организациями на эвакуацию населения и возмещение ущерба, на Аляске была компенсирована за счет средств государственных агентств FEMA и AKDHSEM.

Для оценки экономических последствий наводнений 2013 г. и эффективности работы органов управления в ходе чрезвычайных ситуаций был проведен опрос жителей Едейского наслега и Галены. Анкета включала несколько групп вопросов (всего 40): первая посвящена истории наводнений; вторая – социально-экономи-

ческим последствиям последнего наводнения; третья – особенностям проведения превентивных мероприятий, четвертая – оценке эффективности действий органов управления во время паводка, пятая – информированности населения и роли различных видов информации в ходе паводка, шестая – влиянию наводнений на миграцию населения; седьмая – санитарно-эпидемиологической обстановке, восьмая – оценке влияния наводнений на здоровье населения, девятая – социально-демографическим и другим характеристикам респондента и его семьи. Вопросы анкеты были универсальны для жителей обоих поселений.

Полевые исследования в Едейском наслеге были проведены в ноябре 2015 г. и в феврале 2016 г. В Галене опрос проводился в ходе полевого исследования в марте 2016 г., а также дистанционно через Интернет посредством программы SurveyMonkey. Ссылка на опросник была распространена через ежемесячные электронные сообщения от местной администрации и веб-сайт местной радиостанции. Напоминания об интернет-опросе распространялись в течение месяца через местную радиостанцию и посредством общественных сообщений (писем) от местной администрации.

Так как наводнения наносят ущерб в целом всей семье, было решено проводить опрос по домохозяйствам. По данным 2015 г., численность постоянного населения в Галене составляла 470 чел., в Едейском наслеге – 1321 чел. В Едейском наслеге было опрошено 60 семей из 276 (21,7%), средний возраст респондентов – 44 года, 28,3% – мужчины и 71,7% женщины, в Галене – 32 семьи из 190 (17,0%), средний возраст респондентов – 52 года, 40,6% – мужчины и 59,4% – женщины. Среднегодовой семейный доход у большинства опрошенных в Едейском наслеге – 480–720 тыс. руб., в Галене у 40,6% опрошенных – 95 тыс. долл., у 56,3% – 55–65 тыс. долл.

Полученные данные позволили сформулировать ряд выводов.

1. Ущерб личному имуществу жители Едейского наслега оценивают в размере 350–1000 тыс. руб., или 0,5–2 годовых дохода среднего домохозяйства. Транспортным средствам понадобился незначительный ремонт, так как большинство жителей заранее переместили их на более высокие места. Больше всего пострадали жилые дома, в которых требовались замена пола, электропроводки, ремонт стен и дверей, косметический ремонт. У 75% респондентов недвижимость и имущество были уничтожены полно-

стью, у 95% существенно пострадал дом, у 56,7% – гаражи и другие хозяйственные постройки.

Население Галены оценивает свой ущерб в размере 25–50 тыс. долл. (от 0,25 до одного годового дохода семьи). У 56,3% респондентов существенно пострадали дома, у 12,5% они не подлежали ремонту. Домам требовался косметический ремонт (56,3%), замена фундамента (31,3%), изоляционного материала (93,8%), полов (62,5%) и электропроводки (37,5%). Многие автомобили и снегоходы требовали ремонта, часть пришла в полную негодность, так как люди не успели переместить их на более высокие места. У большинства населения (62,5%) вышли из строя морозильные камеры, что привело к существенной потере запасов дичи – основного продукта питания.

2. Если оценивать ущерб по паритету покупательной способности, то ущерб и расходы на преодоление последствий наводнения, включая восстановление социальной и коммунальной инфраструктуры, выплату компенсаций и др., в Едейском наслеге составили 24,1 тыс. долл. на человека, в Галене – в 6,3 раза выше (151,9 тыс. долл.). Если в США приоритетом являлись расходы на восстановление инфраструктуры и превентивные мероприятия, то в России – оказание материальной и финансовой помощи пострадавшим, включая выдачу жилищных сертификатов (рис. 2).

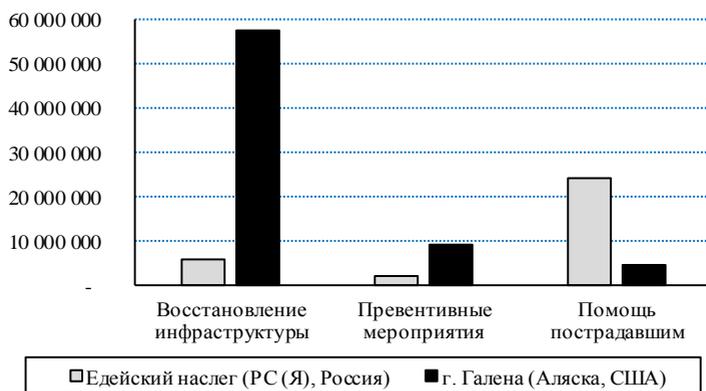


Рис. 2. Расходы на преодоление последствий наводнений, долл. (по паритету покупательной способности)

Ущерб в обоих случаях был покрыт в основном за счет бюджетных средств. Структура источников практически идентична: в случае Едейского налета – 45% составили средства бюджета РС (Я), 55% – федерального бюджета, в Галене это соотношение составило 41% и 59% соответственно (рис. 3). Расходы из местных бюджетов и благотворительная помощь были незначительны.

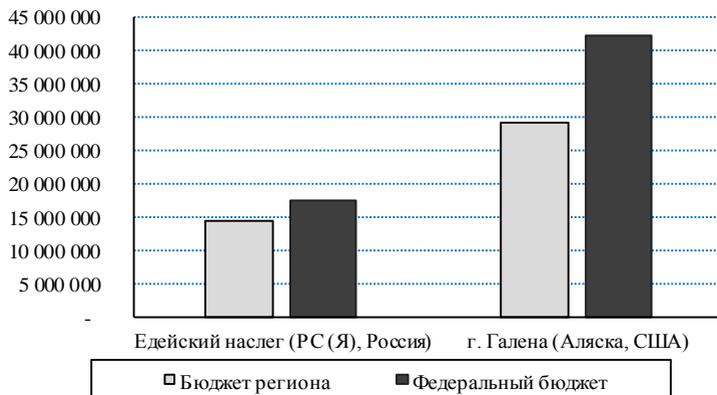


Рис. 3. Источники покрытия ущерба, долл.
(по паритету покупательной способности)

3. В Едейском налете был нанесен значительный ущерб сельскому хозяйству. Практически все сельскохозяйственные угодья находились под водой в течение двух недель, из-за чего посевные площади сократились в среднем на 60–70%, сезон посева овощей был отложен практически на месяц, осенью снизились показатели урожайности. Основным видом хозяйственной деятельности села является животноводство, во время наводнения у 41,7% респондентов отмечались потери скота. В Галене, где охота – одно из основных средств к существованию, угодья были недоступны на протяжении всего охотничьего сезона. Таким образом, косвенный ущерб в виде потери или снижения доходов от традиционных видов деятельности был значителен в обоих случаях.

4. В ходе подготовки к паводку в Едейском налете 96,7% опрошенных заранее собирают вещи, готовят документы на случай экстренной эвакуации, отвозят детей и пожилых членов

семьи к родственникам в другие поселения, более 85% – перевозят транспорт и отгоняют скот в другое место. В Галене чуть меньшее число респондентов (90,6%) заранее перемещают ценные вещи на более высокие места, 84,4% собирают документы и ценные вещи на случай экстренной эвакуации, только 34,4% перевозят детей и пожилых членов семьи к родственникам в другие населенные пункты. Здесь сказываются и транспортная изолированность Галены, и опыт жителей якутского села из-за более частых случаев наводнений.

5. В Якутии местная администрация из разных источников (МЧС, ЛБВУ, Росгидромет и др.) получает информацию о ходе подготовки к паводку и объявляет о высоком риске наводнения за месяц до начала ледохода, за неделю население начинает усиленно готовиться к паводку, а за 2–3 дня начинается эвакуация. Информирование населения хорошо налажено, 83% опрошенных постоянно отслеживают сведения о ходе паводка по республиканскому ТВ и радио, местным интернет-сайтам, в том числе на сайте ЛБВУ, а также получают ее от родственников, живущих выше по течению реки. Информацию об экстренной эвакуации население получает от местной администрации, которая использует все формы оповещения (телефонные звонки, сирена, СМС или WhatsApp рассылки и др.).

На Аляске уровень информированности чуть выше, 96,8% респондентов отслеживают информацию о ходе паводка. Большинство (87,5%) слушают новости местной радиостанции, 56,3% получают известия от родственников и друзей, проживающих выше по течению Юкона, половина респондентов следят за онлайн-репортажами на веб-сайте Национальной службы погоды. Оповещения о потенциальном наводнении поступают от местной администрации, в мае 2013 г. 48,4% респондентов были ею проинформированы за несколько недель до наводнения, 12,9% – за несколько часов и только 16,1% либо не получили оповещения, либо затруднились ответить.

6. В ходе паводка очень высокую эффективность действий местных администраций отметили 68% жителей Едейского наслега и 81,3% – Галены.

7. На этапах ликвидации последствий наводнений и восстановления об эффективности помощи различных ведомств в Галене респонденты отзываются следующим образом (по большинству ответов):

- очень хорошо оценивают работу местного филиала Красного Креста, племенной организации Конференция вождей Тананы, а также соседей, родственников и волонтеров от религиозных организаций;
- скорее хорошо оценивают работу Департамента по охране окружающей среды шт. Аляски, местной администрации и местного племенного правительства;
- затрудняются ответить либо считают, что нет никакой помощи – от организаций FEMA и ADHSEM.

Жители Едейского наслега на этих этапах:

- очень хорошо оценивают работу местной администрации;
- скорее хорошо оценивают работу Главы и Правительства РС (Я);
- затрудняются ответить либо считают, что нет совсем никакой помощи от Агентства по ликвидации последствий паводка РС (Я).

8. Абсолютное большинство населения и Едейского наслега (75%), и Галены (81,3%) не планируют менять место жительства после наводнения из-за нежелания расставаться с привычным укладом жизни. Также многие (43,3 и 62,1% соответственно) не поддерживают идею переноса поселения в другое, более безопасное место. По их мнению, одной из причин затопления поселений является низкая эффективность превентивных противопаводковых мероприятий, которые относятся к сфере ответственности государства.

Этот проект показал, что северные общины заинтересованы в сотрудничестве с научными организациями, они откликаются на исследовательский запрос, охотно предоставляют информацию. Результаты исследования демонстрируют скорее сходство национальных систем реагирования и преодоления последствий стихийных бедствий в России и США. Государство как институт наделяет себя гражданской правосубъектностью в отношении стихийных бедствий. В США часть полномочий отведена общественным институтам, в России государство несет ответственность за все, и эта ситуация отвечает текущему уровню общественных отношений.

Оборотной стороной этого подхода является тот факт, что для пострадавших государство, по крайней мере в России, считается

основным виновником понесенных в ходе чрезвычайных ситуаций убытков и потерь. В отношении северных поселений, формирование которых в XX веке в обеих странах носило принудительный характер, шло на основе специальных государственных решений, это во многом справедливо. Такой способ, как переселение из опасных зон, в глазах местных жителей выглядит наиболее радикальным и болезненным, соответственно, они считают, что предотвратить и преодолеть последствия стихийных бедствий

с помощью таких решений невозможно, в любом случае будут проигравшие.

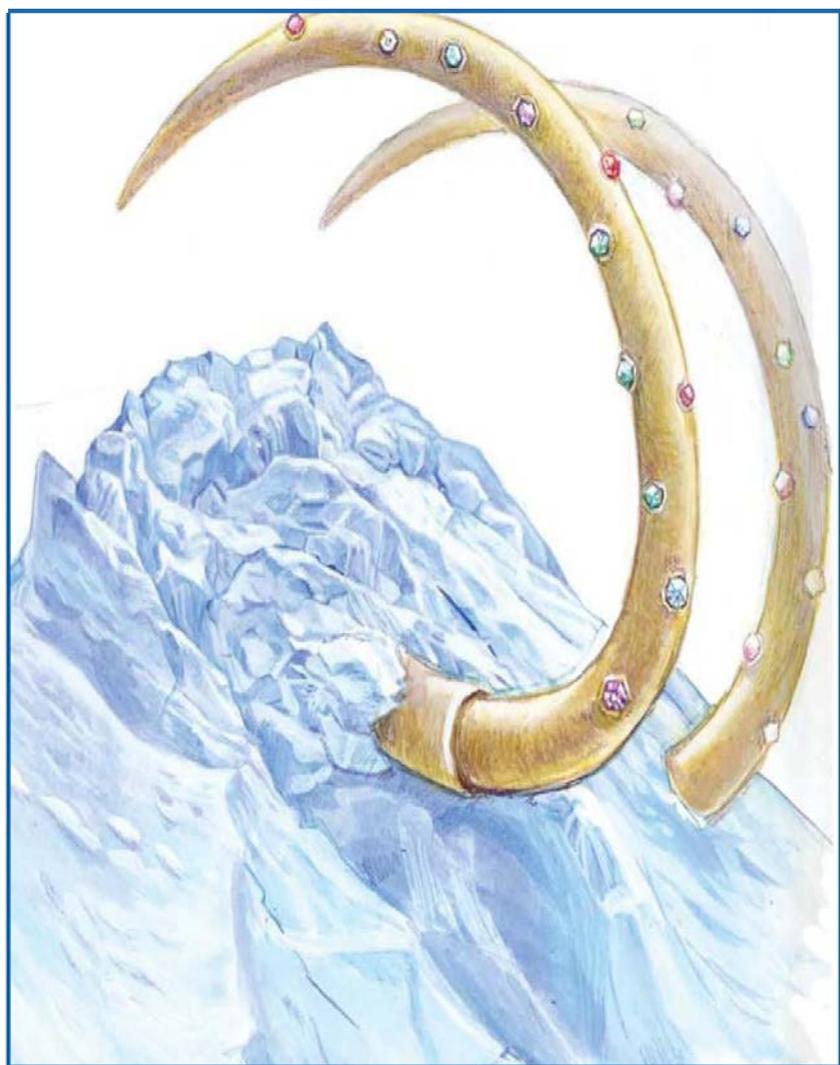
Высокий размер покрытия ущерба за счет бюджетных и прочих источников рассматривается как благо, возможность решить накопленные проблемы как личные, так и общественные. Восстановление поселений в обоих случаях происходило на качественно более высоком уровне. Большой вклад в этот процесс внесли усилия и самих жителей, и органов местного самоуправления. Поэтому, несмотря на то, что компенсации во многом были предоставлены за счет средств федеральных и региональных органов управления, более высоко граждане ценят своих глав, тех, кто рядом.

Литература

1. Концепция федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса РФ в 2012–2020 годах», утверждена распоряжением Правительства РФ от 28.07.2011 № 1316-р.
2. *Порфирьев Б.Н.* Экономические последствия катастрофического наводнения на Дальнем Востоке в 2013 г. // Регион: экономика и социология. – 2015. – № 3 (87). – С. 257–272.
3. *Кусатов К.И.* Наводнения на реках Якутии // Материалы общеросс. науч.-практ. конф. «Защита населения и объектов экономики от водной стихии северных рек», 28–29 июня 2013 г., Якутск. – Якутск, 2013. – С. 4–7.
4. *Воробьев Ю.Л., Акимов В.А., Соколов Ю.И.* Катастрофические наводнения начала XXI века: уроки и выводы. – М.: ООО «ДЭК-ПРЕСС», 2003. – 352 с.
5. *Порфирьев Б.Н.* Экономическая оценка людских потерь в результате чрезвычайных ситуаций // Вопросы экономики. – 2013. – № 1. – С. 48–68.
6. Постановление Правительства РС (Я) от 27.05.2010 № 253 «Об утверждении Концепции защиты населенных пунктов и объектов экономики РС (Я) от наводнений и других видов негативного воздействия вод». URL: <http://base.garant.ru/26719755/#ixzz4C2f2j400>

7. *Кильмянинов В.В.* Катастрофическое наводнение на р. Лена у г. Ленска в 2001 г. // *Метеорология и гидрология*. – 2001. – № 12. – С. 79–88.
8. Подсчитан ущерб от якутских паводков // *Якутия*. – 2013. – № 183.
9. Three Months After Disaster Declaration: Alaska's Flooded Communities Ready for Winter with Help from Recovery Partners. FEMA. 2013, Sept. 25. URL: <http://www.fema.gov/news-release/2013/09/25/4122-three-months-after-disaster-declaration-alaskas-flooded-communities-ready>
10. Disaster Historical Costs 01–21–2015. Prepared by the Alaska Division of Homeland Security and Emergency Management. URL: <https://www.dropbox.com/s/fb3g3snm8dvbh7z/Disaster%20Historical%20Costs%2001–21–2015.pdf?dl=0>
11. Федеральный закон от 21.11.94 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
12. URL: <http://update.ready.alaska.gov/Articles/ID/31/How-to-Obtain-a-Disaster-Declaration>
13. URL: <https://www.fema.gov/disaster-declaration-process>
14. *Gutierrez A.* One Year After Galena Flood, Rebuilding Effort Underway. June 16, 2014. URL: <http://www.alaskapublic.org/2014/06/16/one-year-after-galena-flood-rebuilding-effort-underway>
15. URL: <http://w2.weather.gov/aprfc/riverWatchProgramFAQ>
16. *Naehnel R.B., Clark C.H. and Taylor S.* Dusting River Ice with Leaf Mulch to Aid in Ice deterioration.file. 1996, Apr.
17. Galena USAF Base Reuse Plan. May 15, 2007. URL: <http://www.ci.galena.ak.us/vertical/sites/%7B7DD2C4E2-487C-4FFA-B0A8-3B19F1F000CA%7D/uploads/%7B72367952-0446-4108-A228-CD2BC9907FC6%7D.PDF>
18. ALASKA BASELINE EROSION ASSESSMENT: Erosion Information Paper – Galena, Alaska. URL: http://www.poa.usace.army.mil/Portals/34/docs/civilworks/BEA/Galena_Final%20Report.pdf
19. *Филиппова В.В.* Социальные вызовы периодических наводнений в Якутии // *Арктика и Север*. – 2011. – № 4. – С. 204–208.
20. *Винокурова Л.И., Филиппова В.В., Сулейманов А.А., Григорьев С.А.* В ожидании ледохода: социальные аспекты разрушительных наводнений в сельской Якутии (кон. XX – нач. XXI вв.) // *Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке*, 2016. – С. 28–40.
21. URL: <https://www.tananachiefs.org/about/communities/louden-galena>
22. *Бурцева Е.И., Парфенова О.Т.* Экономический ущерб от наводнений на реках Республики Саха (Якутия) // *Проблемы современной экономики*. – 2015. – № 1 (53). – С. 256–259.
23. *Гаврильева Т.Н.* Трансформация системы расселения в Якутии в 20 – начале 21 вв. // *Труды Гранберговской конференции, 10–13 октября 2016 г.*, Новосибирск: Междунар. конф. «Пространственный анализ социально-экономических систем: история и современность»: сб. докладов – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2017. – 526 с. URL: http://lib.ieie.nsc.ru/docs/2017/Trudy_Granbergovskoj_Konferencii/Trudy_Granbergovskoj_Konferencii.pdf
24. *Аргунов И.А.* Социальное развитие якутского народа (историкосоциологическое исследование образа жизни). – Новосибирск: Наука, 1985. – 320 с.
25. Galena Strategic Community Plan (2012–2017). Prepared by Tanana Chiefs Conference Community Planning Program in Cooperation with the: Louden Tribal Council,

- City of Galena, and Galen Community Members. URL: <https://www.tananachiefs.org/wp-content/uploads/2015/11/Galena-2012-2017-Final.pdf>
26. Mission Assignment COE-POD-05 (Ice-Affected Sage Frequency for DR 4122). U.S. Army Corps of Engineers, 2013. URL: <https://www.dropbox.com>
27. *Лепчиков Д.Н.* О мероприятиях по защите населенных пунктов и объектов экономики от негативного воздействия вод в РС (Я) // Сб. докладов Общероссийской научно-практической конференции «Защита населения и объектов экономики от водной стихии северных рек», 28–29 июня 2013 г., Якутск – Якутск.
28. Spring breakup outlook for Alaska. National Weather Service Alaska Pacific River Forecast Center, Anchorage, Alaska, 2016. URL: https://www.dropbox.com/s/g9awvn9aq6nfpch/АК%20communities%20at%20flood%20risk_2016outlook.pdf?dl=0



РАЗДЕЛ III. Уроки истории

О СПРОСЕ И НЕ ТОЛЬКО...¹

*В.А. КРЮКОВ, д.э.н., чл.-корр. РАН,
Институт экономики и организации
промышленного производства,
Новосибирск*

Реальная экономика значительно отличается от образов, представляемых как в научных публикациях, так и в различных планах и программах, которые разрабатываются органами власти и бизнес-сообществом. В этом нет ничего удивительного: реальная жизнь настолько многопланова, что описать и проанализировать во всей глубине и сложности все ее аспекты невозможно. Представляя желаемое ее состояние, неизбежно приходится какие-то условия упрощать, а от чего-то и вовсе отказываться.

Государство, как правило, прибегает к реализации проектов в тех случаях, когда рынок не действует, действует со значительным временным лагом либо, «не замечает» то или иное направление возможного развития техники и технологий².

Эти мысли невольно приходят в голову, когда речь идет «о самом дорогом» – о минерально-сырьевых ресурсах. Здесь по-прежнему доминирует подход, основанный на «прямом балансировании» всех составляющих технологической цепочки, от поиска до потребления всех полезных ископаемых (за исключением, пожалуй, общераспространенных – песка и гравия). В докумен-

¹ ЭКО. – 2016. – № 8.

² Наиболее, пожалуй, аргументированно роль государства в современной экономике представлена М. Маццукато [1]. Основной лейтмотив данной работы состоит в том, что в развитых и успешно развивающихся экономиках (Германия, Скандинавия, Израиль, Китай и др.) – государство не только выступает в качестве регулятора, но и активно участвует в создании и формировании рынков. По ее мнению, во всех областях, где научные и технологические разработки требуют долговременных масштабных вложений с неопределённым результатом, только государство берёт на себя такие риски.

тах, в которых обсуждаются стратегии обеспечения экономики страны минерально-сырьевыми ресурсами, видна попытка определить по всем основным видам полезных ископаемых так называемую обеспеченность запасами (количество лет, в течение которых найденные запасы будут полностью истощены).

Насколько правомерен данный подход в современных экономических условиях?

Приходится констатировать, что в очень малой степени. Ведь постоянно меняются не только оценки потребностей экономики относительно количества и состава необходимых для ее развития полезных ископаемых, но и само представление о запасах минерально-сырьевых ресурсов. Среди основных причин такой изменчивости – цены, технологии и условия освоения источников сырья. При очень высоких ценах спрос на тот или иной вид сырья снижается, происходит переход на его заменители (или одновременно оба эти процесса).

Балансовый подход на основе управления обеспеченностью ресурсами (исчисляемый в годах их исчерпания) мало применим к массовым и широко распространенным видам сырья. Здесь лучше использовать подход, основанный на управлении условиями функционирования соответствующих сфер деятельности и реализации проектов. Конечно, в этом случае – как и в любой реальной экономической ситуации – обеспечивается не столько баланс спроса и предложения, сколько создаются предпосылки, направленные на улучшение условий освоения и использования минерально-сырьевых ресурсов¹.

Гораздо более сложная ситуация имеет место в случае так называемых стратегических (или критических) видов минерально-сырьевых ресурсов – т.е. тех, которые остро необходимы для повышения обороноспособности или решения иных приоритетных задач национального уровня. Здесь метод прямой балансировки (правда, лишь в части, связанной с национальными приоритетами в сфере обороны и развития задающих динамику высокотехнологичных отраслей) вполне приемлем (это – «долговременные вложения с неопределенным результатом»).

¹ См., например: [2]. Среди основных ее целей отмечены, в частности: а) диалог и сотрудничество с целью поощрения инноваций и роста сектора; б) рамочные условия и инфраструктура для повышения конкурентоспособности.

Когда речь идет о подобных минерально-сырьевых ресурсах, данный подход в большей степени актуален на начальном этапе их освоения. Затем, по мере создания основных объектов (проектов), обеспечивающих получение и использование данных видов полезных ископаемых, акценты государственной политики смещаются в сторону регулирования технических и организационных условий функционирования определенной индустрии.

Россия, как это было нами отмечено уже не раз и не по одному поводу, и здесь идет своим неповторимым путем. Наша «неповторимость» в данном случае заключается в отказе от использования и невнимании к полученным ранее достижениям и результатам. В стране на протяжении почти 20-летнего периода снижается использование редкоземельных металлов (РЗМ) и элементов из-за недостаточного внимания к развитию потребителей этой продукции – высокотехнологичных отраслей и производств. Уменьшение внутреннего спроса на РЗМ внутри страны усугубляет проблему роста их производства в будущем – малые объемы потребления никак не стимулируют освоение новых источников.

Решение этой задачи требует отхода от узкокорпоративного и узкоотраслевого подхода и перенесения акцентов на формирование спроса. Важны не столько обеспеченность запасами подобного вида минерального сырья (их хватит на многие десятки лет), сколько представление о динамике развития тех продуктов и изделий, при производстве которых будут востребованы эти уникальные минерально-сырьевые ресурсы.

Такой подход может обеспечить только гибкое взаимодействие органов государственной власти, науки и бизнеса. Проблема формирования первоначального спроса – как основы развития высокотехнологичных видов деятельности и выпуска современных видов техники для самых различных сфер (не только для обороны, но и энергетики, машиностроения, минерально-сырьевого сектора и проч.) – становится в этом случае первоочередной. Опыт Китая – вполне убедительное подтверждение того, как и какими мерами можно достичь желаемого результата.

Особенность современной ситуации в сфере добычи и использования РЗМ в России – еще и в том, что в мире наблюдается переизбыток легких РЗМ, при определенном дефиците тяжелых. Это требует решения сложной задачи по формированию модели

эффективного функционирования соответствующей индустрии. Среди возможных путей ее решения – приоритетное освоение высокоэффективных источников сырья (таких, как Томторское месторождение) с тем, чтобы «вписаться» в жесткие экономические, в том числе ценовые условия. Необходим поэтапный, скрупулезный и прагматичный подход к освоению источников подобных видов минерально-сырьевых ресурсов и развитию высокотехнологичных производств на основе их использования. Подход, базирующийся только на «целевых показателях» обеспеченности добычи, неприемлем и мало полезен в практическом отношении.

Литература

1. *Mazzucato M.* The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths. – Canada, Publisher: PublicAffairs, 2015. – 288 p.
2. Sweden's Mineral Strategy. For sustainable use of Sweden's mineral resources that creates growth through the country. – Regenskansliet / Government Offices of Sweden. 2013. – 52 p.

МЕЖДУ ГЛОБАЛИЗМОМ И ЗАКРЫТОСТЬЮ: У ИСТОКОВ СТРАТЕГИИ ОСВОЕНИЯ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ¹

К.И. ЗУБКОВ, *к.и.н.*,
Институт истории и археологии
Уральского отделения РАН,
Екатеринбург

Масштабное освоение Арктической зоны может быть отнесено, наряду с покорением атомной энергии и космоса, к самым выдающимся достижениям СССР. Оно было отмечено несравненно более крупными геополитическими, экономическими и социально-демографическими результатами, чем в странах Запада, обладающих собственной арктической периферией. Согласно подсчетам скандинавских экономистов (2006 г.), на арктические регионы России приходится около 5% населения страны и примерно 11% ее ВВП. Если же оценивать в масштабах мировой циркумполярной зоны, на долю российского сектора приходится более 60% ее расчетного ВВП [1] (на втором месте – Аляска с 14%) и 85% всего населения; при этом в некоторых российских регионах показатели плотности населения – самые высокие в Арктике (в Мурманской области – 8 чел./км²) [2].

Можно предположить, что и современная стратегия развития Арктической зоны РФ будет еще долго базироваться на фундаменте, заложенном в советское время. Однако это лидерство – не только результат десятилетий повышенного внимания и экстраординарных усилий СССР по освоению Арктики, но и продукт той геополитической конъюнктуры, которая всегда делала этот регион для России чем-то гораздо большим, нежели только сырьевым резервуаром. Успешность современной арктической стратегии во многом будет зависеть и от того, насколько эффективно глобальный контекст экономического развития будет учтен и использован для усиления позиций России. Исторический опыт, на

¹ ЭКО. – 2017. – № 8.

Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта РФФИ «Развитие Российской Арктики: советский опыт в контексте современных стратегий» (№ 15–01–00300).

наш взгляд, позволяет адекватно взвесить преимущества и риски глобализации для развития Российской Арктики, а также понять, как глобальные факторы соотносятся с задачами поддержания безопасности и суверенитета.

Ранние глобализационные тренды арктического развития

Есть известный парадокс в том, что Арктика, образующая слабо освоенную и редконаселенную северную периферию мира, довольно рано вошла в орбиту глобальной экономики и политики, представляя собой арену интенсивной международной активности. В эпоху Великих географических открытий (конец XV–XVII веков) впечатляющее развитие арктической навигации и довольно обстоятельное знакомство цивилизованной Европы с арктическими окраинами мира явились фактически побочным результатом острого, приобретавшего глобальный размах соперничества ведущих морских держав. Поскольку главные морские пути в легендарные сказочно богатые Китай и Индию оказались к началу XVI столетия под контролем Португалии и Испании, попытки англичан и голландцев преодолеть эту монополию вылились в настойчивые поиски альтернативных Северо-Восточного и Северо-Западного морских проходов в Азию вдоль арктических побережий [3].

Симптоматично, что и установление первых регулярных контактов западноевропейцев с далекой и загадочной Москвой состоялось через русское побережье Белого моря – как побочный и во многом случайный результат неудавшейся английской арктической экспедиции 1552–1553 гг., направленной на поиски Северо-Восточного прохода [4]. Поискам способствовало также стремление мореплавателей получить колоссальный выигрыш в расстояниях и во времени, с учетом существенной разницы длины одного градуса земной параллели на экваторе (111,3 км) и в Арктике (от 38,2 до 55,8 км между 60-й и 70-й параллелями). Сблазн нахождения кратчайшего пути к берегам Азии и Америки уравнивал риски плаваний сквозь арктические льды. Любопытно, что если поначалу поиски Северо-Восточного прохода планировались всецело как самостоятельное предприятие западноевропейцев, едва ли учитывающее интересы России и ее возможное содействие, то с конца XVII века эта проблема всё более «русифицируется». Проекты сподвижников Петра I

Ф.С. Салтыкова и Ф.И. Соймонова уже вносили в привлекательную идею поисков Северо-Восточного прохода важные детали, предполагавшие использовать северные окраины Сибири (прежде всего, устья великих сибирских рек – Оби, Енисея, Лены, Амура) как промежуточные якорные стоянки и базы снабжения при организации сквозной арктической навигации из Европы в Азию [5]. Другим важным фактором раннего включения районов Арктики в мирохозяйственные связи еще на стадии так называемого «доиндустриального колониализма» стал повышенный спрос на их ресурсы, прежде всего, на пушнину, в меньшей степени – на продукты китобойного промысла и оленеводства.

Русской колонизации, главные векторы которой в послемонгольский период неизменно склонялись к северу и северо-востоку, пушная «лихорадка» придала колоссальное ускорение: уже к середине XVII века русские землепроходцы и промышленники утвердились практически на всем арктическом побережье России – от Белого до Чукотского моря.

Традиционное промысловое хозяйство туземцев Севера подверглось трансформации, превращаясь из нерыночной домашней экономики в крупный источник коммерческой прибыли и фискальных доходов государства [6]. Неудачи в поисках Северо-Восточного прохода постепенно переключили и активность западноевропейцев на скупку северной пушнины и добычу морского зверя. В результате почти безлюдные районы Российской Арктики уже в начале XVII века стали ареной острой международной торговой конкуренции. В 1620 г. указом царя Михаила Федоровича был закрыт «Мангазейский морской ход» вдоль северных берегов Сибири, дабы «Немецкие люди от Пустозера и от Архангильского города в Мангазею дороги не знали и в Мангазею не ездили» [7]. Эта мера, однако, рикошетом ударила и по русскому полярному мореходству, приведя к угасанию «златокипящей» Мангазеи.

Вторая «волна» глобализации (1870–1913 гг.), связанная с развертыванием «второй» промышленной революции, возросшим спросом мировой экономики на сырье и топливо и расцветом международной торговли, вызвала к жизни знаменитые Карские товарообменные экспедиции. Они ставили целью прокладку прямых маршрутов морской торговли из Западной Европы в устья Оби и Енисея. Направление течения крупных сибирских рек с их гигантским водосбором при соединении с морским путем вдоль

побережья Северного Ледовитого океана фактически выдвигало Карские экспедиции в качестве экономичной альтернативы прокладке магистральных сухопутных путей в богатые промышленными ресурсами континентальные районы Евразии.

Стартовав в конце 1870-х годов, Карские экспедиции в целом доказали практическую возможность арктического торгового мореплавания. За период с 1876 г. по 1919 г. было совершено 122 плавания иностранных и русских торговых судов через Карское море в устья Оби и Енисея, из них 86 были успешными и только 36 – неудачными. При этом из неудачных плаваний 25 приходилось на первое десятилетие экспедиций (1876–1885 гг.) [8. С. 40]. Хотя в навигации по Северному морскому пути из-за сложной ледовой обстановки были длительные перерывы (1901–1904 гг. и 1906–1910 гг.), импульсы к организации арктического торгового мореплавания приобрели характер устойчивой тенденции.

При этом вновь, как и в эпоху Великих географических открытий, контроль над морскими трассами русской Арктики и вытекающие из этого потенциальные выгоды становились предметом международной конкуренции. В связи с этим русское правительство старалось бдительно следить за иностранной активностью. Первым сигналом нарастающей международной конкуренции стало успешное прохождение Северо-Восточного прохода на всем его протяжении экспедицией Э. Норденшельда на парусно-паровом судне «Вега» в 1878–1879 гг. Через два десятилетия известия о подготовке шведским исследователем новой экспедиции в русскую Арктику послужили поводом к спешной организации Русской полярной экспедиции барона Э.В. Толля (1900–1903 гг.) [9. С. 146–147].

Перед Первой мировой войной предметом беспокойства российских властей стала резко возросшая активность иностранных судовладельцев в проведении Карских экспедиций. Тогда фактически весь объем грузоперевозок из Европы в устья Оби и Енисея был монополизирован созданным в 1912 г. Норвежским акционерным обществом (с 1917 г. – акционерная норвежско-английская «Сибирская компания пароходства, торговли и промышленности»), возглавляемым Й. Лидом [10].

Можно сделать определенные выводы о закономерностях, управляющих арктическим развитием в периоды усиления глобализационных тенденций. Особенности географической диспозиции Арктики, роль Северного Ледовитого океана как нового

«Средиземного моря», омывающего побережья трех наиболее значимых для мировой экономики и цивилизации континентов (Европы, Азии и Америки) и соединяющего их кратчайшими расстояниями, очень рано привлекли внимание многих стран к расширению транспортно-экономических возможностей арктической навигации и даже наметили в этой сфере определенную конкуренцию. По мере технического развития морского транспорта всё это объективно предопределяло возможность использования арктических трасс для достижения стратегического выигрыша, который мы определили бы как *фланговый эффект*. Усиление напряженности и соперничества на основных коммуникациях мировой экономики, любые сбои и трудности в их функционировании закономерно смещали фокус внимания к резервной транспортно-экономической роли Арктики.

Однако периферийность Арктики, ее слабая освоенность и удаленность от основных экономических центров заставляли воспринимать арктические акватории как *mare nullius* – классическое выражение принципа «свободы морей». Это было пространство свободной коммерческой активности, не ограниченной ничьей юрисдикцией, и потому именно на арктической периферии и тенденция к международному сотрудничеству, и конкурентная ситуация всегда были наиболее подвижными, далекими от застойного равновесия сил. Длительное время невозможность обеспечения прочного экономического присутствия на арктических окраинах Земли, а тем более установления над ними сколь-нибудь бесспорной государственной юрисдикции делали *лидерство в исследованиях и транспортном освоении Арктики* практически единственным средством гарантирования контроля того или иного государства над прилегающими к его территории арктическими побережьями, островами и акваториями.

Фланговый эффект арктического развития и стратегии безопасности

Фланговый эффект, связанный с актуализацией транспортно-экономического значения Арктики, закономерно возростал, когда экономические выгоды усиливались весомыми *геостратегическими соображениями*. Так, после Цусимского поражения во время русско-японской войны русское правительство, пожалуй, впервые обратило пристальное внимание на трассу

Северного морского пути как на резервную военно-транспортную артерию связи с Дальним Востоком [11. С. 142]. В 1905 г., в связи с загруженностью Транссибирской магистрали военными перевозками, в устья Оби и Енисея было совершено 16 плаваний, из которых 14 оказались успешными; по Северному морскому пути из Европы было доставлено 11803 т импортных грузов [8. С. 53].

Участниками Русской полярной экспедиции А.В. Колчаком и Ф.А. Матисеном были внесены предложения по всестороннему изучению и навигационному оборудованию Севморпути на всем его протяжении, строительству для этой трассы судов специального типа. Уже в 1907 г. началась постройка ледокольных пароходов «Таймыр» и «Вайгач». Был также поставлен вопрос об организации плаваний из Владивостока в устья Колымы и Лены [11. С. 142].

Кульминацией усилий России по исследованию и развитию арктической навигации перед Первой мировой войной стала деятельность 2-й Гидрографической экспедиции Северного Ледовитого океана (ГЭСЛО), осуществленной русскими военными моряками на ледокольных судах «Таймыр» и «Вайгач» в 1910–1915 гг. ГЭСЛО четыре раза осуществила плавания из Владивостока в восточную часть русской Арктики, а в 1914–1915 гг. совершила за две навигации (с зимовкой у берегов Таймыра) сквозной переход с востока на запад по Северному морскому пути до Архангельска. В результате экспедиции было впервые осуществлено гидрографическое описание значительной части северного побережья Сибири и прилегающих островов, собрана богатейшая информация о течениях, льдах, атмосферных и магнитных явлениях в зоне Арктики.

В ходе ГЭСЛО в 1913 г. было совершено одно из последних крупных географических открытий в Арктике – открытие архипелага Северная Земля (первоначально названного Землей императора Николая II) [9. С. 50–51].

В разгар Первой мировой войны, 20 сентября 1916 г., Министерство иностранных дел России направило всем союзным и дружественным государствам дипломатическую ноту, объявлявшую «составляющими нераздельную часть Империи» открытые и исследованные ГЭСЛО арктические земли и острова, расположенные вблизи азиатского побережья России, которые «со-

ставляют продолжение к северу континентального пространства Сибири»¹. Нота стала первым документом, определявшим принципы международно-правового закрепления российских владений в зоне Арктики.

Геостратегическое значение Арктики критически возросло в годы Первой мировой войны, когда маршрут через Баренцево и Белое моря стал практически единственным каналом связи России с союзниками по Антанте. По этому маршруту в воюющую Россию было доставлено в 1915 г. 1,2 млн т угля и военных грузов; в 1916 г. общий тоннаж доставленных грузов составил 2,5 млн т (что примерно в 25 раз превышало довоенные показатели) [13]. Значительно (в 3–4 раза) была расширена пропускная способность Архангельского морского порта; для усиления его связи с центром страны в 1915 г. узкоколейная железная дорога Архангельск – Вологда была «перешита» на широкую колею. Однако поскольку Архангельский порт был свободен ото льда только в период летней навигации, а объемы грузообработки непрерывно росли, в срочном порядке был построен также связанный железной дорогой с Петроградом новый незамерзающий порт на Кольском побережье – Романовна-Мурмане (с апреля 1917 г. – Мурманск) [14]. Усилия России по развитию портовой инфраструктуры и железнодорожных выходов с севера в центр страны всё же оказались недостаточными и запоздалыми. Их эффективность падала из-за общей дезорганизации тылового хозяйства и транспорта [15]. В результате в портах Архангельска и Мурманска к 1918 г. скопились огромные запасы невывезенного военного снаряжения.

Стремление союзников взять под контроль эти военные запасы и избежать их передачи Германии после заключения Брестского мира стало одной из главных причин (наряду с попытками удержать русский фронт против Германии оказанием поддержки белому движению и Чехословацкому корпусу) англо-американской интервенции на севере России в 1918–1919 гг. [16].

Предвидя рост значения грузоперевозок по Севморпути в условиях военного времени, русское правительство не только стремилось продолжить Карские экспедиции (число которых,

¹ Правительственное сообщение о нотификации иностранных держав по вопросу принадлежности к России островов, открытых капитаном Вилькицким, и других островов в Северном Ледовитом океане [12].

правда, резко сократилось из-за запрета на экспорт сибирских ресурсов в 1916 г.), но и предприняло срочные меры по расширению фронта операций на восточную часть Арктики. В 1916 г. в устье Енисея были проведены портовые изыскания, а в 1917 г. началось сооружение Усть-Енисейского порта [17]. Для обеспечения арктической навигации в этом районе в 1915 г. была создана оснащенная радиосвязью полярная станция на о. Диксон, к 1916 г. – установлена телеграфная связь между Енисейском и Дудинкой. На период военного времени в июле 1915 г. русское правительство в целях стимулирования карских плаваний предоставило частным перевозчикам право беспошлинного ввоза ряда товаров в Сибирь, таким образом положительно решив долго дебатировавшийся вопрос о режиме порто-франко в устьях Оби и Енисея [14].

Опыт русско-японской и Первой мировой войн наглядно показывал, что в условиях, когда Арктика становилась всё более открытой не только для коммерческой, но военной активности, ее освоение для России превращалось в ключевой императив обеспечения безопасности и поддержания связей с внешним миром. При этом выявились и определенные «узкие места». Главным из них было то, что усиление коммуникационной связности арктических побережий России между собой и с внешним миром еще не решало критической проблемы отсутствия их надежной связи с «Большой землей».

Дилеммы формирования арктической стратегии

В 1920-е годы осознание огромного экономического и политического значения арктических окраин для развития страны носило, скорее, характер интуитивного предвидения и еще не опиралось на сколько-нибудь ясную концепцию. Разработка такой концепции тормозилась сложными дилеммами, которые стояли перед царским режимом и были унаследованы советской властью. С одной стороны, высокая степень интернационализации зоны Арктики, ее открытость международной торгово-экономической активности создавали благоприятные предпосылки для притока сюда внешних инвестиций и хозяйственного освоения северных окраин; с другой – возникала необходимость эффективно поддерживать российский суверенитет над арктической периферией. На рубеже XIX–XX веков эти задачи оказались трудносовместимыми и даже взаимоисключающими. Это было обусловлено,

прежде всего, критическим недостатком коммуникаций, связывающих Север с центром страны, что обеспечивало существенный перевес экономической активности иностранного капитала над любыми подобными усилиями со стороны русских предпринимателей и Российского государства.

Констатация угрозы экономического «захвата» арктических окраин России иностранным капиталом становилась общим местом во всех отчетах. Г.В. Цыперович, находившийся в 1895–1905 гг. в ссылке в Колымском крае, писал: «Предприимчивые американцы уже нашли туда дорогу и завоевывают богатую область своей крупчаткой, ситцем, коньяком»; социальный прогресс отдельных народностей Севера автор при этом связывал со степенью проникновения к ним агентов американского капитала, которые «успели завести с чукчами правильные торговые отношения и ежегодно привозят на пароходах крупчатку, табак, ром, всевозможные ткани, винчестеры и даже швейные машины для обмена на олени шкурки, песцов, соболей и другие меха» [18]. Побывавший на Чукотке в 1911 г. горный инженер С.Д. Оводенко уже пишет не только об иностранных торговцах, но и о бесконтрольной деятельности американских «проспекторов» в местной золотодобыче и о вытеснении ими русских предпринимателей из этой перспективной сферы [19].

Ситуация мало изменилась в первые годы советской власти, в частности, в период НЭПа. Выступая на Омском межгубернском совещании по районированию Сибири в августе 1923 г., представитель Сибирской плановой комиссии Н.С. Васильев прямо указал на опасность экономического отторжения северных окраин Сибири от Советской Республики: «...Мы теряем свое влияние на Север, Якутское побережье, например, уже попало под влияние американцев. То же угрожает и Туруханскому краю. Иностранцы уже делают предложения о концессиях по всей северной зоне» [20]. Большой резонанс в этой связи имел международный инцидент, связанный с удалением в августе 1924 г. советским экипажем канонерской лодки «Красный Октябрь» с острова Врангеля партии американских эскимосов, отправленных туда с целью незаконной колонизации [21].

Возраставшие в связи со слабостью страны риски экономического, а затем и политико-юридического отторжения российских арктических территорий, по-видимому, сыграли главную роль в объявлении Постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 ап-

реля 1926 г. территорией СССР всех земель и островов Северного Ледовитого океана (как открытых, так и могущих быть открытыми) в секторе между меридианами 32°4'35" в.д. и 168°49'30" з.д. (за исключением Шпицбергена, который по международному договору 1920 г. был закреплен за Норвегией) [22]. Секторный принцип делимитации арктических пространств, впервые обоснованный канадским сенатором П. Пуарье в 1907 г. и частично примененный Канадой в 1925 г., только в СССР нашел свое наиболее полное правовое воплощение. Он неоднозначно воспринимался за рубежом, где в утверждении прав на арктические территории по-прежнему применялись принципы «первого открытия, нотификации и эффективной оккупации» [23]. К тому же постановление 1926 г. никак не оговаривало права СССР на арктические акватории и воздушное пространство в границах обозначенного сектора. Поэтому этим решением вовсе не снималась проблема обеспечения эффективного присутствия СССР на своих арктических территориях, а следовательно, расширения экономической деятельности в Арктике.

В 1920-е годы реального прогресса в освоении Арктики не наблюдалось. Материалы первого пятилетнего плана (1928/29–1932/33 гг.), отражая уже наметившиеся направления развития народного хозяйства СССР, еще не содержали сколько-нибудь определенных стратегических установок относительно Арктики как единого и требующего специальных подходов объекта планирования. Развитие Крайнего Севера дробилось с привязкой к производственной специфике крупных регионов (Северный, Сибирский и Дальневосточный края, Уральская область, Якутская АССР), сводясь в основном к интенсификации лесоразработок (в ограниченных объемах) и отраслей промыслового хозяйства (рыболовный и зверобойный промыслы Белого моря, охота, рыболовство и оленеводство на севере Урала и Сибири) [24. С. 175, 177, 231, 521–522].

Признаки перехода к промышленной переработке сырьевых биоресурсов Севера обнаруживаются лишь в планах для Северного края, где из-за близости к центру страны и – что важно – к заграничным рынкам, намечалось развивать лесопиление и лесопереработку, замшевое производство на базе местного оленеводства, механизацию рыбного (трескового) промысла [24. С. 521–522, 533, 534]. В то же время для наиболее перспективных и обеспечивавших базу индустриализации минеральных богатств

Предуралья – печорских углей и нефти Ухты – никаких планов не определялось, поскольку их «промышленное значение... еще не было установлено» [24. С. 521]. Остальной же Крайний Север фактически оставался в прежнем положении – «страны с низким уровнем хозяйственного развития, являющейся в целом резервом для более далеких времен», где «[ч]астичная эксплуатация лесов и горных богатств, намечаемая для пятилетия, не может иметь пока решающего значения» [24. С. 231]. Таким образом, не только в начале 1920-х годов, но и к концу десятилетия у советских планировщиков не сложилось ясного представления о том, как, для чего и какими средствами необходимо развивать Север и Арктику. Судя по наметкам Госплана, озвученным его представителем К.Н. Миротворцевым на вышеупомянутом Омском межгубернском совещании 1923 г., советская плановая мысль 1920-х годов относительно развития Арктики колебалась между тремя вариантами стратегии; если отбросить страдавший утопизмом и политически рискованный план хозяйственно-культурного подъема автономного «туземного» Севера, то поле выбора сужалось до двух основных.

Первый из них был рассчитан на постепенную «ассимиляцию» Севера южными частями страны, т.е. поэтапное втягивание его пространства в орбиту хозяйственного развития более южных обжитых зон. Очевидным недостатком этой стратегии было то, что отдача от колоссальных и по большей части не окупаемых затрат на ее реализацию могла быть рассчитана лишь на очень отдаленную перспективу. Ее общую нереалистичность подчеркивал тот факт, что к началу XX века арктическая периферия и южная широтная зона (по линии Транссиба) практически не взаимодействовали друг с другом в передовых для того времени индустриальных формах, продолжая оставаться слабо общающимися между собой хозяйственно-культурными «мирами». Самым серьезным тормозом втягивания Севера в общее русло экономического развития страны была его транспортная изолированность: сезонная и не вполне надежная связь с южными районами осуществлялась главным образом по рекам. Развитие связей Севера с центром страны и южными зонами Сибири в 1920-е годы шло в основном по пути консервации и даже усиления этой транспортной модели, которая была явно недостаточной для массивированной миграции промышленных зон в северном направлении.

Фактор времени и соображения экономии средств склоняли выбор властей в пользу другой – более прагматичной – точки зрения: «Если мы не можем скоро ассимилировать Север, то мы должны его использовать». Эта «эксплуатационная» стратегия предполагала в ускоренном порядке наладить извлечение богатств северных территорий для организации торговли с заграницей, в частности, через использование Северного морского пути. На первое место ставилось использование рыбных богатств, затем должна быть налажена добыча пушнины, а в дальнейшем – наиболее ценных полезных ископаемых (платины, графита, золота). «...При такой комбинации можно было бы думать, что Север постепенно стал бы охватываться торговыми и промышленными предприятиями. ...И через это связь с Севером народится скорее, чем через инородцев или юг Сибири, не имеющих, к тому же, никаких материальных возможностей для освоения Сибирского Севера», – подчеркивал представитель Госплана [25].

В условиях НЭПа именно эта экспортно-ориентированная стратегия освоения утверждала себя на Крайнем Севере явочным порядком. В 1920-х годах эксплуатация богатств Севера в основном свелась к заготовкам и вывозу ресурсов традиционных промыслов; исключение составляла лишь активная и ориентированная на экспорт лесозаготовительная деятельность на Архангельском Севере. Этот стратегический вариант привлекал советские власти еще и тем, что позволял в широких масштабах вовлечь в развитие советской Арктики *иностраннный концессионный капитал*. Среди советских руководителей большим энтузиастом использования концессий для развития советского Севера (прежде всего, лесопромышленности на побережье Белого моря и рыбных промыслов на Камчатке) был Л.Д. Троцкий; связанные с этим политические риски он считал возможным компенсировать искусной игрой на противоречиях между концессионерами разных стран (например, на дальневосточном Севере – между японским и американским капиталом) [26].

Однако реально функционирующие концессионные предприятия на Крайнем Севере развивались проторенными путями, сформировавшимися еще до революции 1917 г. – скупка пушнины (до монополизации этой сферы Госторгом во второй половине 1920-х годах), лесозаготовки (в Архангельской губернии, Каре-

лии, Коми области), рыболовный и зверобойный промыслы (в Белом море и на Камчатке) [27]. Поэтому их роль как стимулов индустриализации районов Крайнего Севера была минимальной.

Переход на новую, более высокую ступень индустриализации при помощи концессионного капитала и укрепления связей с мировым рынком был возможен лишь при разрешении критической для арктических районов проблемы магистрального транспорта, облегчавшего доступ к экспортным портам. Ряд таких проектов железной дороги (выдвинутых еще до революции) – Полярно-Уральской (1906 г.), Обдорской (1913 г.), Обь-Беломорской (1913–1914 гг.) – в 1919 г. соединился в глобальном проекте Великого Северного железнодорожного пути (ВСП), выдвинутого А.А. Борисовым и В.М. Воблым и рассчитанного на участие иностранного концессионного капитала. На первой стадии осуществления проекта эта железнодорожная магистраль должна была связать Обский бассейн с аванпортом Мурманска по линии Обь – Котлас – Сороки (с ответвлением на Котлас – Петроград) [28. С. 61–76].

Однако ни в 1919 г., ни в 1931 г. проект ВСП, отношение к которому в разных советских инстанциях далеко не однозначно, так и не был одобрен. Суть возражений сводилась к тому, что прокладка любых широтных железных дорог на Севере теряла свою целесообразность из-за отсутствия каких-либо экономических связей между его отдельными региональными сегментами, в то время как для вовлечения северных ресурсов в народнохозяйственный оборот на перспективу более предпочтительным виделось развитие меридиональных путей сообщения. На отклонение проекта ВСП повлияли и геополитические аргументы. Проектируемая магистраль, дублирующая трассу Северного морского пути (тем более в виде концессионного проекта), как считалось, могла иметь своим результатом лишь усиление связей советской Арктики с мировым капиталистическим рынком при неизмеримо более слабом развитии таковых с основной территорией страны. Со свертыванием НЭПа и концессионной практики альтернативным вариантом поддержания связей с мировым рынком стало развитие Северного морского пути (СМП) и перевод на систематическую основу тесно связанных с ним Карских экспортно-импортных экспедиций. Из-за слабости железнодорожной сети страны Севморпуть стал важным «окном» прямых торговых связей с Западной Европой, действовавшим до 1936 г. Однако

вопрос о том, в какой степени освоение трассы СМП оказало воздействие на развитие собственно районов Арктики, дебатировался еще в 1920-е годы.

Несомненно, что навигация по СМП двинула вперед развитие портовой инфраструктуры в Арктике и уже в 1930-е годы значительно усилила присутствие СССР в этом регионе мира. Интересы развития лесоэкспорта подтолкнули к улучшению системы водных путей на Европейском Севере страны (Северная Двина, Онега, Мезень, Печора) и ряда подъездных железнодорожных. В 1921–1923 гг. в Обской губе в Новом Порту была расширена база перегрузочных операций «река – море», что переключило на Обь-Иртышский речной путь подавляющую часть экспортных грузов из Урала, Сибири и Казахстана. В 1929 г. был построен крупный лесоэкспортный порт в устье Енисея, в Игарке. Однако эта инфраструктура в основном поддерживала экспортную активность внутренних районов СССР, в то время как собственно северная продукция была представлена в структуре экспорта Карских экспедиций крайне слабо.

С 1922 г. в небольших количествах вывозилась лишь пушнина, а в конце 1920-х годов усилиями АО «Комсеверопуть» была сделана попытка – с ориентацией на экспорт – наладить рыбный и зверобойный промыслы в Гыданском заливе и Обской губе. Была опробована и практика выделения импортных квот для районов Крайнего Севера с тем, чтобы стимулировать вывоз ими экспортных ресурсов, однако это не принесло значимых результатов. Многими работниками Севера высказывались сомнения, что освоение трассы Северного морского пути – без развития в зоне Арктики промышленных производств – способно сыграть сколько-нибудь значительную роль в подъеме северной экономики [28. С. 64–67].

В 1930-е годы триумфальные успехи СССР в освоении Арктики (высокоширотные экспедиции, развитие СМП, урбанизация, создание «очаговых» индустриальных центров) были достигнуты уже в рамках совсем иной, «закрытой», парадигмы арктического развития – при усилении хозяйственной автаркии и с массовым использованием дешевого принудительного труда. Формировалась особая политико-экономическая модель северного развития, в которой на первом месте стояли уже критерии не *рентабельности* создаваемых производств, а их принципиальной *осуществимости*. Кризисные черты этой форсированной модели развития

стали обнаруживаться уже с конца десятилетия и, в еще большей степени, по итогам Великой Отечественной войны, которая наглядно показала и сохранявшуюся военную уязвимость советской Арктики, и ее объективно растущую роль в глобальном взаимодействии союзников по антигитлеровской коалиции.

Таким образом, характерной чертой ранних вариантов российской стратегии освоения Арктики стала неспособность властных структур найти конструктивный компромисс между глобальностью развития Арктики и обеспечением суверенитета России в этом регионе, что в целом обедняло возможности развития этой части национальной территории. Для разработки современной арктической стратегии РФ это является важным историческим уроком.

Литература

1. *Duhaime G., Caron A.* The Economy of Circumpolar Arctic // The Economy of the North / Ed. by S. Glomsrød and I. Aslaksen. – Oslo; Kongsvinger: Statistics Norway, 2006. – P. 20–21.
2. *Crate S., Nuttall M.* The Russian North in Circumpolar Context // Polar Geography. – 2003. – Vol. 27. – № 2. – P. 87.
3. *Emmerson Ch.* The Future History of the Arctic. – N.Y.: Public Affairs™, 2010. – P. 5.
4. *Stewart J.M.* The British in Siberia: 1581–1978 // Asian Affairs. – 1979. – Vol. 10. – № 2. – P. 132.
5. *Берг Л.С.* Очерки по истории русских географических открытий. – М.–Л.: Изд-во АН СССР, 1946. – С. 21–23.
6. *Globalization and the Circumpolar North* / Ed. by L. Heininen and Ch. Southcott. – Fairbanks: University of Alaska Press, 2010. – P. 30–32.
7. Русская историческая библиотека, издаваемая Археографической комиссией. – Т. 2. – СПб.: Тип. бр. Пантелеевых, 1875. – Стлб. 1072–1074.
8. *Сибирцев Н., Итин В.* Северный морской путь и Карские экспедиции. – Новосибирск: Западно-Сибирское краевое издательство, 1936.
9. *Чайковский Ю.В.* В круге знания. Статьи из энциклопедий. – М.: Т-во научных изданий КМК, 2013.
10. *Лид Й.* Сибирь – странная ностальгия. Автобиография. – М.: Весь Мир, 2009. – С. 125–141.
11. *Боднарский М.С.* Великий Северный морской путь: историко-географический очерк открытия Северо-восточного прохода. – М.–Л.: Госуд. изд-во, 1926.
12. URL: http://www.emaproject.com/lib_view.html?id=pb00003412
13. *WWI Arctic Theater / Weapons and Warfare: History and Hardware of Warfare.* Nov. 5, 2016. URL: <https://weaponsandwarfare.com/2016/11/05/wwi-arctic-theater>
14. *Арикайнен А.И.* Транспортная артерия Советской Арктики. – М.: Наука, 1984. – С. 59–60.

15. Головин Н.Н. Военные усилия России в мировой войне. – Жуковский. – М.: Кучково поле, 2001. – С. 287–288.
16. The European Powers in the First World War: An Encyclopedia / Ed. by S.C. Tucker. – N.Y.; L.: Garland Publishing, Inc., 1996. – P. 608.
17. Вихман А.М. Изыскания порта в устье реки Енисея 1916 года. – Красноярск: Енисейская Губ. Типография, 1919. – С. 5.
18. Цыперович Г. За полярным кругом. Десять лет ссылки в Колымске. – Л.: Госиздат, 1925. – С. 4, 184.
19. Оводенко С.Д. Отчет о поездке на Чукотский полуостров и на устье реки Анадырь в июне – августе 1911 года // Горный журнал. – 1913. – Т. 3, № 7. – С. 1–22.
20. Государственный архив Свердловской области (ГАСО). – Ф. 241р. – Оп. 2. – Д. 2352. – Л. 69об.
21. Давыдов Б.В. В тисках льда: Плавание канлодки «Красный Октябрь» на остров Врангеля. – Л.: Ред.-изд. отдел Морского ведомства, 1925. – С. 22–23.
22. Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане. Постановление Президиума ЦИК СССР и ВЦИК от 15 апреля 1926 года // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1926. – 16 апреля.
23. Soviet Claims in the Arctic. Air Intelligence Information Report № IR-214–55 / CIA, February 1955. URL: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP08C0121297R000500010005–3.pdf>
24. Пятилетний план народнохозяйственного строительства СССР. – Т. III / Госплан СССР. – М.: Изд-во «Плановое хозяйство», 1930. – С. 175, 177, 231, 521–522.
25. ГАСО. – Ф. 241р. – Оп. 2. – Д. 2352. – Л. 69 об. – 70.
26. Троцкий Л.Д. Сочинения. – Т. 17, Ч. 2. – М.-Л.: Госиздат, 1926. – С. 497–498.
27. Бутковский Вл. Иностранные концессии в народном хозяйстве СССР. – М.-Л.: Госиздат, 1928. – С. 55, 57–59, 60.
28. Зубков К.И. У истоков стратегии освоения Ямальского Севера: идеи и проекты 1920-х гг. // Наука. Общество. Человек: Вестник Уральского отделения РАН. – 2005. – № 3 (13). – С. 61–76.

РОССИЙСКАЯ АРКТИКА: ОТ ОСТРОГОВ К ГОРОДСКИМ АГЛОМЕРАЦИЯМ¹

В.В. ФАУЗЕР, д.э.н.,

А.В. СМИРНОВ, к.э.н.,

*Институт социально-экономических и энергетических
проблем Севера Коми научного центра
Уральского отделения РАН,
Сыктывкар*

При заселении российских арктических территорий исторически сложились две формы расселения: ленточное и очаговое. Для ленточного (до начала и в первый период промышленного освоения) характерно размещение населенных пунктов вдоль рек, линий железных и автомобильных дорог. При очаговом расселении в качестве основы формирования городов и поселков городского типа выступает наличие месторождений каменного угля, нефти и газа, цветных и редких металлов, лесного и других видов природного сырья. Эта форма расселения является основной с момента промышленного освоения арктических территорий.

До XIII века коренное и старожильческое население Севера и Арктики проживало в небольших поселениях, выполняющих оборонительные функции. С XIV века постоянные поселения наряду с оборонными стали выполнять административные и хозяйственные функции. Северные и арктические погосты с постоянным населением по статусу считались городами независимо от численности жителей. Сегодня российские арктические города более людные по сравнению со своими мировыми собратьями, так как, будучи удаленными от основных экономических центров, они вынужденно должны быть многофункциональными, развивая весь спектр базовых услуг.

До середины XX века в большей степени осваивалась европейская часть Арктики. Разветвленная сеть городских поселений была создана в Архангельской и Мурманской областях. Во второй

¹ ЭКО. – 2018. – № 7.

Статья подготовлена в рамках Комплексной программы Уральского отделения РАН, проект № 18–9–7–18.

половине XX века центр создания новых городских поселений переместился в Сибирь, где были открыты богатейшие запасы нефти и газа. Однако, несмотря на возрастающее внимание к азиатской части со стороны органов исполнительной власти, основные городские поселения и человеческие ресурсы находятся в европейской Арктике.

Раскроем особенности формирования населения и городских населенных пунктов в Арктической зоне (АЗ) Российской Федерации (АЗРФ) с момента первых походов на Север и в Сибирь до настоящего времени. Объектом исследования выступает российская Арктика в границах, определенных указами Президента РФ от 02.05.2014 г. № 296 и от 27.06.2017 г. № 287. Предмет исследования – формирование населения и городских населенных пунктов в российской Арктике в исторической ретроспективе.

Ставится ряд задач: 1) классифицировать арктические поселения по времени создания и выполняемым функциям; 2) оценить динамику численности населения в разрезе демографических структур; 3) выделить этапы формирования населения и сети городских поселений в российской Арктике.

Информационная база исследования – итоги девяти переписей населения Российской империи, СССР и Российской Федерации, текущие данные Росстата и муниципальных образований.

Классификация поселений российской Арктики в XIV–XX веках

История образования городских поселений в современных границах российской Арктики насчитывает не одно столетие. По времени возникновения и выполняемым функциям все арктические поселения можно условно разделить на три группы.

Населенные пункты *первой группы* образовались в западной части Арктики, преимущественно на побережье Белого моря, где преобладало русское и карельское население. В XIV–XVI веках уже существовали такие поморские поселения, как Онега, Кемь, Беломорск (Сорока), Умба, Мезень и др. [1]. Это были торговые-ремесленные поселения, в которых развивались промыслы, охота, рыбная ловля. В этих землях в 1584 г. был основан один из самых значимых городов Арктики – Архангельск (ранее – Новохолмогоры), ставший к концу XVI века центром внешней торговли России. Торговля через его порт приносила более половины экспортных доходов государственной казны. Позднее главным портом

страны стал Санкт-Петербург, что снизило влияние Архангельска, но он еще долго оставался крупным центром судостроения, рыболовства, лесозаготовок и торговли. Население города к началу XIX века превысило 10 тыс. чел., а к концу века – 20 тыс. [2]. Архангельск стал важнейшим центром освоения Арктики и судоходства по Северному морскому пути. Из города отправлялись многочисленные полярные экспедиции.

Особое значение для развития Русского Севера имели Соловецкие острова, где первое монашеское поселение было основано в 1429 г. Появившийся в 1436 г. монастырь на протяжении нескольких веков был центром культурной жизни региона и главным хозяйствующим субъектом Северного Поморья. Развивались кузнечное, литейное, столярное и слесарное дело, солеварение, зверобойный промысел, добыча слюды и жемчуга [3]. В 1923 г. появился п. Кремль, позднее переименованный в Соловецкий [1].

Образование *второй группы* поселений связано с территориальной экспансией Российского государства на земли, где проживали коренные народы Севера. Продвижение русских в Сибирь сопровождалось основанием острогов, крепостей, селений на главных транспортных путях. «Русское влияние выразилось в установлении торговых связей, участии в пушном промысле, организации промышленного рыболовства, передаче хозяйственных навыков, учреждении и действии системы ясачного обложения, демографической, политической и конфессиональной экспансии, обусловившей миграции коренного населения» [4]. Назовем наиболее важные городские поселения этой группы.

Одним из первых русских городов за Полярным кругом стал Пустозерск (Пустозерский острог), основанный в 1499 г. во время военного похода в Зауралье в 20 км от нынешнего Нарьян-Мара. Его население достигало 2 тыс. чел. В течение почти трех веков Пустозерск был административным, торговым, культурным и религиозным центром в Арктике. К концу XVIII века город пришел в экономический упадок в связи с открытием более удобного пути в Сибирь через Уральские горы и обмелением протоки Городецкий шар, а в 1924 г. лишился статуса города [5].

В 1601 г. на территории современного Ямало-Ненецкого АО был основан первый русский заполярный город в Сибири – Мангазея, ставший опорным пунктом для продвижения русских вглубь Сибири. Город, благодаря морскому и речному порту, стал транспортным центром азиатской Арктики и центром сбора ясака

(натурального налога с народов Сибири и Севера, главным образом пушнины). Во времена расцвета города число купцов и промышленников в нем доходило до двух тысяч. Город был упразднен в 1672 г., когда в результате опустошительных пожаров его жители переселились в Туруханск (Новая Мангазея) [6].

Поселения возникали повсеместно от Урала до Берингова пролива: Салехард (ранее Обдорск, 1595 г.), Надым (1597 г.), Анадырский острог (1649 г.), Дудинка (1667 г.) [1; 7]. Населенные пункты основывались на месте стойбищ (временных поселений) коренных народов Севера (например, г. Лабытнанги в 1868 г.).

Третья группа поселений появилась в связи с началом более активного освоения северных морей: Полярный (1896 г.), Белушья Губа (Новая Земля, 1897 г.), Диксон (1915 г.), Мурманск (1916 г.). Это портовые прибрежные населенные пункты, специализирующиеся на рыболовстве, китобойном промысле, морской торговле, судоремонте [1]. Особое значение среди этих городов имеет Мурманск – крупнейший незамерзающий порт Северного морского пути.

Среди арктических островов наиболее населенными и экономически освоенными были архипелаги Шпицберген (сегодня территория Норвегии с особым статусом, позволяющим России вести хозяйственную деятельность) и Новая Земля. Шпицберген использовался в качестве базы для китобойного промысла, а затем был заброшен. Второе рождение ему дала добыча угля. В 1910 г. здесь был основан российский шахтерский поселок Пирамида, законсервированный в 1998 г. По сведениям А.П. Энгельгардта, к 1897 г. на Новой Земле проживало 28 семейств, в основном ненецких, занятых промыслом [8]. Летом того же года возникло становище Белушья Губа, ставшее впоследствии поселком городского типа и административным центром Новой Земли.

В целом с XIV века до начала XX века в Арктике было образовано не менее 100 населенных пунктов. Специфика формируемой расселенческой сети (преимущественно состоящей из городов) в Арктике обуславливалась не только функциональной нагрузкой поселений. Главное – наличие сети опорных городов закрепляло право России на эти земли, которые сегодня представляют интерес как источник разнообразных полезных ископаемых; сельское хозяйство и оленеводство давно уже не являются здесь

приоритетными. Поэтому главным направлением в расселенческой политике во все годы было создание многофункциональных городов [9] и поселков городского типа.

Создание сети городских поселений в XX–XXI веках

После подтверждения Советом народных комиссаров СССР своего права на территории, расположенные в Северном Ледовитом океане [10], начался новый этап освоения и заселения российской Арктики. Появлению Арктической зоны Российской Федерации в современном виде предшествовал ряд этапов. В 1932 г. из отдаленных территорий выделяются районы Крайнего Севера; в 1945 г. к ним приравнивается ряд отдаленных местностей [11]. Своим появлением в качестве особого объекта государственного управления современной России Арктика обязана Указу Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» [12].

Наиболее интенсивно арктические городские поселения формировались после 1930-х годов. Только в предвоенные годы их было создано 13 (из них 10 – на европейском Севере). В период с 1943 г. по 1946 г. – еще восемь, преимущественно в европейской Арктике (табл. 1).

Таблица 1

Городские поселения российской Арктики, образованные в 1943–1946 гг., и численность проживающего в них населения (начало 2017 г.)

Субъект Арктики	Поселение	Год	Численность населения, чел.
Респ. Карелия	пгт Чупа	1943	2324
Архангельская обл.	пгт Малошуйка	1943	2543
Респ. Коми	г. Воркута *	1943	58133
Респ. Карелия	пгт Лоухи	1944	4053
Мурманская обл.	пгт Никель	1945	11599
Мурманская обл.	пгт Печенга	1945	2941
Респ. Коми	пгт Октябрьский **	1946	Без населения
Чукотский АО	пгт Беринговский	1946	755

Примечание: все субъекты, за исключением Чукотского АО, расположены в европейской части АЗРФ. * В 1940 г. – пгт Воркута; ** пгт Октябрьский заброшен после закрытия шахты «Октябрьская» в 2003 г.

Особенно много поселков городского типа (пгт) в европейской части Арктики было создано в 1949–1958 гг. (9 ед.), а в азиатской части – в 1962–1968 гг. (6 ед.). С 1983 г. по 1989 г. не было образовано ни одного из существующих сегодня городских населенных пунктов. В целом можно отметить, что из 77 городских поселений 46 расположено в европейской части, а 31 – в азиатской, из 34 городов 20 – в европейской, 14 – в азиатской части Арктики (табл. 2).

Таблица 2

Образование городских поселений на территории российской Арктики в 1916–2005 гг.

Период*	Образовано городов и пгт, ед.	В европейской части АЗРФ		В азиатской части АЗРФ	
		город	пгт	город	пгт
1916	1	1**	0	0	0
1930–1939	13	6	4	2	1
1943–1946	8	1	6	0	1
1949–1958	18	2	9	2	5
1962–1968	14	4	2	2	6
1972–1982	16	5	4	4	3
1990–2005	7	1	1	4	1
Всего	77	20	26	14	17

Примечание: * указаны только периоды, когда были образованы городские поселения; ** образован г. Мурманск.

В каждом регионе городские поселения создавались для выполнения определенных функций. Так, в Мурманской и Архангельской областях были образованы многочисленные центры судостроения и портовые города – Мурманск, Северодвинск, Новодвинск, Североморск. Промышленные центры – города Воркута (1943 г.), Норильск (1953 г.), Анадырь (1965 г.), Апатиты (1966 г.), как правило, возникали вблизи крупных месторождений полезных ископаемых, как и нефтегазодобывающие города – Новый Уренгой (1980 г.) и Ноябрьск (1982 г.). Вокруг промышленных центров создаются поселки городского типа.

Особый статус в расселенческой сети занимают города с численностью населения свыше 100 тыс. чел., относимые к большим,

и средние – с численностью 50–100 тыс. чел. Городов, в разные годы имевших численность населения свыше 100 тыс. чел., было всего семь: Архангельск, Мурманск, Северодвинск, Норильск, Новый Уренгой, Ноябрьск, Воркута. Средних городов в 2017 г. было всего три: Воркута, Апатиты и Североморск (табл. 3).

Таблица 3

**Динамика численности населения крупнейших городов
(более 50 тыс. чел.) российской Арктики в 1926–2017 гг., чел.***

Город, год образования	1926	1939	1959	1970	1979	1989	2002	2010	2017
Архангельск (1584)	72634	284570**	256309	342590	385433	416812	356051	348783	351488
Мурманск (1916)	8777	117069	221874	308642	382047	472274	336137	307257	298096
Северодвинск (1938)	—	21304	78657	144672	202445	253864	201551	192353	183996
Норильск (1953)	—	13886***	109442	135487	186951	179757	134832	175365	178018
Новый Уренгой (1980)	—	—	—	—	—	93235	94456	104107	113254
Ноябрьск (1982)	—	—	—	—	—	85880	96440	110620	106879
Воркута (1943)	—	—	55668	89742	101140	115329	84917	70548	58133
Апатиты (1966)	—	4409***	13958***	45627	61998	88066	64405	59672	56356
Североморск (1951)	—	—	28116	40919	50276	63495	55102	50060	51209

Примечание: * ранжировано по данным на 1 января 2017 г.; до 1970 г. – наличное население, с 1979 г. – постоянное; ** из Архангельского горсовета еще не был выведен г. Северодвинск. Численность населения Архангельска в границах 1959 г. составляла 251 тыс. чел.; *** были рабочими поселками / пгт.

Источник: переписи населения 1926–2010 гг. и на начало 2017 г.

В зарубежной Арктике городов с численностью населения свыше 50 тыс. чел. немного: Анкоридж (США, 298,2 тыс. чел.), Рейкьявик (Исландия, 123,2 тыс.), Тромсё (Норвегия, 64,5 тыс.), Рованиemi (Финляндия, 52,5 тыс.). В крупнейших арктических городах Швеции, Канады и Дании – менее 50 тыс. жителей.

Однако если сравнить все поселения по людности и распределению по площади, то получается следующая картина. На начало 2017 г. в мировой Арктике было 63 поселения с числом жителей более 10 тыс. чел., на Россию приходилось 36 из них, на Норвегию и Исландию – по шесть, на Швецию – пять. В целом по Арктике на 1 млн км² приходится 4,9 поселений, в Исландии – 58,4, в Швеции – 50,9, в Норвегии – 34,4, в Финляндии – 29,9, в России – 9,6. Самая низкая плотность арктических поселений в Канаде – 0,4, Дании – 0,9 и США – 1,7. Как видим, по числу поселений Россия – в лидерах, но по расселенческой плотности уступает четырем европейским странам (подробнее о развитии северных городов в России и северных странах см. [13]).

Общая картина создания городских поселений в российской Арктике в разрезе субъектов представлена в табл. 4.

Таблица 4

Динамика числа городских поселений российской Арктики, 1939–2017 гг.

Субъект Арктики	1939	1959	1970	1979	1989	2002	2010	2017
Арктическая зона РФ	29	95	106	115	125	106	85	82
Европейская часть	24	70	71	73	72	59	52	51
города	11	15	19	20	20	25	25	25
пгт	13	55	52	53	52	34	27**	26**
Азиатская часть	5	25	35	42	53	47	33	31
города	2	4	6	8	12	15	14	14
пгт	3	21	29	34	41	32*	19	17
Арктические объекты:								
Мурманская обл.	15	32	33	34	32	32	28	27
Респ. Карелия	3	14	13	14	14	5	5	5
Архангельская обл. без НАО	5	10	10	10	10	8	8	8
Ненецкий АО	1	2	2	2	3	3	2	2
Респ. Коми	–	12	13	13	13	11	9**	9**
Ямало-Ненецкий АО	1	2	3	5	14	16	13	12
Красноярский край	2	8	7	8	8	8	6	5
Респ. Саха (Якутия)	1	5	7	9	11	7	6	6
Чукотский АО	1	10	18	20	20	16*	8	8

Примечание: * включая два без населения; ** включая три без населения.

Можно констатировать, что до 1989 г. число городских поселений увеличивалось, а в последующие годы – постоянно сокращалось, в основном из-за ликвидации неперспективных поселков городского типа. Сегодня самую разветвленную сеть городских поселений имеют Мурманская область (27) и Ямало-Ненецкий АО (12).

Оценка численности населения в XX–XXI веках

Сложность оценки численности населения, проживавшего на территории современной Арктики, состоит в том, что административно-территориальное деление России неоднократно менялось. Поэтому при анализе численности населения в динамике необходимо было привести к единому знаменателю «прошлые» и «современные» границы административно-территориальных образований Арктики. Поясним это примерами.

При проведении первой Всесоюзной переписи населения 1926 г. не были выделены в качестве самостоятельных/отдельных субъектов такие национальные образования, как Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотский округа, на которые сегодня приходится 44,4% территории Арктической зоны России. Существовавшие тогда уезды были более крупными, и их территории выходили далеко за пределы современной границы Арктики. При проведении всесоюзных переписей населения 1939–1989 гг. учитывались районы и горсоветы, имеющие идентичное или близкое к современным название, но отмечались и разночтения. Соловецкий островной совет и Соловецкий район были отдельными территориальными единицами в 1959–1970 гг. и 1989–2010 гг. Сегодня это территория Приморского района Архангельской области. Город Игарка и Игаркский горсовет были отдельными территориальными образованиями в 1939–2002 гг., а затем вошли в состав Туруханского района Красноярского края. В 1979 г. Архангельский горсовет и Архангельский облсовет были отдельными единицами, как и Онежский горсовет и Онежский район Архангельской области в 1970–2010 гг.

В 1939 г. еще не были образованы Воркута, Норильск и Новодвинск. Северодвинск (ранее – Молотовск) был частью Архангельского горсовета, а рабочий поселок Норильск – частью Таймырского национального округа. В 1959–1970-х гг. Новодвинск был частью Архангельского горсовета. В 1939 г. территория Воркуты относилась к Ненецкому национальному округу, а в 1940 г. населенные пункты этого района были переданы в состав Усть-Усинского района Коми АССР [14]. В переписи 1959 г. Усть-

Янский район Якутской АССР вошел в состав Верхоянского района, выходящего далеко за пределы Арктической зоны. Поэтому при анализе итогов данной переписи учитывались только крупнейшие его населенные пункты: пгт Депутатский и пгт Нижне-Янск. В период с 1939 г. по 1959 г. менялась граница между Ненецким национальным округом и Коми АССР в пользу последней. Но эти изменения не настолько существенны, чтобы исказить основные тенденции формирования населения российской Арктики.

Таким образом, с учетом указанных изменений границ арктических территорий мы получили оценку численности и структуры населения с 1939 г. по 2017 г. (табл. 5) [2; 15].

Таблица 5

**Динамика численности населения российской Арктики
в 1939–2017 гг., чел.***

Субъект Арктики	1939	1959	1970	1979	1989	2002	2010	2017
Арктическая зона РФ	980833	1671241	2209441	2690630	347 581	2706361	2480599	2415585
В том числе Европейская часть:								
Мурманская обл.	291178	567672	799527	965462	116 586	892534	795409	757621
Респ. Карелия	95064	98209	96542	88457	8 141	64137	51634	43930
Архангельская обл. без НАО	392042	473721	638160	733424	83 384	695620	664465	650755
Ненецкий АО	47617	36881	39119	47001	5 912	41546	42090	43937
Респ. Коми	–	175857	184945	194823	21 467	134172	95854	80061
Азиатская часть:	154932	318901	451148	661463	1122091	878352	831147	839281
Ямало-Ненецкий АО	45840	62334	79977	157616	494844	507006	522904	536049
Красноярский край	73820	189021	224745	312495	379430	284361	229392	227220
Респ. Саха (Якутия)	13748	20857	45242	58493	83883	33161	28325	26190
Чукотский АО	21524	46689	101184	132859	163934	53824	50526	49822

Примечание: * с 1939 г. по 1979 г. – наличное население, с 1989 г. по 2017 г. – постоянное.

Перепись населения 1939 г. зафиксировала, что Арктика формируется как высокоурбанизированная зона: доля городского населения составила 69,0%, сельского – 31,0%. В 2017 г. доля городского населения увеличилась до 88,9%. В России доля городского населения на эти даты была значительно ниже: 33,7% и 74,3%. В арктических поселениях соотношение полов все годы имело разнонаправленную динамику. Превышение числа мужчин над женщинами зафиксировали переписи населения 1939 г., 1970 г. и 1989 г. (табл. 6). Стоит также отметить, что доля мужчин в арктическом населении все годы была выше российского уровня.

Таблица 6

Численность населения российской Арктики в 1939–2017 гг. по типу поселений и полу, чел.*

Показатель	1939	1959	1970	1979	1989	2002	2010	2017
Городское население	677125	1414569	1885726	2325773	3061540	2381310	2207066	2147685
Сельское население	303708	256672	323715	364857	410041	310431	273533	267900
Численность мужчин	512763	816057	1109388	1343478	1747972	1305481	1184341	–
Численность женщин	468070	855184	1100053	1347152	1723609	1386260	1296258	–

Примечание: * с 1939 г. по 1979 г. – наличное население, с 1989 г. по 2017 г. – постоянное.

Периодизация формирования населения и городских поселений в российской Арктике

В настоящее время опубликовано множество научных исследований, отражающих различные подходы к периодизации развития российской Арктики. Взятый за методологическую основу принцип историзма позволяет рассматривать всю совокупность исторических фактов и событий во временном аспекте, выделять этапы и периоды развития анализируемого явления / процесса, то есть изучать объект в динамике. Довольно часто критерием периодизации выступает степень государственной активности по отношению к арктическим территориям [16–18].

Арктика стала представлять политический и экономический интересы, выполнять оборонительные функции лишь тогда, когда

она начала заселяться постоянными жителями, а на ее территории появилась сеть городских поселений. Исходя из этого мы предлагаем свой подход к периодизации развития российской Арктики, в основе которого лежит динамика численности населения, «привязанная» к годам проведения переписей населения и числу городских поселений, созданных в эти периоды. Первый опыт подобной работы представлен в [19–20].

Период 1. Колонизация и создание сети опорных поселений в Арктике (с XIV века до 1926 г.). Для него характерно формирование населения преимущественно в самой западной части побережья, без широкомасштабного государственного участия в освоении арктических территорий. В этот период в европейской части Арктики образованы семь городов: Архангельск (1584 г.), Кола (1780 г., 1926 г. – сельское поселение), Кемь (1785 г.), Мезень (1780 г.), Онега (1780 г.), Полярный (1899 г.) и Мурманск (1916 г.)¹.

По Первой всеобщей переписи населения Российской империи 1897 г. население, проживавшее на территориях, которые можно отнести к арктическим (Архангельский, Кемский, Кольский, Мезенский и Онежский уезды Архангельской губернии, а также Туруханский край Енисейской губернии и Анадырский округ Приморской области), составляло 193 тыс. чел. Оценка арктического населения в других территориальных образованиях не представляется возможной, так как они лишь частично располагались на территории современной Арктической зоны, а их центры были далеко за ее пределами. В 1926 г. население крупнейшего города Арктики – Архангельска – составляло 72634 чел., а Мурманска – 8777 чел.

Период 2. Экстенсивный рост численности населения и городских поселений (1926–1959-е гг.). Продолжается формирование новых городских поселений (39 из 82 современных арктических городских населенных пунктов), наблюдается рост численности населения. В европейской части Арктики образованы девять городов: Кировск (1931 г.), Нарьян-Мар (1935 г.), Мончегорск (1937 г.), Кандалакша (1938 г.), Беломорск (1938 г.), Северодвинск (1938 г.), Воркута (1943 г.), Североморск (1951 г.), Оленегорск (1957 г.). Идет формирование 19 пгт: Умба (1930 г.), Кильдинстрой (1937 г.), Мурмаши (1938 г.), Каменка (1938 г.), Чупа

¹ По данным официальных сайтов поселков, городов, районов и субъектов РФ.

(1943 г.), Малошуйка (1943 г.), Лоухи (1944 г.), Никель (1945 г.), Печенга (1945 г.), Октябрьский (1946 г.), Комсомольский (1949 г.), Елецкий (1949 г.), Ревда (1950 г.), Зеленоборский (1952 г.), Сафоново (1954 г.), Северный (1954 г.), Мульда (1954 г.), Заполярный (1956 г.) и Промышленный (1956 г.).

В азиатской части Арктики образованы города: Игарка (1931 г.), Салехард (1938 г.), Дудинка (1951 г.), Норильск (1953 г.); и семь пгт: Тикси (1939 г.), Беринговский (1946 г.), Эгвекинот (1954 г.), Диксон (1956 г.), Провидения (1957 г.), Депутатский (1958 г.), Нижнеянск (1958 г.).

Изменение численности населения рассмотрим не с 1926 г., а с 1939 г., по которому имеется полная и достоверная информация (см. табл. 4). С 1939 г. по 1959 г. население Арктической зоны увеличилось на 690,4 тыс. чел., или на 70,4%, в том числе городского – на 737,4 тыс. чел., его доля возросла с 69 до 84,6%. Население азиатской части Арктики росло более быстрыми темпами (в 2,1 раза), чем европейской (в 1,6 раза), его доля увеличилась с 15,8 до 19,1%. В этот период среднегодовые темпы прироста населения были очень высокими – 2,7%.

В результате политики индустриализации в Арктике были образованы два крупнейших промышленных центра: Воркутинский и Норильский. Особенностью этого исторического периода является принудительная миграция. Воркута создавалась на основе Воркуто-Печорского исправительно-трудового лагеря, предназначенного для сооружения шахт, добычи угля и строительства барж. В Воркутинском ИТЛ были организованы отделения каторжных работ. В 1944 г. в Воркуталаге содержалось 494 осужденных, в 1945 г. – 9036, в 1946 г. – 18158 [21]. Только на территории Ненецкого национального округа в 1939 г. 29,5 тыс. чел. (62% населения) были отнесены к «спецконтингенту» [2].

С 1939 г. по 1959 г. доля мужчин в населении Арктики уменьшилась с 52,3 до 48,8%. Это явилось следствием Великой Отечественной войны, закрытия лагерей и снижения числа заключенных. В этот же период доля Арктики в населении страны увеличилась с 0,91 до 1,42%.

Период 3. Экстенсивный рост численности населения и городских поселений в азиатской части Арктики (1959–1989 гг.). Для него характерна концентрация усилий на освоении богатых нефтью и газом регионов Западной Сибири.

В европейской части Арктики образованы девять городов: Заполярный (1963 г.), Ковдор (1965 г.), Кола (1965 г.), Апатиты (1966 г.), Новодвинск (1977 г.), Снежногорск (1980 г.), Гаджиево (1981 г.), Заозерск (1981 г.), Островной (1981 г.) и шесть пгт: Воргашор (1964 г.), Верхнетуломский (1966 г.), Пяозерский (1976 г.), Туманный (1978 г.), Молочный (1979 г.), Искателей (1982 г.).

В азиатской части Арктики созданы шесть городов: Анадырь (1965 г.), Певек (1967 г.), Надым (1972 г.), Лабытнанги (1975 г.), Новый Уренгой (1980 г.), Ноябрьск (1982 г.) и девять пгт: Мыс Шмидта (1962 г.), Черский (1963 г.), Снежногорск (1964 г.), Усть-Куйга (1967 г.), Харп (1968 г.), Угольные Копи (1968 г.), Пангоды (1979 г.), Уренгой (1979 г.), Чокурдах (1981 г.).

В рассматриваемый период население Арктики увеличилось в 2,1 раза – на 1800,3 тыс. чел. Особенно существенно выросло население азиатской Арктики – на 803,2 тыс. чел. (в 3,5 раза). Все рекорды побил Ямало-Ненецкий АО, где население увеличилось в восемь раз. В 1989 г. численность населения Арктики достигла своего пика, составив 3471,6 тыс. чел. Удельный вес населения азиатской части увеличился с 19,1 до 32,0%. В результате образования 30 городских поселений и роста населения в существующих численность городского населения выросла на 1647 тыс. чел. (91,5% прироста всего населения), а доля – на 3,6 п.п. В 1989 г. в структуре населения Арктики снова стали преобладать мужчины (50,4%), что превышало средний уровень по России (46,7%). В 1989 г. доля Арктики в населении страны составила 2,36%. Темпы прироста населения были по-прежнему очень высокими – 2,45%.

Период 4. Депрессивный (1989–2010-е гг.). Характеризуется массовым оттоком населения из арктических территорий после распада Советского Союза и перехода страны к рыночной экономике. С 1989 г. по 2010 г. Арктика потеряла 991 тыс. чел. Основные потери понесла европейская Арктика – 700,0 тыс. чел. (70,6%), на азиатскую часть пришлось 291,0 тыс. чел. (29,4%). Разнонаправленная динамика численности населения по субъектам Арктики привела к увеличению доли азиатской части Арктики с 32 до 33,5%. В восьми арктических субъектах произошло уменьшение численности населения, и только в Ямало-Ненецком АО оно увеличилось на 28060 чел. (на 5,7%). Наибольшие потери понесли Чукотский АО – 113408 чел. (69,2% от населения в 1989 г.), Республика Саха (Якутия) – 55558 чел. (66,2%) и Республика Коми

(МО Воркута) – 122613 чел. (56,1%). Прирост сменился убылью, среднегодовой темп которой составил 1,5%.

В данный период продолжилось образование городских поселений. В европейской части Арктики образованы г. Полярные Зори (1991 г.) и пгт Белушья Губа (2005 г.), а в азиатской части – города Муравленко (1990 г.), Билибино (1993 г.), Губкинский (1996 г.), Тарко-Сале (2004 г.) и пгт Заполярный (1998 г.).

Миграционный отток практически из всех арктических регионов привел к тому, что в 2010 г. доля мужчин составила всего 47,7% – самый низкий показатель за все годы. Доля Арктики в населении России снизилась с 2,36 до 1,74%.

Период 5. Современный (2010–2017 гг.). Характерен продолжающейся убылью населения: сокращение на 65014 чел. привело к дальнейшему уменьшению доли арктического населения до 1,65%. В качестве позитивной ноты можно отметить, что темпы убыли населения снизились с 1,5% (1989–2010 гг.) до 0,45% (2010–2017 гг.), а в двух округах даже наблюдается его прирост: в Ямало-Ненецком – на 13145 чел., Ненецком – на 1847 чел. Выросла численность населения в городах Архангельске, Норильске, Новом Уренгое и Североморске. Доля населения азиатской Арктики увеличилась с 33,5 до 34,7%. Произошло небольшое сокращение числа городских поселений – с 85 до 82.

Заключение

С XIV века по XXI век на бескрайних просторах Арктики, где не было постоянного населения и стационарных поселений, возникли многофункциональные города с развитой промышленностью и инфраструктурой (Архангельск, Мурманск, Норильск). В настоящее время в российской Арктике 82 городских поселения, в том числе 39 городов. В девяти из них численность населения превышает 50 тыс. чел. Самым многолюдным городом мировой Арктики является Архангельск – 351,5 тыс. чел. Немного уступает ему Анкоридж (США) – 298,2 тыс. чел.

Надо ли иметь в Арктике многолюдные города? Дискуссии на эту тему ведутся не один десяток лет. В начале 1970-х годов в количественном отношении предлагались следующие типы городов: опорные – на 300 тыс. жителей, базовые – на 80–150 тыс., промышленные – на 15–30 тыс., вахтенные и экспедиционные поселки [22]. Поселки городского типа начали создаваться с 1924 г. как промежуточная форма расселения между сельскими поселе-

ниями и городами. Необходимость в такой форме была вызвана низкой степенью урбанизации России. Тогда к городам относились населенные пункты с численностью не менее 1000 чел. взрослого населения, из которых не более четверти заняты сельским хозяйством. Предполагалось, что поселки городского типа со временем по мере роста численности населения будут преобразованы в города [23].

Динамика численности населения российской Арктики имеет два четко выраженных периода: роста (до 1989 г.) и убыли (1989–2017 гг.). В цифрах это выглядит так: 1897 г. – 193 тыс. чел.; 1989 г. – 3 млн 472 тыс. и 2017 г. – 2 млн 416 тыс. чел.

С 2005 г. в Арктике не образовано ни одного городского поселения. Наоборот, за 1989–2017 гг. их число уменьшилось со 125 до 82, в том числе поселков городского типа – с 93 до 43. Наибольшее сокращение имело место в Чукотском АО – с 20 до 8 и в Республике Карелия – с 14 до 5.

Сегодня городская сеть Арктики сформирована. Какой она должна быть в перспективе – вопрос непростой. Нельзя применять один подход к Архангельску и Мурманску, имеющим вековую историю, и к новым городам, созданным на пустом месте: Воркуте, Ноябрьску, Новому Уренгою и Норильску. Нам представляется, что большинство арктических городов должны иметь пределы роста: для них оптимальной является численность населения в 50–100 тыс. чел. Определить сеть опорных городских поселений в российской Арктике – задача, которую поставил себе коллектив на ближайшие годы.

Литература

1. Вся Россия. Города и населенные пункты. Энциклопедия. – М.: Институт экономики и управления в промышленности, 2001. – 576 с.
2. Переписи населения Российской империи, СССР, РФ, 15 новых независимых государств / Демоскоп Weekly. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/census.php>
3. *Латкин Н.В.* Соловецкий ставропигиальный монастырь // Энциклопедии чешский словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. (82 т. и 4 доп.). – СПб., 1890–1907.
4. Заселение и освоение арктических территорий / Боякова С.И. Освоение Арктики и народы Северо-Востока Азии (XIX в. – 1917 г.). – Новосибирск: Наука, 2001. – С. 12–26.
5. Пустозерск / Жеребцов И.Л. Республика Коми. Энциклопедия. – Сыктывкар, 1999. – С. 527.

6. Мангазея / Универсальная энциклопедия Кирилла и Мефодия. URL: <http://megabook.ru/article/Мангазея>
7. Зуев А.С. Русские и аборигены на крайнем северо-востоке Сибири во второй половине XVII – первой четверти XVIII вв. / Новосибир. гос. ун-т. – Новосибирск, 2002. – 330 с.
8. Энгельгардт А.П. Русский Север. Путевые заметки. – СПб., 1897. – С. 164–165.
9. Смидович С.Г. Основные факторы и противоречия расселения населения / Проблемы расселения в СССР: Социально-демографический анализ сети поселений и задачи управления. – М., 1980. – С. 35.
10. Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане: Постановление Совета народных комиссаров СССР от 20 мая 1926 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901761796>
11. Фаузер В.В., Лыткина Т.С., Смирнов А.В. Дифференциация арктических территорий по степени заселенности и экономической освоенности // Арктика: экология и экономика. – 2017. – № 4 (28). – С. 20.
12. Указ Президента РФ от 02.05.2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 27.06.2017 г. № 287) / КонсультантПлюс. URL: www.consultant.ru
13. Гаврильева Т.Н., Архангельская Е.А. Северные города: общие тренды и национальные особенности // ЭКО. – 2016. – № 3. – С. 63–79.
14. Жеребцов И.Л. Населенные пункты Республики Коми: Историко-демографический справочник. – М.: Наука, 2001. – С. 90.
15. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям. – Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/bul_dr/mun_obr2017.rar
16. Тамицкий А.М. Государственная политика современной России в Арктике: этапы, приоритеты и некоторые итоги // Арктика и Север. – 2012. – № 6. – С. 110–117.
17. Филин П.А. История исследования и освоения Арктики: основные этапы осмысления и белые пятна истории // Арктика: история и современность. – М.: Издательский дом «Наука», 2016. – 532 с.
18. Элерт А.Х., Тимошенко А.И. Россия в Арктике: проблемы изучения исторического опыта освоения территории. URL: <http://www.ras.ru/FStorage/Download.aspx?id=a1169fbc-7585-487b-aecc-bbe464019a9b>
19. Лыткина Т.С. Экономическое поведение «новых бедных» в условиях социальной трансформации: дис. канд. социол. наук. – М., 2005. – 177 с.
20. Фаузер В.В. Финно-угорские народы: история демографического развития. – Сыктывкар, 2005. – 24 с.
21. Упадышев Н.В. ГУЛАГ на европейском Севере России: генезис, функционирование, распад (1929–1960 гг.) / Автореф. докт. дисс. – Архангельск, 2009. – С. 32.
22. Свешников В.К. Градостроительные проблемы Севера: Тезисы докладов (Мурманск, сентябрь 1971). – Л., 1971. – С. 11.
23. Симагин Ю.А. Поселки городского типа России: трансформация сети и особенности населения. – М.: ИСЭПН РАН, 2009. – С. 11.

РОССИЯ НА ШПИЦБЕРГЕНЕ: ИСТОРИЯ ИЗУЧЕНИЯ, ПРОБЛЕМЫ ОСВОЕНИЯ НЕДР И ПЕРСПЕКТИВЫ НА БУДУЩЕЕ*

А.Н. ЕВДОКИМОВ, д.г.-м.н.,

Санкт-Петербургский горный университет,

Санкт-Петербург

А.Н. СИРОТКИН, д.г.-м.н.,

АО «Полярная морская геологоразведочная экспедиция»,

г. Ломоносов

Я.В. КРЮКОВ, к.э.н., *Институт экономики и организации
промышленного производства,*

г. Новосибирск

Исторически сложившийся интерес России к архипелагу Шпицберген обусловлен его стратегически близким к России географическим положением на северо-западе Баренцева моря. Описания походов на Грумант (древнерусское название Шпицбергена) за морским зверем сохранились в литературе и в воспоминаниях русских поморов, населяющих побережья Белого и Баренцева морей. Здесь располагаются малоизвестные российские территории с официальным статусом «собственных земель» (земли, зарегистрированные в Норвегии в качестве негосударственной собственности, но принадлежащие российским компаниям), работает консульство России, сохраняются следы пребывания русских поморов: остовы изб, навигационные знаки, орудия охоты и предметы быта.

Немного истории

Первоначально рыболовством и охотой на морского зверя, а затем географическими и изыскательскими исследованиями на островах архипелага занимались представители почти всех приарктических государств, что нашло отражение в разных географических названиях бухт, проливов, островов и земель. На Шпицбергене сохранились и русские названия – Земля Себина (лейтенанта), Русская бухта, мыс Ивана Старостина, хребет Ло-

* ЭКО. – 2018. – № 4.

моносова, гора Кропоткина и многие другие. После длительного периода стихийного освоения архипелага, в котором принимали участие также американцы, голландцы, шведы, англичане, итальянцы и представители многих других наций, был заключен международный договор о Шпицбергене, в результате которого хозяйственная деятельность на архипелаге стала упорядоченной. Наиболее основательно здесь закрепились норвежцы и русские, главной промышленной специализацией стала разработка угольных месторождений. Международным договором о Шпицбергене (1920 г.) определено, что Норвегия и еще 30 стран обладают равными правами на осуществление деятельности на архипелаге при условии соблюдения законодательства Норвегии.

Промышленное освоение Шпицбергена Россией началось в 1913 г., когда товарищество «Грумант» – Торговый дом А.Г. Агафелов и К^о, организованное архангельскими и петербургскими коммерсантами с привлечением иностранного капитала, начало отгружать уголь с архипелага. Норвежские компании приступили здесь к работе в 1906 г.

Вклад России в изучение и освоение архипелага весьма значителен, и только революция 1917 г. и последующая Гражданская война помешали нашей стране претендовать на суверенитет над Шпицбергом. Поэтому Россия не принимала участия в подписании договора о Шпицбергене в 1920 г., а присоединилась к нему лишь в 1935 г. На самом большом острове – Западный Шпицберген – разведано несколько месторождений каменного угля, разработкой которых занимаются государственный трест «Арктикуголь» (месторождения «Баренцбург», «Пирамида», «Грумант») и норвежская «Стуре Ношке». На Шпицбергене расположены два российских поселка (Баренцбург и Пирамида) и три норвежских (Лонгиербюен, Свеагруве и Нью-Олесунн). Основные административно-управленческие структуры (губернатор, полиция, экологическая служба и служба горного инспектора) размещены в Лонгиербюене. Их статус и сферы деятельности регламентированы международным договором 1920 г. и его неотъемлемым приложением – Горным уставом.

В соответствии с текстом договора Норвегия обеспечивает правопорядок на Шпицбергене, назначает губернатора и горного инспектора из числа норвежских граждан, обеспечивает соблюдение всех его пунктов, включая правила открытия, разведки и эксплуатации месторождений полезных ископаемых, контролирует

соблюдение запрета на ведение военной и политической деятельности, требований по охране труда и защите природы, радио- и почтовую связь, соблюдение правил судоходства и авиаперелетов.

Близость к Северному полюсу Земли сделала Шпицберген стартовой площадкой для его покорителей. Сохранился памятный знак в Нью-Олесунне – самом северном из норвежских поселков, откуда стартовал экипаж экспедиции Нобиле на аэростате «Италия» и где сейчас располагается базовая станция Норвежского Полярного института.

Геологическое изучение Шпицбергена в советский период

Для проведения геологических исследований Шпицберген является уникальным объектом – более миллиарда лет истории планеты здесь лежат в буквальном смысле на поверхности. Так что геология – главная научная дисциплина на архипелаге. На Шпицбергене был представлен почти весь спектр геологических исследований, но уже с конца XIX века основное внимание уделялось картографированию и исследованию запасов полезных ископаемых (прежде всего, нефти и угля). СССР в 1960-е годы построил крупную геологическую исследовательскую базу вблизи Баренцбурга. Интерес к поиску ископаемого топлива на архипелаге, пережив резкий подъем в 1960-е годы, затем постепенно снижался.

Нельзя не отметить, что значительный вклад СССР и России в изучение Шпицбергена на протяжении последних десятилетий в большой мере вызван желанием укрепить свои позиции на архипелаге. Активные исследования также были важны с точки зрения возможности контролировать деятельность Норвегии и других стран. Исследования, особенно полевые, более удобны для такого контроля, чем статичная по своей сути добыча угля. В связи с этим российские исследования на архипелаге развивались параллельно с поиском шпицбергенских месторождений нефти на международном уровне, начатом в 1960-е годы.

Решение задач по изучению геологии и поиску полезных ископаемых на Шпицбергене было поручено правительством СССР в 1962 г. Научно-исследовательскому институту геологии Арктики (НИИГА) – ВНИИОкеангеологии. В то время НИИГА был единственным институтом, который имел опыт геолого-съёмочных и поисковых работ на арктических архипелагах и прибрежной суше. Шпицбергенская экспедиция создана в 1962 г. по рас-

поряжению Совмина СССР в структуре отдела горючих полезных ископаемых института.

Важным событием в истории геологических работ на архипелаге стало бурение в 1974 г. глубокой опорно-параметрической скважины «Грумантская-1» в Колсбее с помощью легендарного ледокола «Красин», специально переоснащенного для этой цели. Скважина была пробурена до глубины 3173 м [1], при ее испытании получены небольшие притоки жирного метанового газа. В том же 1974 г. компанией Norsk Polar Navigation был получен небольшой приток газа на месторождении «Сарс», но надежды на обнаружение крупных залежей не оправдались. В 1985 г. на северном берегу Ван-Майен-фьорда объединением «Архангельск-геология» была заложена скважина «Васдаленская-1». При глубине 2481 м был получен приток сухого газа с дебитом до 30 тыс. м³/сут. Ценой больших усилий фонтанирование газа было остановлено, а бурение второго ствола рядом с первым позволило повторно получить такой же приток. Одновременно буровые работы с аналогичными поисковыми, а формально параметрическими целями осуществляла норвежская компания A/S Tundra на площади Тромсёбреен на юге архипелага. В результате в тех же отложениях были получены скромные притоки газа в двух скважинах – «Хакетанген-1» и «Хакетанген-2». В сентябре 1988 г. на устье скважины в районе Колсбея с глубины 238 м произошел самоизлив густой тяжелой нефти, сопровождаемый кратковременными выбросами газа. Факт появления нефти в скважине показал, что многочисленные, но небольшие нефтепроявления, давно известные в горных выработках рудника «Баренцбург», не были случайностью. По составу нефть тяжелая, парафинистая.

Особо важными для оценки нефтегазового потенциала возможных скоплений углеводородного сырья на архипелаге представляются данные, полученные трестом «Арктикуголь» по месторождению «Пирамида». При бурении в углеразведочных целях в 1990–1993 гг. скважин на северном и восточном берегах бухты Петунья на глубинах от 200 до 750 м были вскрыты нефте- и газонасыщенные отложения.

На протяжении полувека советские (позже – российские) геологи проделали на архипелаге Шпицберген большую работу, которая завершилась открытием первых залежей нефти и газа. Российскими предприятиями, проводившими геолого-геофизические и буровые работы на архипелаге, в том числе ВНИИОкеангеоло-

гия, ПМГРЭ и «Севморгео», накоплен большой объем информации, характеризующей различные аспекты перспектив нефтегазонасыщенности архипелага. Ни одна из стран, осуществляющих здесь подобные исследования, включая Норвегию, не имеет столь разностороннего объема фактических данных.

В целом выполненные оценки ресурсов углеводородов в районе Биллефьорда, бухты Петунья и Эббадаллен по категориям C_3 и D_1 составили 15,2 млн т нефтяного эквивалента (н.э.), в пределах Нордфьордской площади – 234 млн т.н.э., на Земле Бюнсва – 65 млн т. Принимая во внимание слабую изученность перспективных на нефть комплексов, здесь вполне вероятны средние и мелкие промышленные месторождения. При высоких ценах на нефть и с учетом значительных суммарных ресурсов их разработка может оказаться рентабельной.

Изучение угленасыщенности на Шпицбергене

Разработка угольных месторождений на архипелаге многие годы всеми участниками велась не столько по экономическим мотивам, сколько для обоснования наличия своих поселений на архипелаге. Так, норвежские власти уже к 1920 г. пришли к выводу, что добыча угля вряд ли будет прибыльной. В связи с этим возникла необходимость поддерживать внутренний спрос на шпицбергенский уголь со стороны государства, чтобы сохранить поселение.

СССР, в свою очередь, подчеркивал, что поставки угля со Шпицбергена имеют большое значение для промышленности Мурманской и Архангельской областей, кроме того, до войны шпицбергенский уголь был необходим для стратегически важной Мурманской железной дороги. Северный флот СССР появился после 1945 г. и не зависел от поставок угля с архипелага.

В 1976 г. в НИИГА была начата разработка темы «Угленасыщенные отложения архипелага Свальбард», нацеленная на обобщение и систематизацию основных материалов по угленасыщенным отложениям архипелага, районирование угленасыщенной территории, выделение месторождений и участков с их геологической характеристикой, соответствующей стадии изученности, а также оценку прогнозных запасов угля, определение перспектив освоения и развития. В процессе полевых работ 1977–1980 гг. изучался керн вновь пробуренных скважин на месторождениях «Баренцбургском» и «Пирамида», кроме того, геологи посетили западную часть Земли Натхорста, о. Медвежий, участки Грумант, Струве, Хёджхог. В резуль-

тате были обобщены и систематизированы все имевшиеся на тот период материалы по ископаемым углям Шпицбергена. По новейшим данным составлено геологическое описание архипелага, приведены характеристика его угленосности, качества и метаморфизма углей, оценка угольных ресурсов. Впервые выполнено районирование угленосности, выделены угленосные площади, месторождения и участки с их геологическим описанием. В общей сложности на архипелаге выделено пять геолого-экономических районов с 34 угольными объектами (угольные площади, месторождения, участки). Количество рабочих пластов в угленосных толщах обычно не превышает 1–4, мощность их изменяется от кондиционной (0,6 м) до 1–3 м, иногда до 7 м.

Ресурсы углей архипелага Свальбард оценены до глубины 600–1200 м ниже уровня моря в количестве 836 млн т, из которых 263 млн т считаются штольневыми, а остальные 573 млн т – шахтными. Большая часть запасов (618 млн т) представлена газовыми углями, на долю газовых жирных приходится примерно 186 млн т, на долю коксовых – всего около 30 млн т. Запасы по категориям А+В+С₁, выделенные только на российских разведанных и освоенных промышленностью участках, составляют всего 20 млн т. Все другие запасы углей классифицируются как прогнозные (категория С₃).

Объемы добычи угля на Шпицбергене в разные годы варьировали в зависимости от мировых цен на него и количества средств, выделяемых Норвегией и Россией (СССР) в качестве субсидий на компенсацию затрат при разработке угольных шахт. На российских шахтах добывалось от 300 до 600 тыс. т в год, на норвежских – от 300 тыс. т до 2 млн т в год [2].

В настоящее время разработка углей производится на одном месторождении «Баренцбург» трестом «Арктикуголь» (общая добыча около 120 тыс. т) и месторождении «Лонгйир» (шахта № 7) норвежской угольной компанией «Стуре Ношке», которая ежегодно добывает примерно столько же угля для энергетического обеспечения поселка Лонгйир. Падение объемов добычи угля у норвежской и российской компаний обусловлено снижением мировых цен на него. Ранее добыча угля производилась на месторождениях «Груммант», «Пирамида», «Свеагрува» и «Нью-Олесунн», кратковременно угли разрабатывались также на месторождении «Адвент» и участке тундры Богемана.

Тресту «Арктикуголь» принадлежали на архипелаге ряд угольных участков. Это участки рудников «Баренцбург» и «Пирамида», тундры Эрдмана, тундры Богемана, «Грумант», участки в среднем течении р. Рейн, в районе бухт Колд и в северо-восточной части Земли Геера, а также в районе «Пирамиды» (Цитадель и Триунген). Из них, по мнению российских специалистов, заслуживают внимания и дальнейшего изучения участки: Грумант, площадь среднего течения р. Рейн и у бухты Колд, северо-восток Земли Геера. Из свободных, еще никем не занятых участков, тресту «Арктикуголь» рекомендуется приобретение угленосной площади Сассен (прогнозные запасы – 23 млн т), центральной части о. Медвежий (прогнозные запасы коксовых углей – 10–15 млн т) и участка Лундстрём (10 млн т).

Для приобретения прав у иностранных угольных компаний, кроме угленосных площадей, примыкающих к нашим участкам, могут быть рекомендованы месторождения «Нью-Олесунн» с очень ценными для химической промышленности углями с высоким выходом смолы, а также участки месторождений «Лонгйир», «Свеагрува», «Адвент» и «Ворди», «Земля Бюнсова». Эти выводы, полученные в итоге работ геологов НИИГА – ВНИИОкеангеология, особенно актуальны в наши дни, когда запасы действующей шахты «Баренцбург» почти исчерпаны. Однако в последние годы трестом «Арктикуголь» не только не приобретались новые участки, но были утрачены права и на ряд резервных площадей, закрепленных за ним в советский период.

Нынешнее состояние российского статуса на Шпицбергене в значительной мере понизилось из-за практически полного исчерпания запасов каменного угля на рудниках «Пирамида» (законсервирован) и «Баренцбург».

Рудник «Баренцбург» остался последним из трех, ранее эксплуатировавшихся трестом «Арктикуголь», и сейчас работает лишь на обеспечение внутренних потребностей одноименного поселения. Норвежская сторона в октябре 2017 г. заявила, что оставляет только одну угольную шахту из трех имеющихся на Шпицбергене. Норвежские власти рассчитывают на то, что в среднесрочной перспективе им удастся найти способ обеспечить рентабельность двух шахт, а также на то, что цены на уголь вырастут. Для поддержания угольной промышленности Шпицбергена компании «Стуре Ношке» из бюджета королевства должно быть выделено 110 млн норвежских крон [3].

Другие виды полезных ископаемых

Залежи фосфоритов соответствуют промышленным месторождениям и в будущем вполне могут стать объектом долговременной и рентабельной разработки, так как потребность в фосфорных удобрениях на мировом рынке неуклонно растет.

Важным результатом выполненных работ является открытие и выделение Центрально-Шпицбергенской медно-полиметаллической зоны, ее ранговое структурирование с выделением ряда рудных полей [4]. В целом они соответствуют крупному месторождению. Ресурсы меди на рудном поле Вонбреен составляют около 4,5 млрд долл., серебра – 825 млн долл. [4–6].

Новым видом сырья для архипелага стал флюорит, его проявления ассоциируют с полиметаллами. Комплексное освоение руд полиметаллов, киновари, благородных металлов, флюорита, барита будет способствовать повышению рентабельности их разработки.

В результате совместных исследований ФГУНПП ПМГРЭ и ВНИИОкеангеология были обнаружены проявления кимберлитовых тел, что указывает на возможность обнаружения продуктивных кимберлитов. С этой целью необходимо продолжить работы по поискам и опробованию на алмазы известных и вновь открываемых объектов.

Научная деятельность на архипелаге должна стать основой для дальнейшего развития

Научная деятельность – веское основание для мотивации присутствия России на архипелаге.

Еще до начала Первой мировой войны Шпицберген ежегодно посещали научные экспедиции, а в межвоенный период, несмотря на тяжелую экономическую ситуацию, здесь работали исследовательские группы. После Второй мировой войны научная деятельность все больше набирала обороты, за последние несколько десятилетий исследования как на российской, так и норвежской частях архипелага переживают настоящий бум.

Научные исследования были каналом сотрудничества и обмена информацией между Норвегией и СССР, особенно в период холодной войны, когда контакты на официальном уровне были ограничены, способствуя предотвращению международных конфликтов.

В 2014 г. постановлением Правительства РФ был организован научный комплексный консорциум в форме Российского научного центра на Шпицбергене по изучению экологических проблем Севера, климатических особенностей региона, биологического разнообразия, влияния Арктики на человека, геологических особенностей архипелага и прилегающих акваторий. При этом была начата деятельность Российской арктической экспедиции под кураторством Арктического и антарктического гидрометеорологического института в Санкт-Петербурге.

В последние годы на архипелаге становится все больше экологически ориентированных исследований. Это отражает общий рост интереса в мире к вопросам экологии. Важнейшими и практически значимыми направлениями работы экспедиции являются:

- мониторинг окружающей среды;
- организация студенческих практик с выездом на полевые работы на Шпицберген;
- организация маршрутов и групп научного туризма;
- обеспечение снаряжением, транспортом и жильем участников экспедиций;
- подготовка к публикациям и публикация результатов научных исследований.

Картографические материалы, созданные российскими учеными по различным частям архипелага, представляют большой интерес для международной научной общественности. Карты польских и норвежских исследователей регулярно печатаются и продаются в магазинах норвежского поселка Лонгйир, в то время как отечественные данные хранятся в архивных фондах, и о них никто, кроме авторов и узкого круга российских специалистов, не знает. Публикация отечественных картографических материалов на русском и английском языках позволила бы пропагандировать успехи научных исследований России и частично компенсировать затраты на научные изыскания.

С 2016 г. расширено международное и научно-образовательное направление деятельности российских организаций. Общий объем финансирования деятельности Российского научного центра в 2016 г. составил около 120 млн руб. Кроме того, ему были предоставлены научные гранты в объеме свыше 30 млн руб. В 2016 г. был значительно расширен спектр работ на архипелаге. В частности, заложен криосферный полигон в районе поселка Баренцбург по стандарту CALM, эпизодические наблюдения за

состоянием льда на леднике Норденшельда заменены длительными комплексными, впервые произведены длительные наблюдения за гидрологическим режимом залива Грен-фьорд и рек его бассейна, охватывающие все стадии гидрологического цикла [7].

Для совершенствования организации геологоразведочных работ на Шпицбергене предлагается усилить ее научную составляющую: формировать группы специалистов с целью решения локальных задач в области прогнозирования месторождений полезных ископаемых, выполнения полевых работ и сбора каменного материала, составления геологических карт, квалифицированного анализа собранного материала в лабораториях и подготовки к публикации полученных данных. Успех экспедиций напрямую зависит от наличия водного и воздушного транспорта. Необходимо на полевой сезон на Шпицбергене использовать мобильное экспедиционное судно, подобное норвежскому катеру, совершающему регулярные рейсы для туристов по маршруту Баренцбург – Лонгйир – Пирамида.

Россия на Шпицбергене, кроме действующего угледобывающего треста «Арктикуголь», который сохраняет инфраструктуру российских поселков и добывает уголь, имеет крупный задел в области геологического изучения архипелага. Требуется эффективно задействовать накопленные за многие десятилетия материалы геолого-поисковых работ, а также продолжить начатые изыскания на современном научном и организационном уровне. После 1990 г. экономика архипелага демонстрирует черты постиндустриальной эпохи, которая выражается, прежде всего, в росте «индустрии знаний». В качестве новых видов деятельности на архипелаге перспективны туризм, образовательные услуги и международные научные исследования. Примечательно, что Норвегия, которая во все большей степени пытается примерять на себя роль «хозяина» архипелага, обосновывает это именно профессиональным лидерством в новых областях. В частности, Норвегия уже реализовала (или имеет планы по реализации) на Шпицбергене следующие крупные международные проекты, относящиеся к постиндустриальной эпохе.

В 1995 г. картографическое ведомство этой страны открыло на архипелаге передовую геодезическую станцию на основе проекта Европейской организации космических исследований. Диспетчерскую построили на фундаменте одной из телеметрических антенн. Партнер проекта – NASA – разместило на станции обору-

дование, способное точно регистрировать географические и астрономические данные.

1. В 2008 г. под эгидой ООН было построено уникальное семеновохранилище (для хранения 4,5 млн образцов семян), и в настоящее время коллекция уже составляет 770 тыс. образцов. В случае глобальной или региональной катастрофы запасы семян позволят восстановить сельскохозяйственное производство. Семенной материал можно также использовать для выведения новых сортов растений [8].

2. Норвежская компания Kolos планирует строительство гигантского дата-центра за Полярным кругом на территории континентальной Норвегии. Низкая среднегодовая температура, дешевые и экологичные источники электроэнергии (вода и ветер), подходящие для нужд центра горные выработки, оставшиеся здесь с прежних времен – всё это привлекло внимание инвесторов. Современные дата-центры потребляют много энергии, хранят массу информации, производят сложные вычисления и требуют очень мощной системы охлаждения поддержки стабильной работы [9]. Шпицберген является идеальным местом для строительства таких объектов в будущем и международного сотрудничества в этом направлении.

Таким образом, России, если она действительно закрепилась на Шпицбергене «всерьез и надолго», необходимо активнее подкреплять свои усилия и намерения более широкой научной и инновационной деятельностью в сотрудничестве с другими странами, а не ориентироваться исключительно на безусловное военное и геополитическое превосходство.

Россия и Норвегия на Шпицбергене – соседи или соперники?

В экономическом и политическом отношениях на протяжении большей части XX века архипелаг имел стратегическое значение как для Норвегии, так и для СССР, хотя основания для этого интереса менялись.

Норвежский исследователь Тур Б. Арлов [10] отмечает, что «...Норвегия придавала Шпицбергену большое значение как в двусторонних отношениях с СССР, так и в международной политике в целом. Такая политическая линия исходила из предположения, что русские имели аналогичные интересы... Мы не знаем

точно, каковы были мотивы Советского Союза и что лежало в основе принятия тех или иных политических решений. И политикам, и исследователям приходилось только догадываться о реальных интересах русских на Шпицбергене. Анализ открытых советских архивов показывает, что архипелаг на протяжении долгого времени играл малозначимую роль в советской внешней политике, по крайней мере, менее значимую, чем полагали в Норвегии...».

Хотя стратегическое значение Шпицбергена не стоит преувеличивать, с сожалением приходится констатировать, что геополитическая обстановка вокруг архипелага почти не изменилась со времен окончания холодной войны. Так, постоянным раздражителем для Норвегии остается значительная военная инфраструктура России на Кольском полуострове, что, по мнению Норвегии, кроме чисто геополитических причин, представляет угрозу для окружающей среды. Северный флот России в последние годы наращивает свою активность в регионе, что вызывает ответную реакцию Норвегии.

Однако территория Шпицбергена составляет примерно пятую часть от территории континентальной Норвегии, и эта страна, развивая свое присутствие на архипелаге, в значительной степени руководствуется политическими, а не экономическими мотивами. Для Норвегии Шпицберген (особенно на заре его промышленного освоения) являлся важной составляющей для самоутверждения этого государства – страна развивала деятельность на архипелаге даже после того, как стало очевидно, что добыча угля не может быть коммерчески привлекательной.

В этих условиях Норвегия совершает настойчивые попытки по «укреплению суверенитета» на Шпицбергене, что зачастую противоречит прежним договоренностям, закрепляющим статус архипелага как открытой территории. Так, в последние 15 лет наблюдается устойчивая тенденция по ограничению деятельности российских научных экспедиций на Шпицбергене со стороны норвежской администрации, несмотря на то, что все страны, подписавшие Парижский договор о Шпицбергене, располагают равными правами в хозяйственной и научной деятельности. В частности, все больше территорий архипелага объявляются заповедными или национальными парками с ограничениями по времени и условиям научной работы на их площадях.

Практически невозможно использовать отечественный вертолет для заброски научных отрядов в районы, удаленные от населенных пунктов, – для этого требуются лицензия и специальное предварительное согласование. Все научные отряды должны регистрироваться в Норвежском научном центре с указанием сроков, состава, целей исследований и ожидаемых результатов. При этом, в отличие от российского научного центра, норвежский приглашает наших ученых участвовать в своих программах, распределяет специальные гранты и собирает полученную научную информацию.

Особенно показательны действия администрации на территориях, где российские геологи находили интересные в промышленном отношении геологические объекты. Например, обнаружение золота на участке в береговых породах Сент-Джонс-фьорда в последующем было реализовано норвежской компанией Ношк-Гидро, заявлено и подтверждено пробами с высокими содержаниями металла на глубине до 500 м.

Находки алмазоперспективных пород в Экман-фьорде и на полуострове Петерман оказались в пределах вновь образованного заповедника, а нефтеперспективные участки на Земле Бюнсова после обнаружения российских геологических работ также стали частью национального парка, в пределах которого, с точки зрения Норвегии, нельзя вести геологоразведочные и добычные работы.

Россия регулярно поднимает вопрос о том, что Норвегия подобными действиями нарушает положения Парижского договора. По словам главы МИД С.В. Лаврова, в 2017 г. дипломаты несколько раз обращались к норвежским соседям с официальными нотами, в том числе дважды в 2016 г., с просьбой ответить на озабоченности, объяснить пути их преодоления. До сих пор ответов на эти ноты не поступило [11]. Такая же проблема обозначена в 2017 г. в докладе Министерства обороны России «О комплексной оценке состояния национальной безопасности РФ в области морской деятельности в 2016 г.». В частности, одной из угроз, по мнению авторов документа, является то, что Норвегия стремится к установлению «абсолютной национальной юрисдикции над архипелагом Шпицберген и прилегающей 200-мильной акваторией» [12].

Не сняты разногласия и по принадлежности континентального шельфа Шпицбергена. Россия придерживается позиции, что архипелаг имеет свой шельф, который должен регулироваться

Договором о Шпицбергене. Норвежская точка зрения состоит в том, что шельф архипелага – это часть континентального шельфа материковой Норвегии, а значит, его принадлежность определяется Конвенцией о континентальном шельфе 1958 г., и на шельфе Шпицбергена должен действовать национальный норвежский режим с его крайне высокими налогами.

Российское присутствие на Шпицбергене – куда двигаться?

За последние десятилетия история развития Шпицбергена пережила несколько взлетов и падений. При этом до 1980-х годов российская часть архипелага развивалась в целом синхронно с норвежской.

В первые десятилетия XX века на Шпицбергене происходили серьезные перемены. В экономическом плане архипелаг привлекал индустриальные страны залежами полезных ископаемых (прежде всего, угля). Их добыча создала предпосылки для круглогодичной деятельности в гораздо большем объеме, чем прежде: требовалось создать обширную инфраструктуру, чтобы в зимнее время не зависеть от материка. В начале 1960-х годов угледобывающая отрасль пережила серьезный кризис, и обсуждался вопрос о полном ее прекращении на архипелаге. Высказывались предположения, что на смену шахтам придут нефтедобыча и рыболовство.

Норвежское правительство исходило из того, что угледобыча является основной возможностью сохранить норвежские поселения на архипелаге. В середине 1970-х годов угольные предприятия Норвегии были национализированы. Одновременно были вложены значительные средства в расширение норвежского присутствия в регионе и «нормализацию» местного общества, т.е. приведение уклада и уровня жизни к уровню континентальной Норвегии. Были сделаны первые шаги по диверсификации экономики, а жителям архипелага предоставлены налоговые льготы.

В начале 1990-х годов в поселениях на Шпицбергене, как российских, так и норвежских царила неопределенность. Обеспокоенность в связи с уменьшением угольных запасов и плохой рыночной конъюнктурой объединила угольные компании обеих стран. В российской части Шпицбергена проблемы были связаны с распадом СССР. В этот период были сделаны первые попытки (впрочем, не очень удачные) диверсификации экономики россий-

ской части архипелага. Например, рассматривалась возможность строительства завода минеральной воды, источник которой был открыт недалеко от Баренцбурга. На основе этого источника предлагалось построить бальнеологический центр. Также обсуждался проект добычи водорослей для использования в качестве биологически активных добавок в птицеводстве.

Между тем Норвегия провела реструктуризацию компании «Стуре Ношке» – главного получателя государственных субсидий. Были сделаны попытки активизировать развитие местной промышленности, проведена частичная приватизация и демонополизация государственных предприятий на архипелаге. В 1993 г. норвежский шахтерский поселок Лонгйир был продан национальному правительству, которое сконцентрировалось на развитии университетского центра и туризма.

В российской части архипелага эти процессы были более инерционными. Россия во многом сохранила советский подход к развитию Шпицбергена, при котором изолированные от «большой земли» территории функционировали в рамках модели моногородов («город-предприятие»).

Несмотря на открытость архипелага, российский бизнес на Шпицбергене практически отсутствует. При этом государственная собственность используется крайне неэффективно и требует затрат как на поддержание, так и для сохранения юрисдикции (норвежский закон устанавливает максимальный срок заброшенности объектов). Фактически пока все предложения по развитию российской части архипелага в той или иной форме сводятся к необходимости роста постоянных дотаций; их детальная проработка отсутствует, а объем предполагаемых инвестиций неясен. Россия по-прежнему делает основную ставку на угледобычу на архипелаге, другие стратегии развития, помимо добычи полезных ископаемых, отсутствуют. Кроме того, переносу деятельности российских компаний на новую территорию препятствует экологическая политика Норвегии.

В 1998 г. шахта в поселке Пирамида была законсервирована, а население эвакуировано. Были опасения, что российское присутствие на Шпицбергене подходит к концу. Тем более что этому предшествовал ряд происшествий (катастрофа вертолета в 1996 г. и взрыв на шахте в Баренцбурге в 1997 г.). Однако этого не произошло, и даже началось строительство новой шахты на месте Грумантского месторождения.

Сейчас обе страны развивают туристический потенциал архипелага, правда, у Норвегии это выходит успешнее. Норвежский поселок Лонгйир привлекателен для тех, кто хочет увидеть Арктику, но боится отказаться от условий цивилизации. Российские поселки Грумант, Пирамида и Баренцбург тоже стали туристическими местами, в особенности для любителей снегоходных туров [11].

Наука и туризм переживали подъем как на рубеже XIX– XX веков, так и XX–XXI. Интернационализация – один из положительных векторов в истории Шпицбергена. В последнее десятилетие этот вектор только усилился, а значительный вклад в его укрепление внесли туризм, научные исследования и образование. России следует воспользоваться этими открывающимися возможностями международного сотрудничества и сменить устаревший формат экономической деятельности в регионе. Хозяйственная деятельность на Шпицбергене (и в Арктике в целом) находится в процессе непрерывной трансформации. Формы и подходы, базирующиеся на жесткой субординации и экономическом диктате государственных компаний, постепенно уступают дорогу основанному на кооперации, партнерстве и взаимодействии. Это позволит не только снижать высокие природно-климатические и экономические риски, но также находить более приемлемые для территории и населения и решения.

По нашему мнению, динамика форм и подходов к ведению международной хозяйственной деятельности на Шпицбергене на протяжении столетия зависела от стадии развития архипелага. Можно выделить следующие основные этапы, характерные как для российской, так и для норвежской его частей:

- 1) индустриализация, обособление национальных зон (1900–1950 гг.);
- 2) активные научные исследования, упор на «политическую целесообразность» присутствия на архипелаге (1950–1990 гг.);
- 3) разгосударствление деятельности (1990–2000 гг.);
- 4) переход на новый уровень научных исследований, «индустрия знаний», международное сотрудничество, туризм (после 2000 г.).

К сожалению, Россия только начинает реализацию тех шагов, и мер, которые Норвегия осуществила в 1990-е годы. Этот процесс осложняется непростой геополитической обстановкой в мире и активной позицией Норвегии, считающей себя единоличным «хозяином» архипелага. Во многом это стало следствием отсутст-

вия у России четкой стратегии по развитию Шпицбергена в последние десятилетия. Решение находится в сфере усиления международного сотрудничества в науке, образовании, туризме в сочетании с развитием инновационной деятельности и привлечением частного бизнеса на архипелаг. России следует использовать свое преимущество – колоссальный опыт ведения геолого-поисковых работ на архипелаге, которые можно и нужно продолжить в рамках новой парадигмы развития, опирающейся на международное сотрудничество и открытость.

Литература

1. Наука на Шпицбергене: История российских исследований / Под ред. акад. РАН В.Т. Калининкова. – СПб: «ГАМАС», 2009. – 408 с.
2. Геолого-геофизические исследования Шпицбергенской геолого-поисковой партии на архипелаге Шпицберген (1962–2015). Библиографический справочник / Под ред. А.Н. Сироткина. – ФГУНПП «ПМГРЭ», г. Ломоносов, 2015. – 160 с.
3. URL: <https://regnum.ru/news/economy/2131064.html>
4. *Евдокимов А.Н.* Новое рудопоявление меди на Шпицбергене, ДАН СССР, 1990. – Т. 314. – № 4. – С. 915–918.
5. Твёрдые полезные ископаемые архипелагов и островов арктической континентальной окраины Евразии / Отв. ред. В.И. Ушаков. – СПб: ВНИИОкеан-геология, 2010. – 336 с.
6. *Сироткин А.Н., Хайлов В.В., Никитин Д.В.* Минералогия и генезис рудопоявлений Центрально-Шпицбергенской полиметаллической зоны (о. Западный Шпицберген). – ЗРМО. – 2007. – Ч. 136. – № 5. – С. 76–93.
7. URL: <https://meteoinfo.ru/news/1-2009-10-01-09-03-06/13485-14112016>
8. URL: <https://scandinews.fi/society/story/483-na-vsyakij-yadernyj-sluchaj-vsemirnosemenoxranilishhe-na-shpiczbergene>
9. URL: <https://project-splash.com/posts/data-centr-zanbspolyarnym-krugom/dj7c15773a6>
10. *Арлов Т.Б.* История архипелага Шпицберген. – М.: Паулсен, 2016. – 592 с.
11. URL: <https://regnum.ru/news/2336854.html>
12. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3428044>

МЕГАПРОЕКТ «УРАЛ ПРОМЫШЛЕННЫЙ – УРАЛ ПОЛЯРНЫЙ»: ИНЕРЦИЯ СОВЕТСКОЙ ЭПОХИ В СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ*

В.П. ТИМОШЕНКО, *д.и.н.,
Институт истории и археологии УрО РАН,
Екатеринбург*

В принятых на рубеже 2000-х годов на федеральном и региональном уровнях документах сформулированы основные цели нового этапа освоения ресурсов северных регионов, направленные на модернизацию социально-экономической сферы:

- построение оптимальной транспортной схемы в регионах, составляющих основу экономики Российской Федерации. Формирование перспективных векторов экспортных грузопотоков;
- более тесная экономическая интеграция субъектов Российской Федерации – участников проектов, диверсификация их экономик (расширение спектра вовлекаемых в хозяйственный оборот запасов твердых полезных ископаемых, создание производств по первичной переработке сырья, опережающее развитие энергетики, укрепление единого экономического пространства);
- обеспечение роста качества и уровня жизни населения за счет создания значительного числа новых рабочих мест и снижение уровня безработицы, реализации социальных программ.

Программа вовлечения в хозяйственный оборот ресурсов Полярного Урала возникла в рамках этого выбора, а сам мегапроект «Урал промышленный – Урал Полярный» берет свое начало 16 мая 2005 г., когда на совещании по вопросам социально-экономического развития Уральского федерального округа был сделан вывод о необходимости «принципиально новых подходов

* ЭКО. – 2013. – № 2.

Статья подготовлена в рамках программы фундаментальных ориентированных исследований УрО РАН № 12–6–9–003 «Арктика».

и привлекательных перспективных проектов, закладывающих прочный фундамент роста на десятилетия вперед» [1, 2]. Задача виделась в создании уникального индустриально-инфраструктурного комплекса на базе освоения природно-сырьевых ресурсов Приполярного и Полярного Урала и строительства ключевых элементов опорной транспортной и энергетической инфраструктуры. Для координации работ была учреждена корпорация «Урал промышленный – Урал Полярный».

Идея программы «Урал промышленный – Урал Полярный» с самого начала вызвала неоднозначные оценки. Органы власти Уральского федерального округа и входящих в него регионов увидели в ней важную организационную предпосылку интеграции сырьевой базы Ямала, Югры, индустриального ядра Среднего и Южного Урала и аграрного пояса юга Тюменской области [3]. Губернаторы Челябинской и Свердловской областей выступили инициаторами разработки программы и эффективными лоббистами ее запуска. Сложилось представление, что на этой основе Уральский федеральный округ способен трансформироваться из района с утяжеленной структурой хозяйственного комплекса в один из центров, где на новом технологическом укладе формируется новое качество жизни и решаются накопившиеся за десятилетия проблемы. Таким представлялся вектор стратегических преобразований, полностью отвечающий национально-государственным интересам России.

Более осторожные оценки были высказаны представителями академической науки. Существует опасение, что недостаточно обоснованный и непроработанный проект масштабного освоения минеральных ресурсов Севера приведет к воспроизведению ошибок советского периода и закрепит экономически неэффективную сырьевую специализацию региона [4]. Как и программы освоения Сибири 1950–1960-х годов, мегапроект «Урал промышленный – Урал Полярный» может создать емкий внутренний рынок для уральской индустрии, особенно при реализации проектов транспортного строительства. Будут решены многие (в том числе и социальные) проблемы индустриальных территорий. В то же время в технологически устаревших и экологически грязных базовых отраслях индустрии исчезнут на неопределенное время стимулы для перехода к энерго-, сырье- и трудосберегающим технологиям.

Обозначенные точки зрения не были конфликтующими. Они опирались на разное видение масштабов, темпов и результатов освоения ресурсов Полярного Урала. Тем не менее вокруг мегапроекта «Урал промышленный – Урал Полярный» развернулась острая дискуссия. В ней угадываются контуры идей и проектов освоения ресурсов Севера, обсуждавшихся в предшествующие эпохи.

Взгляд в ретроспективу

Идея освоения богатейших ресурсов Полярного Урала имеет давнюю историю. Одновременно со строительством Великого Сибирского железнодорожного пути С.Ю. Витте в конце XIX века был развернут большой экономический план освоения природных ресурсов восточных районов страны, известный в научной литературе как «зауральский план Витте» [5]. Он высказывался за возможно более разнообразное развитие производительных сил с учетом территориального разделения труда, за освоение и развитие богатых природными ресурсами территорий Севера. При громадных и малозаселенных пространствах главным препятствием для экономического развития было отсутствие транспортных коммуникаций. Решение проблемы С.Ю. Витте видел в развитии Северного морского пути в сочетании с водными путями великих сибирских рек, железнодорожном строительстве и разнообразных вариациях комбинирования этих транспортных артерий. Заложенные в плане идеи на многие десятилетия вперед определили основные направления освоения и развития восточных и приполярных территорий России.

Уже в процессе индустриальной модернизации начала XX века возникли идеи развития транспортных линий, соединяющих северные морские порты с сибирской глубинкой, строительством северных широтных транспортных коридоров. Прокладка железных дорог считалась главным фактором заселения и экономического развития прилегающих пространств. Приоритет транспортного строительства в северных районах был признан Особым межведомственным совещанием при Министерстве путей сообщения (1916 г.). Из-за начала Первой мировой войны практических действий по реализации принятых резолюций не последовало.

Интенсивное обсуждение транспортных проблем Севера возобновилось в советских условиях. Развернулась многолетняя дискуссия о проекте Великого Северного железнодорожного пути [6]. Его авторы считали, что систему транспортных коммуникаций

нужно создавать, чтобы осваивать и заселять Север. Разработка минерально-сырьевых богатств Севера и хозяйственная эволюция территорий рассматривались как задача второго порядка, отнесенная во времени. Оппоненты настаивали на экономической целесообразности. Главный посыл – железнодорожное строительство возможно, когда хозяйственные структуры на Севере достигнут развития, гарантирующего возврат капиталовложений. Это – два взаимоисключающих концептуальных подхода к формированию и развитию северной транспортной системы [7].

На рубеже 1920–1930-х годов идея Северного железнодорожного пути попала в планировки индустриализации. Она была представлена в разделе программы хозяйственного строительства в обширном северном ареале Азиатской России. Программа предусматривала комплексный характер освоения территорий и развития отраслей народного хозяйства, связанных с использованием природных богатств. Высказывались предложения о включении мероприятий по сооружению Великого Северного пути в Генеральный план развития народного хозяйства до 1941 г.

Выбор концепции транспортного обустройства Севера состоялся на Всесоюзной конференции по развитию производительных сил СССР (1932 г.). На конференции столкнулись, по существу, два названных подхода к формированию и развитию северной транспортной системы. Возобладали аргументы противников проекта создания северного широтного транспортного коридора. Они легли в основу официальной позиции:

1) между северными территориями страны практически отсутствуют экономические связи широтной направленности, и поэтому сооружение широтной магистрали не вызывается необходимостью их транспортного обеспечения;

2) железнодорожную сеть на Севере следует формировать на основе строительства линий меридиональной ориентации, опирающихся в Сибири на Транссиб, в европейской части – на существующую систему коммуникаций;

3) к строительству меридиональных линий следует приступать лишь после определенной хозяйственной эволюции северных пространств и по мере исчерпания транспортного потенциала естественных речных сообщений [8].

Эта позиция нашла отражение в Генеральной схеме развития железнодорожной сети СССР 1946 г. и в последующих директивных документах.

Строительство меридиональных линий с этого времени стали связывать с формированием в районах освоения природных богатств территориально-производственных комплексов. Однако из военно-стратегических соображений в советскую эпоху дважды руководство страны обращалось к концепции опережающего развития транспортных коммуникаций в широтном исполнении. В 1947 г. принимается решение о строительстве Полярной магистрали (Чум – Салехард – Игарка). Среди мотивов этого решения не последнюю роль играла «...необходимость усиления геополитического присутствия СССР в узловых пунктах его арктического побережья (в том числе его центральных участков) и развития надежных коммуникаций между центром и ее северной периферией» [9]. Однако дорога была оставлена без хозяйственного использования. В годы создания Западно-Сибирского нефтегазового комплекса звучали настойчивые предложения возродить брошенную железную дорогу, но они не были реализованы, что, по мнению академика А.Г. Аганбегяна, обернулось для страны гигантскими потерями [10].

В конце 1960-х годов, с обострением отношений с КНР, форсированными темпами возобновилось строительство Байкало-Амурской магистрали, трасса которой проходила не в такой близости от границы, как Транссиб. Хозяйственное освоение зоны БАМ растянулось во времени и остается незавершенным.

Во второй половине XX века в транспортном проектировании в азиатской части России не возникло ничего принципиально нового, отстаивались и продвигались уже ранее выдвинутые проекты. Они модифицировались в связи с новыми экономическими и научно-техническими обстоятельствами, открытием и разработкой новых месторождений полезных ископаемых, изменениями в целом в региональной политике государства [10].

В советскую эпоху государство, реализуя региональную политику, одновременно выступало в роли планировщика, проектировщика, инвестора и основного хозяйствующего субъекта в развитии северных территорий. В соответствии с общей стратегией осуществлялись гигантские стройки, финансируемые из госбюджета, перемещались огромные группы людей, создавались промышленные узлы и комплексы.

Транспортное строительство обеспечивало инфраструктурное скрепление индустрии, систем расселения, поддерживало технологическую связанность территориально-производственных комплексов. В русле этой советской традиции была сделана попытка приступить к новому этапу освоения северных регионов в 2000-е годы.

Параметры мегапроекта «Урал промышленный – Урал Полярный»

Мегапроект «Урал промышленный – Урал Полярный» включает в себя несколько крупных направлений [11]:

1. разработка открытым способом рудных полезных ископаемых на восточном склоне Северного, Приполярного и Полярного Урала, в том числе организация нефтегазодобывающего производства;

2. вовлечение в хозяйственный оборот больших объемов лесных ресурсов;

3. получение инвестиций для модернизации машиностроительных предприятий за счет вовлечения в хозяйственный оборот более дешевого сырья месторождений твердых полезных ископаемых Полярного и Приполярного Урала и дальнейшего развития на этой основе металлургического, химического и лесного комплексов.

Освоение новых газонефтяных баз и разработка месторождений твердых полезных ископаемых требуют опережающего развития транспортной инфраструктуры, в том числе железных дорог. Создаваемая транспортная инфраструктура должна соответствовать быстрому смещению территориальных акцентов добычи сырья, а следовательно, и перемещениям значительных объемов добывающих мощностей (оборудования, обеспечивающих систем, буровых, компрессорных станций, пунктов подготовки нефти и газа, мобильных блочных электростанций, социальных объектов и пр.). В соответствии с целеполаганием мегапроекта развитие железнодорожного транспорта не ограничивается только расширением пропускной способности действующих магистралей. Насущно необходимо строительство новых веток, как в направлении с запада на восток, так и с юга на север.

Разработка новых месторождений углеводородного сырья, освоение рудных запасов Полярного Урала, создание новых пере-

рабатывающих мощностей сдерживаются именно отсутствием соответствующей транспортной схемы. Поэтому ядром проекта «Урал промышленный – Урал Полярный» обозначено формирование меридионального и широтного транспортных коридоров.

Первый – вдоль восточного склона Урала, включает строительство новой железнодорожной магистрали Полуночное – Обская и автомагистрали Салехард – Урай – Тюмень. Реализация проекта призвана обеспечить кратчайшее транспортное сообщение промышленно развитых районов Среднего и Южного Урала с ресурсной базой Приполярного, Полярного Урала и Западно-Сибирского региона, а также вовлечь в хозяйственный оборот месторождения минерального сырья, дефицит которого ощущают предприятия металлургического комплекса Урала. Полярный Урал может стать не только энергетической, но и горнодобывающей базой России. Реализация проекта повлечет за собой развитие газо- и нефтепереработки, лесозаготовок и лесопереработки в районах прохождения магистрали, а также развитие машиностроения и металлургии Урала.

Транспортное обеспечение освоения месторождений углеводородного сырья п-ва Ямал завершено сдачей в эксплуатацию железнодорожной линии Обская – Бованенково с дальнейшим выходом к портам Северного морского пути.

Для создания транспортного коридора «запад – восток» необходимо строительство железной и автомобильной дороги Салехард – Надым – Сургут, а в более отдаленной перспективе – железной дороги Коротчаево – Игарка – Дудинка с выходом на Норильск. В пользу положительного решения о строительстве линии на восток от Коротчаево говорят не только потребности освоения лежащих здесь продуктивных пластов нефтегазового сырья, но и возможность освоения природно-сырьевых ресурсов Средне-Сибирского плоскогорья (низовьев рек Нижней и Подкаменной Тунгусок). Здесь весьма велики запасы углей Тунгусского бассейна. Кроме углей, в перспективе возможна транспортировка и других минерально-сырьевых запасов правобережья Енисея: руд цветных металлов (медно-никелево-кобальтовых из месторождений плато Путорана), слюды и графита из месторождений Курейки и Хантайки, имеются на Средне-Сибирском плоскогорье и перспективные площади на нефть и газ. Серьезным фактором в пользу развития железнодорожной сети на восток от Коротчаево к Енисею является также проблема широтной интеграции северных территорий.

Открытие транспортных коридоров включает строительство линий электропередач, автомобильных дорог, трубопроводов, что создаст предпосылки для социально-экономического развития всех субъектов Уральского федерального округа [12]. Конечно, проекты требуют значительных инвестиций и могут быть реализованы только на основе федеральной целевой программы, ориентирующейся на развитие топливно-энергетического комплекса, горнорудной промышленности, создание перерабатывающих отраслей, представляющих собой «полюс роста» всей отечественной экономики.

Концептуальное обоснование проекта не вызывает сомнений. Однако практика реализации подверглась жесткой критике. По сути, стал воспроизводиться ведомственный подход советских времен.

Освоение восточного склона Урала откладывается

Научные обсуждения проблемы начались 29 ноября 2005 г. с выступления полномочного представителя президента РФ в Уральском федеральном округе П.М. Латышева в Российской академии наук с докладом «Развитие Уральского федерального округа на основе интеграции экономического потенциала старопромышленных регионов и ресурсной базы Полярного и Приполярного Урала – импульс к развитию экономики России». Продолжились они на выездном заседании Президиума УрО РАН в г. Салехарде (июнь 2007 г.), на общем собрании УрО РАН (декабрь 2007 г.) [4, 13], на научно-практическом семинаре «Транспортный коридор “Урал промышленный – Урал Полярный”: взгляд в будущее», прошедшем в Институте экономики УрО РАН 20 февраля 2007 г. Были высказаны опасения, что в представленном виде проект несостоятелен. На чем основаны эти опасения?

Рассматривая процесс формирования транспортного коридора «Урал промышленный – Урал Полярный», можно однозначно говорить только о намерениях по организации добычи минерального сырья и получении продуктов его первичной переработки, базирующихся на энергоемком и экологически «затратном» производстве. Транспортная зона не имеет соответствующего обоснования, не обозначена документацией, формируется фрагментарно, со всеми издержками такого развития.

Без ответа остаются принципиально важные вопросы. Первый из них – на что направлено будущее повышение объемов производства минерального сырья – на увеличение объема внутреннего потребления в стране или на рост экспорта? Второй – каковы прогнозные оценки возможностей добычи и потребления ресурсов, поскольку без них невозможно определить мощность транспортного коридора. И, наконец, как выглядит механизм инвестирования в строительство транспортной инфраструктуры? Инвестиции из госбюджета крайне проблематичны. А в условиях недостаточной изученности Приполярного и Полярного Урала и неопределенности конечных результатов трудно рассчитывать на инвестиционную активность бизнес-структур.

Структурные изменения экономики территорий, обусловленные размещением горнодобывающего производства, – одна из важнейших проблем освоения минерально-сырьевой базы и развития отраслей минерально-сырьевого комплекса в России. Исторически сложились представления (и они воспроизводятся в мегапроекте «Урал промышленный – Урал Полярный»), что основным критерием строительства нового промышленного предприятия является развитие не конкретной территории, а развитие отрасли. Традиционно предприятия одной или смежных отраслей территориально тяготели друг к другу, что, с планово-экономической точки зрения, снижало транспортные издержки и укрепляло хозяйственные связи. Это привело и будет приводить к возникновению низко диверсифицированных территориально-экономических комплексов, насчитывающих в своей структуре только промышленные объекты. С этой точки зрения проект требует существенной доработки в пользу комплексности и экономической эффективности.

Такое заключение в результате многочисленных обсуждений проблемы было сделано учеными [14].

В современных условиях экстенсивная разработка сырьевых источников на основе уже имеющейся технологической базы позволяет поддерживать стабильность в стране, создать предпосылки модернизации. При этом понятно, что простое восстановление имевших место в советскую эпоху планов развития Севера нереалистично. Прежде всего, потому, что мобилизационные машины, создававшиеся в разные годы в целях освоения этого огромного региона, нередко опиравшиеся на прямое принуждение, исчерпали свои возможности, а имеющихся финансовых ресурсов и эко-

номической мотивации для программ «нового освоения» явно недостаточно. Программы комплексного инновационного освоения и институты, заинтересованные в их развитии, еще предстоит разработать. По мнению академика А.И. Татаркина, требуется осуществить «парадигмальный сдвиг» в определении целей и мотивов освоения территорий Полярного Урала.

Финансово-экономический кризис существенно скорректировал реализацию системообразующих проектов Полярного Урала, как по времени, так и по масштабам. В 2011 г. правительство страны исключило мегапроект из числа приоритетных. Сокращение инвестиций, прежде всего, коснулось геологоразведочных, научно-поисковых и капиталоемких инфраструктурных проектов разработки приарктических рудных месторождений с трудноизвлекаемыми запасами.

Корпорация «Урал промышленный – Урал Полярный» была преобразована в «Корпорацию Развития». Все локальные проекты, осуществлявшиеся в рамках общей концепции, выделили в отдельные блоки – транспортный, горнорудный и энергетический. Корпорация превратилась в сервисную компанию по обслуживанию уже сформированного топливно-энергетического комплекса Западной Сибири. Это строительство инфраструктурных объектов – транспортных, энергетических и социальных (жилье, детсады, автомобильные дороги и т.д.). Ключевой и базовой составляющей проекта «Корпорации Развития» сейчас является формирование железнодорожного северного широтного хода – части грандиозного недостроя еще советских времен – Трансарктической магистрали. Эта концепция появилась в 2010 г. Она реализуется на территории Ямала и имеет перспективу выхода железнодорожной сети к Северному морскому пути (порт Сабетта). Смена транспортной ориентации с меридионального на широтное направление выбила стержень из конструкции проекта «Урал промышленный – Урал Полярный», и он рассыпался на несколько никак не связанных друг с другом направлений деятельности [15].

Прекращение финансирования из бюджетов, в том числе на геологоразведку, своим следствием имело решение привлечь профильных инвесторов по каждой из лицензий – на медь, на уголь, на бокситы и другие полезные ископаемые, которые есть в собственности корпорации. По каждому объекту подготовлен бизнес-план, в соответствии с которым в течение двух-трех лет

должны быть проведены доразведка и запуск в промышленную эксплуатацию месторождений. На углях планируется строительство Северо-Сосьвинской электростанции, для производства меди – обогатительной фабрики, то же самое по хрому. Исходя из этого будет определен коммерческий потенциал для формирования большой железной дороги от Ямала до Свердловской области. То есть, по существу, ожил вывод Всесоюзной конференции по развитию производительных сил СССР (1932 г.): **железнодорожное строительство на Севере будет целесообразно после того, как хозяйственная эволюция территорий достигнет уровня, гарантирующего эффективное возмещение исключительно крупных капитальных вложений.**

Полезный урок

Для реализации мегапроекта в заявленном виде не сложились соответствующие институциональные, организационные и финансовые предпосылки.

На фоне дискуссий о преодолении сырьевой направленности российской экономики, разработки планов и программ проведения активной структурной политики по увеличению роли и места наукоемких – по преимуществу несырьевых секторов (в рамках так называемого перераспределительного подхода) по-прежнему происходит дальнейшее усиление роли сырьевого сектора. Данная тенденция свидетельствует не столько о том, насколько плоха структура российской экономики, сколько характеризует неадекватность подходов (в теории и на практике) к оценке и осмыслению роли и места минерально-сырьевого комплекса в современной экономике и, соответственно, формированию работоспособной системы управления природно-ресурсным потенциалом в интересах решения социально-экономических проблем страны и отдельных ее территорий (в том числе и северных).

Главный урок советского освоения Севера состоит в том, что при осуществлении новых грандиозных планов не следует забывать об опережающем инфраструктурном обеспечении процессов освоения, жизнеустройстве населения. На обозримую перспективу Север остается стратегически важным регионом страны. Но нельзя сформулировать задачи, которые должно решить региональное сообщество, не определив общую концепцию и цели

промышленной политики. Если в концепции нового мегапроекта на первый план вновь выйдут промышленный и политический аспекты, оттеснив проблемы, связанные с социальной сферой, экологией и природопользованием, то на Севере мы увидим повторение пройденного в советский период.

Литература

1. Урал промышленный – Урал Полярный // Российская газета. Приложение «Регионы РФ» (Уральский федеральный округ). – 2007. – 23 окт.
2. Программа комплексного освоения месторождений полуострова Ямал и прилегающих акваторий. – М. – Салехард, 2007. – 176 с.
3. Уральский федеральный округ. – 2009. – № 1–2. – С. 24–25.
4. Урал промышленный – Урал Полярный: история и современность // Вестник Уральского отделения РАН. – 2006. – № 4. – С. 3–10.
5. *Гаврилов Д.В.* Горнозаводский Урал XVII–XX вв.: избранные труды. – Екатеринбург, 2005. – С. 498 – 508.
6. *Зубков К.И.* У истоков стратегии освоения Ямалского Севера: идеи и проекты 1920-х гг. // Вестник Уральского отделения РАН. – 2005. – № 3. – С. 61–75.
7. *Ламин В., Пленкин В., Ткаченко В.* Глобальный трек – развитие транспортной системы на востоке страны. – Екатеринбург, 1999. – С. 45.
8. Проблемные регионы ресурсного типа: экономическая интеграция Европейского Северо-Востока, Урала и Сибири. – Новосибирск, 2002. – С. 80.
9. История Ямала. – Екатеринбург, 2010. Т. II. Кн. 1. У истоков модернизации. – С. 327.
10. Азиатская часть России: новый этап освоения северных и восточных регионов страны. – Новосибирск, 2008. – С. 131, 132.
11. Материалы совещания по программе «Урал промышленный – Урал Полярный». Салехард, 25.09.2006. – Салехард, 2006.
12. Исследования социально-экономических последствий реализации программы «Урал промышленный – Урал Полярный». Итоговый отчет о результатах НИР. СибНАЦ. – Тюмень, 2006. – С. 8–13.
13. Тезисы докладов участников выездного заседания Президиума УрО РАН в г. Салехард. – Салехард, 2006.
14. Экономика региона. – 2007. – Тематическое приложение к № 2 (10).
15. Тюменские известия. – 2010. – 29 октября.

ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ МЕГАПРОЕКТА «УРАЛ ПРОМЫШЛЕННЫЙ – УРАЛ ПОЛЯРНЫЙ»: УРОКИ ДЛЯ БУДУЩЕГО¹

А.В. ДУШИН, д.э.н.,

*В.В. ЮРАК, Институт экономики УрО РАН,
Екатеринбург*

В феврале 2017 г. президиум генерального совета партии «Единая Россия» принял решение о завершении федерального партийного проекта «Урал Промышленный – Урал Полярный» («УП-УП») «в связи с истечением срока реализации». Хотя по факту проект реализован не был.

Как всё начиналось

«Путевку в жизнь» проект «УП-УП» получил на Совещании по вопросам социально-экономического развития Уральского федерального округа с участием В.В. Путина (16 мая 2005 г.). Как сказал тогда Президент, «...чтобы привести в действие весь богатейший потенциал Урала... необходимо расширять горизонты возможностей, искать и новые сферы приложения капитала, и дополнительные источники роста региональной экономики».

В декабре 2006 г., получив поддержку Правительства РФ и съезда «Единой России», «УП-УП» приобрел статус федеральной целевой программы. Его называли «самым масштабным за постсоветское время приполярным проектом» с общим объемом инвестиций до 2013 г. (по плану) около 543,8 млрд руб., в том числе 360 млрд руб. – от частных инвесторов. На первый этап реализации проекта – проектно-изыскательские исследования – Правительство РФ выделило 6,512 млрд руб., из них 4,278 млрд руб. – из средств Инвестфонда на подготовку проектной документации.

¹ ЭКО. – 2017. – № 9.

Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта РНФ № 14–18–00456 «Обоснование геоэкосоциальноэкономического подхода к освоению стратегического потенциала северных, малоизученных территорий в рамках инвестиционного проекта «Арктика – Центральная Азия».

В программных документах Правительства РФ «УП-УП» был представлен как ключевой в развитии УрФО и включен во все стратегические документы развития России, включая Концепцию долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., Долгосрочную государственную программу изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья. Из последней он перекочевал в госпрограмму «Воспроизводство и использование природных ресурсов», в которой и фигурирует вплоть до настоящего времени.

Для управления поступающими инвестиционными активами государством в сентябре 2006 г. было создано ОАО «Корпорация Урал Промышленный – Урал Полярный». Основными акционерами выступили три субъекта Федерации: Тюменская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Ямало-Ненецкий АО – по 32,67% акций, Фонд стратегических исследований и инвестиций УрФО – 2%. Уставный капитал общества составил 300 млн руб.

Реализацию проекта планировалось осуществить в два этапа:

- 1) геологоразведочные работы;
- 2) развитие транспортной и энергетической инфраструктуры.

Согласно предпроектной документации, реализация мегапроекта «Урал Промышленный – Урал Полярный» позволит:

- снизить затраты на транспортировку хромовых руд с месторождений Полярного Урала на заводы Южного и Среднего Урала;
- ликвидировать дефицит бурого угля на Урале за счет ввода в эксплуатацию Сосьвинско-Салехардского бассейна;
- снизить затраты на строительство, обслуживание и ремонт объектов промысловой и транспортной инфраструктуры при освоении месторождений нефти и газа северной и северо-восточной частей Западной Сибири;
- обеспечить потребности уральских комбинатов в медно-цинковых, железных и марганцевых рудах (в случае открытия рентабельных и богатых месторождений);
- увеличить объемы освоения лесного фонда на 12 млн м³ в год при условии параллельного с проектированием железной дороги строительства лесовозных магистралей;

- увеличить ВВП России к 2010 г. на 38%¹.

В рамках проекта «Урал Промышленный – Урал Полярный» предполагалось строительство:

- железнодорожной линии Полуночное – Обская протяженностью 820 км, в связи с чем было предусмотрено сооружение шести станций и 28 разъездов и параллельной автомобильной дороги общего пользования. Срок строительства – 10 лет. Расчетные объемы перевозок на десятый год эксплуатации должны были составить 17 млн т сырья в южном направлении и 2 млн т – в северном;
- железнодорожной линии Лабытнанги – Салехард – Надым протяженностью 383–392 км («Северный широтный ход»). Согласно предпроектной документации предполагалось сооружение четырех станций и 14 разъездов. Срок строительства – пять лет. Расчетные объемы перевозок на десятый год эксплуатации составляли 15 млн т сырья в западном направлении и 2 млн т – в восточном;
- автодороги Пермь – Серов – Ханты-Мансийск – Томск;
- железнодорожной линии Коротчаево – Игарка с перспективой выхода на Дудинку и Норильск;
- достройка железнодорожных участков: Тюмень – Урай – Агириш – Салехард; Новый Уренгой – Ямбург; Обская – Бованенково с последующим выходом на порт Харасавей;
- энергогенерирующих мощностей.

При этом с 2006 г. **фактически реализован только «Северный широтный ход».**

Почему проект не состоялся? Назовем основные, на наш взгляд, причины фактического провала проекта.

Невысокая инвестиционная привлекательность уральско-го Севера и недостаточная обоснованность его минерально-сырьевой базы. Минерально-сырьевая база промышленного Урала не покрывает растущие потребности и в значительной степени отработана, однако до сих пор располагает перспективными коммерчески привлекательными участками недр, при этом находящимися в непосредственной близости от объектов инфраструктуры и потребителей (таблица). Первоочередное вовлечение именно

¹ Цифры приведены согласно документации национального проекта «Урал Промышленный – Урал Полярный».

этих объектов в хозяйственный оборот соответствует стратегии ФА «Роснедра». По оценке агентства, первоочередная разведка и отработка таких объектов позволяет достичь наиболее эффективного использования средств [1].

Таблица

Разведанные запасы Свердловской и Челябинской областей по отдельным видам полезных ископаемых

Полезные ископаемые	A+B+C1	C2	Итого
Каменный уголь, млн т	135,1		135,1
Бурый уголь, млн т	986,9		986,9
Железные руды (контактово-матасоматические), млн т	923,5	128,2	1051,7
Марганцевые руды, млн т	41,719	0,023	41,742
Медь, тыс. т	6127,5	2956,6	9084,1
Бокситы, млн т	282,962		282,962
Никель, тыс. т	541,1	166	707,1
Тантал (Ta ₂ O ₅), тыс. т	0,854	0,311	1,165
Ниобий (Nb ₂ O ₅), тыс. т	7,017	0,487	7,504

Кроме того, к перспективным объектам недропользования в пионерных районах освоения, как правило, предъявляются повышенные требования по качеству и количеству ожидаемых запасов, которым большинство объектов в регионе влияния проекта «УП-УП» не соответствует. Даже учитывая тот факт, что приведенные в таблице данные о разведанных запасах полезных ископаемых никоим образом не отражают их качественного состояния и уровня рентабельности отработки, все равно для инвесторов они более предпочтительны в сравнении с прогнозными ресурсами категорий P₂ и P₃ Севера Урала.

Изученность Полярного Урала выше, чем Приполярного (вследствие большей транспортной доступности), но даже она по этому параметру на порядок уступает территории Среднего и Южного Урала. Доля ресурсов категории P₃ на Приполярном и Северном Урале Ханты-Мансийского АО достигает 23% (при переводе в ожидаемые запасы), а в абсолютном выражении стремится к 90%, накопленный объем разведочного бурения – менее 1 п.м. на 1 км². Крупные инвесторы не могут принять решение об освоении при таком уровне рисков.

Косвенным образом величину минерально-сырьевой базы Приполярного и Полярного Урала можно оценить относительно более изученной части Урала (если предположить вероятность продолжения геологических структур на Север и характер их развития в пространстве). Вывод о потенциальной минералонасыщенности территории в самом общем виде можно сделать исходя из соотношения площади Севера Урала и промышленного Урала, умноженного на сумму накопленной добычи и запасов и ресурсов, находящихся в недрах последнего. Подобная приближительная оценка приводит к выводу о более скромных масштабах минерально-сырьевой базы северных территорий относительно уже освоенных, хотя, разумеется, не приуменьшает ее ценности и важности. Впрочем, рассматривая в большей степени потенциал, а не готовую базу, необходимо принимать в расчет временной фактор, проявляющийся не только в сроках подготовки и освоения месторождений, но и в технологическом аспекте. Огромный потенциал по ряду полезных компонентов может быть превращен в капитал только после существенной модернизации современных технологий, а значит, в перспективе до 2030 г. не будет вовлечен в хозяйственный оборот (в частности, речь идет о перспективности рассматриваемой территории на железные руды).

Вследствие «виртуальности» большей части минерально-сырьевого потенциала зоны влияния проекта по твердым полезным ископаемым предполагаемые параметры ряда инфраструктурных проектов завышены. Так, например, объем перевозок по железной дороге Полуночное – Обская оказался завышенным минимум на 23 млн т. Во-первых, по оценкам специалистов Института экономики УрО РАН, освоение лесного фонда удалось бы увеличить в лучшем случае только на 1 млн м³ (против 12 млн м³ по проекту). Во-вторых, согласно технологическим испытаниям, бурые угли Сосьвинско-Салехардского бассейна являются неустойчивыми и без переработки не годятся для транспортировки: в соответствии с ТЭО разработки Толынского и Оторьинского месторождений целесообразно сжигание углей на борту карьера, что сократило бы объем перевозок еще на 12–16 млн т.

Существенное отставание фактических показателей геолого-разведочных работ (ГРП) от плановых (утвержденных программами ГРП) свидетельствует о недостаточном учете аспектов, связанных с технологической и кадровой обеспеченностью геолого-

разведочных организаций (отсталость материально-технической базы, нехватка квалифицированных специалистов и т.д.), суровыми географо-климатическими условиями (сжатые сроки реализации проекта и характер финансирования не были согласованы с сезонным характером работ по снабжению, заброске оборудования и полевым исследованиям).

Не были приняты во внимание потенциально высокие издержки, связанные с неразвитостью региона влияния проекта, в частности, крайне слабое развитие транспортных коммуникаций (плотность дорог с твердым покрытием составляет в среднем менее 5 км на 1000 км²), инерция исторически сложившихся хозяйственных связей: межрегиональные товарные потоки из Республики Коми, ЯНАО в основном перемещаются в северо-западном широтном направлении (в том числе экспортные поставки печорских углей), а также недостаточность меридиональных направлений «Север – Юг» для обеспечения потребностей промышленного Урала. В итоге ни одна из восьми купленных Корпорацией развития (новое название ОАО «Урал Промышленный – Урал Полярный») лицензий на объекты недропользования не была продана корпоративным структурам промышленного Урала в ходе реализации проекта.

Инициирование проекта «сверху», его политическая ангажированность. Инициаторами проекта «УП–УП» выступили правительства Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов, Тюменской области и руководство Уральского федерального округа. Корпоративные структуры, представители собственно промышленного Урала продемонстрировали «осторожную» поддержку проекта. По мнению авторов, возрождение советской идеи строительства транспортного коридора в рамках проекта «УП–УП» связано с российскими политическими преобразованиями 2002–2005 гг. (усиление централизации власти, проявившееся, главным образом, в отмене практики «двух ключей» в недропользовании, в изъятии сырьевых налогов в пользу федерального центра, назначении губернаторов Президентом). Эти меры привели к смещению приоритетов региональной сырьевой политики от ресурсов топливно-энергетического комплекса к рудной базе металлургии и перемещению накопленного политического и отчасти экономического капитала в области непосредственной ответственности.

Жесткая административная подчиненность проекта поглотила его экономическую составляющую. В проекте принимали участие только те регионы Уральского федерального округа, на территории которых расположены его объекты, в то же время не были учтены ресурсы и возможности других территорий, в том числе существующие и потенциальные производственные связи объектов проекта «УП–УП» с регионами западного Урала – Пермским краем и Республикой Коми. Достаточно вспомнить о производственной кооперации в рамках вертикально интегрированных компаний, таких как «РУСАЛ», «ВСМПО-Ависма», «Евразхолдинг», ЧЭМК, Серовский ферросплавный завод и др., чтобы понять, что интересы и возможности промышленных объектов, расположенных на западном склоне Урала, очень сильно влияют на общую картину, а их игнорирование отдаляет реализацию оптимальных производственных и инфраструктурных решений. В частности, в проектных разработках «УП–УП» не нашли отражения предложения по использованию избыточных мощностей Печорской ГРЭС и др., не учтен опыт, связанный с попыткой создания Урало-Печорского комбината.

Неверно были выбраны цели реализации «УП–УП». Согласно проектной документации «главной целью проекта является эффективное промышленное освоение уникальной минерально-сырьевой базы Полярного и Приполярного Урала», вместе с тем оказался не решенным вопрос о приоритетности использования возобновляемых или невозобновляемых ресурсов, ушла на второй план пространственно-логистическая составляющая проекта. Между тем нелишне напомнить, что еще в 1998 г. Институт экономики УрО РАН по заказу правительства Ямало-Ненецкого АО в работе «Концепция о целесообразности транспортной связи между Ямало-Ненецким округом и Уралом» [2], рассмотрев множество вариантов строительства транспортного коридора между Ямалом и промышленным Уралом, на основе принципов экономической целесообразности предложил два ключевых:

1. строительство Урало-Печорской железной дороги «Соликамск – Сойва» (западный вариант);
2. строительство вдоль восточного склона Урала железной дороги «Полуночное – Обская» (восточный вариант).

На основании выполненного анализа предпочтение было отдано западному варианту по следующим причинам:

- объем строительства в натуральных и стоимостных показателях более чем в два раза меньше, чем по восточному варианту (протяженность – 394 км, затраты – 11,6 млрд руб. в ценах 1998 г.);
- предполагаемый объем перевозок – 34–35 млн т, больше за счет использования воркутинских углей и тиманских бокситов;
- разгружается пермский транспортный узел.

Таким образом, по экономическим критериям для развития уральского экономического района наиболее предпочтительным является «западный вариант» транспортного коридора, что административно требует участия по меньшей мере двух федеральных округов.

Необходимость сохранения уникального природно-ресурсного потенциала восточного склона Урала (экологических ресурсов). Горные и предгорные территории Северного и Приполярного Урала имеют большую экологическую ценность, занимая уникальное в ботанико-географическом отношении положение на границе Европы и Азии. Многие виды растений имеют здесь границу своего ареала (западную или восточную).

Горные леса, составляющие западную часть территории Березовского района Ханты-Мансийского АО, обладают повышенными климато- и ландшафтообразующими свойствами, регулируют водный баланс, закрепляют склоны и осыпи, прекращают или ослабляют эрозию, уменьшают интенсивность ливней. В поясе горных тундр конденсируется влага воздушных масс, дающая начало истокам бассейна р. Сев. Сосьва.

Из 28 редких и исчезающих видов флоры Приполярного Урала 13 являются эндемиками, два – реликтами, шесть – редкими, существующими в виде малых популяций, семь – видами, сокращающими свой ареал [3]. Высокая ценность горных биогеоценозов сочетается с низким восстановительным потенциалом и неустойчивостью к антропогенным нагрузкам.

Ландшафты Уральского Севера и их растительный покров имеют огромную биосферную, социально-экономическую и эстетическую значимость. Уральская часть округа обладает ценным

ихтиологическим потенциалом: многие здешние водоемы являются нерестилищами и местом зимовки уникальных и охраняемых видов рыбы [4]. Для их сохранения требуются прекращение и предотвращение техногенных и бытовых загрязнений воды и территории водосбора, запрет на рубки леса на территории водосборных бассейнов, жесткая регламентация (вплоть до полного запрета) сроков и объемов добычи рыбы.

В многочисленных проведенных исследованиях рекомендовалось организовать в приуральской части Березовского района Ханты-Мансийского АО – Югры особо охраняемые природные территории различного статуса, площадь которых может составить от 4 до 46% территории района [5].

На территории уральской части Ямало-Ненецкого АО (Полярный Урал) располагаются действующие комплексные заказники. Кроме того, проведенные авторами исследования природно-ресурсного потенциала Северного и Приполярного Урала демонстрируют предпочтительность реализации возобновляемых ресурсов региона. Стратегические приоритеты освоения этого потенциала (на примере Приполярного Урала) таковы.

- Извлекаемая потенциальная ценность твердых полезных ископаемых – 2883,2 млрд руб.
- Потенциальная ценность наиболее изученных перспективных объектов с учетом институциональных рисков – 44,6 млрд руб.
- Чистый дисконтированный доход от реализации проектов по освоению месторождений твердых полезных ископаемых – 65,3 млрд руб.
- Актуализированная кадастровая оценка земель – 29,6 млрд руб.
- Ценность экосистемных услуг эколого-ресурсного потенциала – 35,9 млрд руб.

Вопрос о целесообразности потери ресурсного потенциала уникальных природных комплексов Северного, Приполярного и Полярного Урала в условиях неблагоприятной экономической конъюнктуры невозобновляемых ресурсов и как минимум не растущего внутреннего потребления является одним из важнейших при принятии решения о реализации проекта «УП–УП».

Современные институциональные проблемы воспроизводства минерально-сырьевой базы

Произошедшие в результате трансформации советской политической системы коренные преобразования в институте собственности привели к возникновению одной из серьезнейших проблем воспроизводства минерально-сырьевой базы России, решение которой до сих пор остается актуальным. Изменение форм собственности на предприятиях сферы недропользования и последовавшее за этим изменение финансирования геологоразведочных работ не привело к «мягкому» вытеснению бюджетных средств средствами недропользователей.

Правительством был продекларирован курс на создание условий для притока частных капиталов в высокорискованную сферу деятельности – геологоразведку. В структурном отношении доля федерального бюджета в отчислениях на воспроизводство минерально-сырьевой базы не превышает 10%. Однако ситуация в этой сфере близка к кризисной. Абсолютные количественные значения выполняемых геологоразведочных работ снижаются, фактические объемы бурения падают. После относительно благополучного периода 2004–2008 гг., когда наблюдался рост финансирования геологоразведки (в текущих ценах) на твердые полезные ископаемые, со второй половины 2008 г. финансирование снижается, соответствующие программы сокращаются. Недофинансирование программ по твердым полезным ископаемым федеральным бюджетом за 2010–2013 гг. составило 70% (более 9 млрд руб.).

Особо стоит отметить снижение роли субъектов РФ в финансировании геологоразведки – с 23% в 2004 г. фактически до нуля к 2009 г. В результате упразднения так называемого принципа «двух ключей» в управлении недрами субъекты Российской Федерации были лишены и права участия в геологическом изучении недр, хотя до 2004 г. их доля в государственном финансировании геологоразведочных работ была сопоставима, а в отдельные годы – даже превышала долю федерального бюджета. Еще одним результатом централизации стало укрепление статистических позиций столицы в сфере недропользования: за 2005–2009 гг., по данным Росстата, объем отгруженной продукции по разделу «добыча полезных ископаемых» по субъекту Федерации г. Москва вырос в 112 раз.

В условиях действующего национального режима недропользования сохраняется убеждение, что региональные и поисковые работы по геологическому изучению недр – это прерогатива государства. Результатом государственной политики в 2000-е годы стало закрепление этой функции исключительно за федеральным бюджетом. Малый и средний бизнес, который во многих странах выполняет значительную долю этих работ, в условиях действующего в России ресурсного режима не имеет стимулов для развития [6].

Также немаловажно, что предприятия рудного минерально-сырьевого комплекса входят в цепочку, в которой управляющим звеном до недавнего времени были металлургические комбинаты. В связи с этим в условиях высоких институциональных рисков сырьевые активы занимали в инвестиционных и производственных планах компаний подчиненное место, а проблема воспроизводства минерально-сырьевой базы в 1990-е и 2000-е годы была у менеджмента вертикально интегрированных компаний далеко не первоочередной. Кроме того, до сих пор на ситуацию влияет наличие существенной, хотя и в большей мере распределенной, но еще не вовлеченной в хозяйственный оборот базы, созданной в советский период. Всё вышеперечисленное создает инвестиционные ограничения для развития предприятий минерально-сырьевого комплекса, что приводит к тому, что не обеспечивается даже простое его воспроизводство [7].

В результате спонтанной трансформации институциональной среды недропользования сформировалась институциональная ловушка, препятствующая нормальному воспроизводству минерально-сырьевой базы. С одной стороны, геологические активы (по О. Уильямсону [8]) зачастую не консолидируются с активами вертикально интегрированных компаний, с другой – отсутствуют отлаженные механизмы государственного финансирования геологоразведочных работ. Указанные причины определили низкий интерес к проекту «УП–УП» со стороны наиболее крупных недропользователей: как уже отмечалось, за период действия проекта не было реализовано ни одного лицензионного участка представителям, казалось бы, наиболее заинтересованных промышленников Среднего и Южного Урала.

* *
*

Фактически реализация проекта «Урал Промышленный – Урал Полярный» свернута до перспективного плана 1985 г., когда во исполнение решений Правительства СССР институтом Гипротрансгаз совместно с институтами ТюменНИИгипрогаз, ВНИИЭгазпром, ВНИПИгаздобыча, ВНИИгаз и др. была разработана «Схема развития нефтяной и газовой промышленности на полуострове Ямал до 2000 г.», а в ее рамках для обеспечения транспортной связи Ямала предусматривались усиление железной дороги на участке Чум – Лабытнанги, строительство новых железных дорог Лабытнанги (Обская) – Бованенково и Паюта – Новый Порт. С той лишь разницей, что в настоящее время вместо Нового Порта строятся Харасавей и Сабетта.

Фиаско проекта «УП–УП» обусловлено в значительной степени его политической ангажированностью, игнорированием важных существующих экономических связей и особенностей действующего ресурсного режима, недостаточной заинтересованностью инвесторов участвовать в проекте в связи с низким уровнем изученности региона и фактической неосвоенностью в инфраструктурном отношении; значительным сокращением научного и производственного капитала в зоне влияния проекта «УП–УП», связанным с сокращающимся воспроизводством минерально-сырьевой базы в 1991–2004 гг.

Регион нуждается в кропотливом долговременном и всестороннем изучении независимо от принятых решений о реализации проектов, аналогичных проекту «УП–УП». Возвращение в дальнейшем к вопросу о необходимости меридионального транспортного коридора вдоль Урала с выходом к Арктике неизбежно. Но форсирование этого процесса накладывает на исследователей особую ответственность в связи с чрезвычайной важностью принимаемых решений.

Литература

1. *Бережная Л.И., Соколова Т.В., Федоров С.И.* Бюджетное обеспечение целей и задач государства в области недропользования // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2006. – № 6. – С. 24–28.
2. Концепция о целесообразности транспортной связи между Ямало-Ненецким округом и Уралом. Препринт. – Екатеринбург: УрО РАН, 1998. – 45 с.
3. Установление сети особо охраняемых территорий Ханты-Мансийского автономного округа / Отчет НИР: Институт экологии растений и животных, Институт экономики УрО РАН, ОАО «АВКОМ». Т. 1. – Екатеринбург, 1998.

4. *Богданов В.Д.* Состояние рыбных ресурсов Восточного склона Полярного и Приполярного Урала // Экономика региона. – 2007. – Тематическое приложение к № 2(10). – С. 89–97.
5. *Дикунец В.А., Самоловова З.Р., Москвина Н.Н.* Эколого-экономическое и историко-культурное обоснование внешних границ особоохраняемой природной территории Березовского района ХМАО-Югры. – Ханты-Мансийск, 2007.
6. *Федоров О.П., Душин А.В.* Создание МСБ в зоне проекта «Урал промышленный – Урал Полярный»: анализ проблем и пути их решения // Разведка и охрана недр. – 2011. – № 12. – С. 66–71.
7. *Душин А.В.* Теоретико-методологические основы воспроизводства минерально-сырьевой базы. – Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2013. – 296 с.
8. *Менар К.* Экономика транзакционных издержек: от теоремы Коуза до эмпирических исследований // Институциональная экономика: Учебник / Под общ. ред. А. Олейника. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 704 с.

УРАЛ – ПЕЧОРА: НЕСОСТОЯВШИЙСЯ ПРОЕКТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕОРГАНИЗАЦИИ СОВЕТСКОЙ ЭКОНОМИКИ*

*М.В. МИХЕЕВ, Институт истории и археологии
Уральского отделения РАН,
Екатеринбург*

История проблемы

В мае 2005 г. была поставлена задача разработки проекта «Урал промышленный – Урал Полярный». В качестве главной его цели определялось вовлечение минерально-сырьевых ресурсов Приполярного и Полярного Урала в уральское промышленное производство путем создания транспортного коридора по восточному склону Уральского хребта [1]. Основой такого коридора предстоит стать железнодорожной линии Полуночное – Обская-2. Вместе с тем идея соединения индустрии Урала с сырьевыми ресурсами Уральского Севера не нова. Представляется интересным рассмотреть меры, предпринятые советской властью в этом направлении после Великой Отечественной войны, а также выяснить причины, по которым столь масштабный экономический проект остался не реализованным до настоящего времени.

Региональные власти давно понимали необходимость строительства транспортной инфраструктуры вдоль Уральских гор. Еще в начале 1920-х годов, в разгар кампании по районированию, уральские руководители стремились преодолеть зависимость развития Урала от транзитных связей Центра с Сибирью и ставили задачу расширения меридиональных связей региона с целью формирования разностороннего промышленного комплекса [2].

К решению проблемы приступили не сразу. Перед войной стратегическим направлением промышленного развития Урала стало строительство Урало-Кузнецкого комбината. Оно предполагало перевод уральских промышленных предприятий с древесного угля на каменный, а также соединение каменноугольных копей Кузбасса с индустрией Урала путем организации магистрального сообщения между регионами [3].

* ЭКО. – 2015. – № 10.

К концу Великой Отечественной войны ситуация изменилась. К этому времени в Западной Сибири за счет эвакуированных предприятий успешно развивалась собственная металлургия. Советские экономисты пришли к выводу о целесообразности разделения Урало-Кузнецкого комбината на два самостоятельных угольно-металлургических комплекса – в Сибири и на Урале. Такой шаг вполне соответствовал методологическим установкам советского планирования, выработанным еще в годы первых пятилетних планов. Они исходили из необходимости построения региональных промышленных баз с опорой преимущественно на местные или близлежащие топливно-энергетические ресурсы, что было важно не только с экономической, но и с военно-стратегической точек зрения [4].

Великая Отечественная война в целом подтверждала целесообразность такого подхода к территориальной организации советской промышленности, особенно в условиях «холодной войны». Однако здесь и возникала проблема: если сибирские предприятия могли полностью обеспечиваться собственным углем из Кузнецкого бассейна, то промышленность Урала местные ресурсы полностью удовлетворить не могли.

Например, на долю Свердловской области – как наиболее крупной части Уральского промышленного района в территориальном отношении и по масштабам производства – приходилось 31% выплавляемого на Урале чугуна, 30,4% стали, 35% добычи угля, 29% железной и до 50% медной руды. Здесь производилось 40% продукции уральского машиностроения и выплавлялось до 50% от общесоюзного производства алюминия [5]. Тем не менее экономика области к концу войны в значительной степени была зависима от привозного угля (табл. 1).

Более того, по оценкам специалистов, к началу осуществления IV пятилетнего плана Свердловская область за счет собственных ресурсов покрывала свои потребности в энергетическом угле только на 42%. Еще сложнее обстояло дело с коксующимся углем, используемым в промышленности для выплавки металлов. Область могла покрыть свои потребности в марочном угле только на 28,8% [6].

Принятие плана IV пятилетки усугубило ситуацию. Он предусматривал значительный рост металлургического производства в восточных районах СССР, в том числе на Урале и в Сибири. Заместитель наркома черной металлургии Ф.А. Меркулов отме-

чал в апреле 1946 г.: «Металлургия на Урале и Востоке значительно растет по сравнению с 1940 г.: она растет на 211% по чугуну, 210% – по стали и 208% – по прокату. Вместе с ростом всей металлургии Советского Союза, удельный вес металлургии на Востоке чрезвычайно поднимается. Так, по чугуну – 44,5% в 1950 г. против 29% в 1940 г., по стали – 51,5% против 24%, по прокату – 50,7% против 33% 1940 г.» [7].

Таблица 1

**Энергетические потребности предприятий Свердловской области
в угле в 1943–1944 гг.**

Уголь	Тыс. т	%
1943 г. (израсходовано)		
Местный уголь		
Богословский	3706	41,1
Егоршинский	428	4,7
Итого	4134	45,8
Привозной уголь		
Челябинский	4378	48,6
Кузнецкий и карагандинский	500	5,5
Итого	4878	54,1
Всего	9012	100
1944 г. (по прогнозу 1943 г.)		
Местный уголь		
Богословский	4707	46,5
Егоршинский	375	3,7
Итого	5082	50,2
Привозной уголь		
Челябинский	4524	44,7
Кузнецкий и карагандинский	525	5,2
Итого	5049	49,8
Всего	10131	100

Источник: [6].

Секретарь Свердловского обкома ВКП (б) В.И. Недосекин в 1946 г. отмечал, что развитие угольной промышленности Свердловской области резко отстает от потребности промышленности в топливе. Недостаток топлива начал лимитировать работу промышленности области. Из-за дефицита угля «Свердловэнерго» было вынуждено в 1946 г. сократить выработку электроэнергии по сравнению с 1944 г. на 335 млн кВт·ч. Планируемый на IV пятилетку ввод в эксплуатацию Нижне-Турьинской ГРЭС мощностью 258 тыс. кВт, Каменск-Уральской ГРЭС мощностью 40 тыс. кВт, новых мощностей ТЭЦ Богословского алюминиевого завода и СУГРЭС создавал дополнительное напряжение в топливном балансе. К концу пятилетки прогнозируемая потребность промышленности Урала в угле составляла 20 млн т при возможном уровне добычи – 4 млн т [8].

Разработка проекта

В условиях столь значительного роста уральской металлургии остро встала проблема обеспечения ее углем. Рассчитывать на увеличение доли привозного угля из Челябинской области было невозможно, так как пятилетний план предусматривал значительный рост металлургии и в этой области, что предопределяло потребление всего челябинского угля на месте. Увеличению поставок из Кузбасса также препятствовало планируемое развитие индустрии Сибири. Тогда у экономистов и возникла идея решения проблемы за счет ресурсов Печорского угольного бассейна, на который предстояло переориентировать промышленность Урала с угольных месторождений Кузбасса.

17–23 ноября 1948 г. в г. Кемерово под руководством Академии наук была проведена конференция по изучению производительных сил Кузбасса, где в докладе академика И.П. Бардина было сделано на этот счет любопытное пояснение:

«Если исходить только из расчетов себестоимости добычи и транспорта углей, то Кузбасс вполне может выступать и впредь мощным конкурентом всех перечисленных угольных месторождений. Так, например, можно с уверенностью сказать, что печорские угли на Среднем Урале будут дороже кузнецких, хотя первые на тысячу километров ближе, чем вторые. По условиям добычи и вследствие повышенной зарплаты в Заполярье печорские угли будут значительно дороже франко-шахта, чем кузнецкие. Техническая вооруженность ж.-д. магистрали, по которой перевозится

кузнецкий уголь, будет гораздо выше, чем будущей линии, которая соединит Печорский бассейн с Уралом, и можно ожидать, что стоимость доставки на Средний Урал кузнецких и печорских углей будет примерно одинакова. К тому же зольность печорских углей будет вдвое и даже выше, чем кузнецких. По всем этим причинам кузнецкие угли будут на Урале дешевле печорских. Можно было бы также показать, что в условиях Южного Урала кузнецкие угли не будут дороже карагандинских. Это очень важное преимущество Кузбасса, но из этого не следует делать тех выводов, которые сделали бы на нашем месте какие-нибудь "чистые" буржуазные экономисты.

Если мы считаем правильным сократить вывоз кузнецких углей для дальних потребителей, то это можно обосновать лишь социалистическими принципами размещения промышленности. У нас бассейны не конкурируют друг с другом, и при советских темпах промышленного роста нам нужно развивать использование всех главнейших природных ресурсов страны. Если мы предпочитаем вывозить на Урал печорские и карагандинские угли вместо кузнецких, то это происходит лишь потому, что *возможности развития потребления углей на месте их добычи несравненно более ограничены для Печоры запольярным положением, а для Караганды – водным балансом и прочими ресурсами, чем для Кузбасса, и поэтому отказ от дальних перевозок печорских или карагандинских углей практически означал бы резкое сокращение их использования вообще, что противоречило бы принципам социалистической экономической политики* (курсив авт. – М.М.)» [9]. Таким образом, советский проект освоения угольных ресурсов Северного Урала изначально во многом базировался не столько на экономических основаниях, сколько на принципе нового географического размещения производительных сил страны для обеспечения наиболее равномерного использования ее топливно-сырьевых ресурсов.

Несмотря на это, еще во время войны в Свердловске была начата подготовительная работа по изучению и освоению природных ресурсов Северного Урала. В конце 1941 г. секретарь по черной металлургии Свердловского обкома ВКП (б) А.Б. Аристов, предполагая компенсировать за счет Печоры нехватку кузнецкого угля, с доставкой которого с трудом справлялась перегруженная магистраль, связывавшая Центр с Востоком, поручил главе одного из лесозаготовительных трестов в Ивделе разведку подходяще-

го для прокладки железнодорожной трассы перевала через Уральский хребет [10]. В январе 1945 г. при Уральском филиале Академии наук СССР (УФАН) под председательством проф. А.А. Иванова прошло совещание, посвященное проблемам развития Северного Урала. Внимание участников совещания было обращено на рассмотрение вопросов о перспективах эксплуатации железных руд, в частности, Первого Северного рудника, и о железнодорожной трассе, которая должна была соединить Ивдель с северным угленосным бассейном. Для этих целей УФАН направил в Ивдель группу научных работников и вагон с лабораторным и экспедиционным оборудованием [11].

В Ивделе активно проводились геологоразведывательные работы. Еще в июне 1941 г. Уральская экспедиция Совета по изучению производительных сил (СОПС) под руководством М.И. Калганова подвергла анализу качественные характеристики железных руд Северного Урала. В частности, экспедиция исследовала Ауэрбаховское, Воронцовское, Ваяновское, Александровское, Троицкое месторождения, месторождения Первого и Третьего Северных рудников [12]. По итогам работы было установлено высокое содержание в них железа. В рудах ряда месторождений оно оказалось на уровне 65–68%, что считалось тогда хорошим показателем [13, 14]. К 1949 г. в Ивдельском районе началась разведка бокситов, были обнаружены следы медной руды [15]. Объем залежей железной руды геологи оценивали в 70 млн т [16]. Прямое железнодорожное сообщение между Ивделем и Печорским угольным бассейном по-прежнему отсутствовало [17].

В свете вышеизложенного вопрос о строительстве Урало-Печорской железнодорожной магистрали, которая могла бы соединить Печорский каменноугольный бассейн с промышленными центрами Урала, приобрел особое значение. С ее помощью становилось возможным не только наладить снабжение промышленности Среднего и Южного Урала печорским углем взамен кузнецкого, но и обеспечить углем перспективное металлургическое производство в Ивдельском районе, на базе руд которого планировалось строительство нового металлургического завода с законченным металлургическим циклом. Благо, только разведанные запасы печорских углей составляли около 36 млрд т, они отличались малым содержанием фосфора и серы, давали кокс высокой механической прочности с содержанием фосфора до 0,0034%,

серы – 0,5–1,1%, золы – 11–13%. Они имели особое значение для выплавки бессемеровского чугуна на Ново-Тагильском заводе, а также для производства качественного металла на Серовском. Коксохимические заводы Среднего и Северного Урала, работавшие тогда исключительно на кузнечном угле, могли полностью перейти на печорские. При этом расстояние от станций отправления кузнечного угля до Нижнего Тагила достигало 2088–2150 км, до Челябинска – 1825–1888 км, до Губахи – 2401–2464 км, в то время как месторождения Печоры в среднем были ближе на 700 км. Исходя из этого маршрут будущей магистрали был определен следующим образом: от Свердловска до станции Полуночное (23 км севернее Ивделя), далее по восточному склону Уральского хребта до бассейна реки Северная Сосьва, далее до Усть-Кожвы, с пересечением горного хребта у 65-й параллели и выходом на соединение с Северо-Печорской железной дорогой. При этом железная дорога должна была пройти вблизи контактной полосы Уральского хребта, где располагались залежи железных руд. Поскольку железная дорога от Свердловска до станции Полуночное, в связи с наличием в районе запасов марганцевых руд, необходимых для военной промышленности Урала, была доведена еще во время войны, предстояло построить недостающую часть железнодорожной трассы длиной около 600 км (рисунок).

Сооружение Урало-Печорской магистрали, помимо снабжения промышленности Урала коксующимся углем, открывало возможность расширения рудной базы уральской черной металлургии дальше на север, тем более что разведанные запасы железных руд промышленного значения на Урале при существующих масштабах эксплуатации должны были быть исчерпаны в течение 30 лет.

Урало-Печорскую магистраль предполагалось использовать и для развития на Северном Урале лесной и лесохимической промышленности. Нетронутые массивы хвойных лесов покрывали там пространства в миллионы гектаров. Площадь лесов в одном только Ивдельском районе превышала 2 млн га с запасами пригодных к рубке лесов свыше 100 млн м³. Перенесение лесозаготовок на север позволило бы сохранить леса Среднего Урала для питания рек.

Общий грузооборот проектируемой дороги в первые годы после ее открытия должен был составить 10 млн т в год. Из них 8–9 млн т должны были составить перевозки в южном направлении (уголь, руда, лес и лесопродукты) и 1,5–2 млн т – в северном (металл, металлоизделия, лес, строительный крепеж, продовольственные товары). Около 70% всех перевозок (7 млн т) должны были приходиться на печорский уголь, что позволяло разгрузить на соответствующие объемы Урало-Сибирскую магистраль. Начать строительство магистрали планировалось уже в последние годы четвертой пятилетки [19].

Причины неудачи

Тем не менее этот масштабный проект остался нереализованным. Даже в 1956 г. промышленность Урала не имела доступа к углю Печорского бассейна (табл. 2). Более того, из Кузбасса на Урал завозилось 100% коксующегося угля для обеспечения нужд черной металлургии. Доля использования кузнецкого угля в цветной металлургии Урала составляла 38,8%. В целом сибирский уголь обеспечивал деятельность индустрии Урала на 26,4%.

Таблица 2

Поставки угля для предприятий уральской промышленности в 1956 г., тыс. т

Предприятия по министерствам	Бассейн						Итого
	Кузнецкий	Карагандинский	Челябинский	Богословский и Егоршинский	Экибастузский	Хакасский	
1	2	3	4	5	6	7	8
Черная металлургия:							
для коксования	3980,0	–	–	–	–	–	3980,0
для энергетики	1491,8	30,0	607,4	1800,0	–	163,7	4092,9
Мин-во путей сообщения	1247,0	–	126,0	1015,0	–	–	2388,0
Мин-во электростанций	6,8	–	1542,4	9555,0	3600,0	–	14704,2
Мин-во машиностроения	142,0	–	704,1	994,5	–	–	1840,6

1	2	3	4	5	6	7	8
Цветная металлургия	532,4	23,3	295,1	475,0	–	45,0	1370,78
Оборонная	23,5	–	92,0	–	–	–	115,5
Прочие предприятия	788,0	9,4	810,6	972,3	–	–	2580,3
Всего	8211,5	62,7	4177,6	14801,8	3600,0	208,7	31062,4
%	26,4	0,2	13,4	47,7	11,5	0,67	100

Источник: [20. Л. 9].

Несмотря на официальные заверения советского руководства о приоритете «социалистических принципов размещения промышленности» над «чисто буржуазными» экономическими принципами конкурентоспособности и прибыльности инвестиций, в реальности в послевоенном СССР экономические соображения в такой же степени имели преимущество над политическими установками – хотя пробивали себе дорогу в основном стихийным и часто скрытым образом. Логика здесь состояла в том, что пятилетние планы требовали от советской промышленности роста конкретных показателей по выплавке стали, чугуна, производства проката и т.д. Однако правительство, похоже, уже тогда мало заботило, где и как именно будет произведена эта продукция. Неудивительно, что, выбирая между дешевым кузнецким углем сейчас и дорогим печорским коксом в долгосрочной перспективе, уральские власти делали выбор в пользу Сибири.

Другой слабой стороной Урало-Печорского проекта была проблема согласования деятельности отраслевых министерств и ведомств, которым предстояло заниматься его подготовкой и реализацией. Просьбы поддержать проект поступали как со стороны начальника Главвостокуглеразведки М. Цукурова в адрес замминистра угольной промышленности восточных районов Н.В. Мельникова, так и от В.И. Недосекина на имя секретаря ЦК ВКП (б) А.А. Кузнецова [21. Л. 3–8, 54]. Выполнение проекта планировалось возложить сразу на три ведомства – Госплан, МВД и МПС [21. Л. 54]. Это привело к затруднениям. К примеру, строительство автолежневой дороги в районе Второго Северного рудника пришлось взять на себя Уральскому геологическому управлению, не располагавшему для этого ни кадрами, ни

оборудованием, ни рабочей силой, в то время как обладавший необходимыми ресурсами Ивдельлаг, также заинтересованный в строительстве дороги, участия в работах избежал. Последнее вынудило региональные власти добиваться от Правительства передачи стройки в ведение МВД [22. Л. 118, 119], и 14 ноября 1950 г. вышло Постановление Совета министров СССР о создании Урало-Печорской металлургической базы. Однако оно оказалось невыполненным по причине того, что постановлением «не были определены сроки строительства железной дороги» [20. Л. 10]. Не случайно в середине 1950-х годов уральские экономисты безуспешно пытались возобновить реализацию проекта на волне совнархозной реформы [20. Л. 7–16; 23. Д. 23. Л. 4–12, Д. 28. Л. 25–37]. Существенной проблемой стало привлечение на Северный Урал рабочей силы. Совещание работников предприятий, строек, научно-исследовательских институтов черной металлургии, проведенное Свердловским обкомом ВКП (б) 10–11 апреля 1946 г., отмечало, что в силу трудных условий «на Северный Урал работники не едут, а приехавшие находят причины, и всеми правдами и неправдами стремятся выехать в другие районы» [22. Л. 121].

В отказе от Урало-Печорского проекта можно усмотреть и политическую составляющую. Тот факт, что В.И. Недосекин пытался добиться его реализации при помощи А.А. Кузнецова (расстрелян в 1950 г. по так называемому «Ленинградскому делу»), могло косвенно дискредитировать и сам проект [24].

Даже в 1948 г., по оценке многих экспертов, «черная металлургия Кузбасса с самого начала, 20 лет назад, проектировалась как база вырастающего рядом с ней крупного машиностроения, ...этот замысел до сих пор не был реализован так, как он был задуман, и развитие машиностроения в Западной Сибири быстро продвинулось вперед лишь в годы войны в связи с размещением здесь эвакуированных предприятий» [9. С. 321]. То есть рост сибирской промышленности с начала 1940-х годов был следствием исключительных условий военного времени; в послевоенных же условиях острой необходимости наращивать промышленный потенциал Сибири до такой степени, чтобы она смогла потреблять весь объем кузнецкого угля, уже не существовало. Вновь вступала в действие инерция сложившегося разделения труда между западной и восточной зонами экономики СССР.

* *
*

В заключение отметим, что рассмотренные проблемы во многом унаследованы и проектом «Урал промышленный – Урал Полярный». В условиях рыночной экономики они вышли на новый уровень и изменили свою форму. Это – проблемы координации действий федеральных и региональных властей, трудности взаимодействия отечественных и зарубежных компаний, различные аспекты сотрудничества частных и государственных корпораций. Сейчас гораздо острее, чем в советские времена, стоит проблема обоснования экономической эффективности и целесообразности проекта, проектирования нового формата геоэкономических и межрегиональных связей, которые могли бы усилить его актуальность. С этой точки зрения изучение советского опыта создания Урало-Печорской угольно-металлургической базы представляется весьма поучительным.

Литература

1. *Левитин И.Е.* Перспективы развития транспортной системы Уральского федерального округа. – 2005. – 16–17 мая. URL: http://www.mintrans.ru/news/detail.php?ELEMENT_ID=14700
2. *Зубков К.И.* Урал в евразийском геополитическом пространстве / Урал в контексте российской цивилизации: теоретико-методологическая концептуализация. – Екатеринбург, 2014. – С. 41.
3. Урало-Кузбасс: от замысла к реализации: сб. статей и документов / Под ред. Е.Т. Артемова, Г.Е. Корнилова, В.А. Ламина. – Екатеринбург, 2010.
4. *Кржижановский Г.М.* Пятилетний план народнохозяйственного строительства СССР / Избранное. – М., 1957. – С. 171–172.
5. Научный архив УрО РАН. – Ф. 17. – Оп. 1. – Д. 28. – Л. 25.
6. Центр документации общественных организаций Свердловской области (ЦДООСО). – Ф. 4. – Оп. 40. – Д. 189. – Л. 2.
7. ЦДООСО. – Ф. 4. – Оп. 41. – Д. 134. – Л. 242.
8. ЦДООСО. – Ф. 4. – Оп. 41. – Д. 218. – Л. 50.
9. *Бардин И.П., Рикман В.В.* Черная металлургия в перспективном плане развития Кузбасса / Труды конференции по изучению производительных сил Кузбасса 17–23 ноября 1948 г. в 3 т. Т. 1. Народнохозяйственные проблемы Кузбасса. – М., 1959. – С. 317–318.
10. *Аристов А.Б.* Незабываемое // Урал. – 1981. – № 5. – С. 4, 23.
11. Перспективы эксплуатации железных руд Северного Урала // Уральский рабочий. – 1945. – 26 янв.
12. Архив Института геологии и геохимии УрО РАН (АИГГ УрО РАН). – Ф. 7. – Оп. 2. – Д. 29. – Л. 1–82.
13. АИГГ УрО РАН. – Ф. 7. – Оп. 2. – Д. 39. – Л. 4.
14. ЦДООСО. – Ф. 4. – Оп. 41. – Д. 134. – Л. 59.

15. АИГГ УрО РАН. – Ф. 7. – Оп. 5. – Д. 41. – Л. 4, 17.
16. АИГГ УрО РАН. – Ф. 7. – Оп. 5. – Д. 29. – Л. 90.
17. АИГГ УрО РАН. – Ф. 7. – Оп. 5. – Д. 29. – Л. 1.
18. ЦДООСО. – Ф. 4. – Оп. 43. – Д. 234. – Л. 103.
19. ЦДООСО. – Ф. 4. – Оп. 41. – Д. 218. – Л. 50–55.
20. Научный архив УрО РАН. – Ф. 17. – Оп. 3. – Д. 9.
21. ЦДООСО. – Ф. 4. – Оп. 43. – Д. 160. – Л. 3–8, 54.
22. ЦДООСО. – Ф. 4. – Оп. 41. – Д. 134.
23. Научный архив УрО РАН. – Ф. 17. – Оп. 1.
24. «Ленинградское дело» и налоговая реформа в СССР / Платоновские чтения: материалы и доклады XIX Всероссийской конференции молодых историков (Самара, 6–7 декабря 2013 г.). – Самара, 2013. – С. 88–91.

ДВАДЦАТЬ ЛЕТ ОСВОЕНИЯ, А НЕФТИ ДО СИХ ПОР НЕТ: ПРИРАЗЛОМНОЕ – ПЕРВЫЙ МУЧИТЕЛЬНЫЙ АРКТИЧЕСКИЙ ШЕЛЬФОВЫЙ ПРОЕКТ РОССИИ*

*Л. ЛУНДЕН (Lars Petter Lunden), Sibra Group,
Д. ФЬОРТОФТ (Daniel Fjærtøft), Poury Group, Осло*

Месторождение Приразломное было открыто в 1989 г. Мурманским геологоразведочным предприятием «Арктикморнефтегазразведка», освоение началось спустя три года. Но добыча нефти так и не началась. Компании, ответственные за разработку, регулярно откладывали его эксплуатацию. В конце 2012 г. был назначен окончательный срок – четвертый квартал 2013 г.

Почему добыча нефти постоянно откладывается? Постараемся ответить на этот вопрос, проанализировав, в какой степени на ход выполнения проекта повлияли полоса невезений (внешних событий) и особенности российской системы управления.

Важный фактор, объясняющий неудачи в управлении, – это коррупция. Производит сильное впечатление на удивление критичная статья, опубликованная в «Правде» в 2004 г., где пагубное решение о приобретении платформы с британского месторождения Хаттон (Hutton) объяснялось фактом хищения, а вовсе не непродуманностью или неопытностью [1].

* ЭКО. – 2013. – № 4.

Статья подготовлена по результатам исследований по проекту «РуссКасп: российско-каспийские энергетические разработки и их последствия для Норвегии и ее экономических субъектов», финансируемому в рамках программы «PETROSAM» Норвежского научно-исследовательского совета (Research Council of Norway). Программа реализуется консорциумом партнеров, в состав которого входят Научно-исследовательский совет Норвегии (Research Council of Norway), Институт имени Фридьофа Нансена (Fridtjof Nansen Institute), Норвежский институт мировых отношений (Norwegian Institute for International Affairs) и компания «Econ Poury», а также другие институты и научные работники. См.: URL: www.fni.no/russcasp

В методологии нашего анализа выделим три компонента. История проекта систематически изучалась на основе общедоступной информации и ежемесячных отчетов, составленных норвежской ассоциацией поставщиков INTSOK за 2003–2008 гг. Особенности российской системы управления были описаны на основе литературных источников и дополнены информацией, полученной при полуструктурированных опросах 12 респондентов из числа ключевых партнёров российской и норвежской отраслей-поставщиков и лиц, не связанных проектом Приразломное, анонимность которых мы гарантировали. Значительная доля поставляемого в Приразломное оборудования производится норвежскими поставщиками, и мнения норвежских респондентов позволяют по-другому взглянуть на происходящее.

История проекта

Месторождение Приразломное расположено к югу от о. Новая Земля в восточной части Печорского моря в 60 км от берега. Глубина моря на этом участке – 20 м, а объем промышленных запасов – 72 млн т, или около 540 млн баррелей. Предполагается, что максимальная добыча нефти составит 135 тыс. т в день. Доставка сырой нефти будет производиться круглый год с максимальной нагрузкой в 126 тыс. т в день. Морская ледостойкая стационарная платформа размером 126 на 126 м устанавливается на морском дне и весит без балласта 117 тыс. т. Предполагается бурение 40 скважин, вместимость резервуаров для хранения составит 855 тыс. баррелей нефти, что обеспечит хранение более 6-дневной добычи с максимальной нагрузкой [2].

Генеральным подрядчиком строительства платформы было государственное предприятие «Севмаш» (строительство военных судов и атомных подводных лодок). Береговая инфраструктура состоит из вахтового посёлка, взлётно-посадочной вертолётной площадки около нефтяного терминала в поселке Варандей на берегу Печорского моря, административно-бытового комплекса в Усинске и базы обслуживания морских работ в Мурманске.

Планировалось, что Приразломное станет центральным технологическим комплексом для всего региона (месторождения Долгинское и Гуляевское), что позволит снизить общий объем капиталовложений.

Совместные усилия на начальной стадии

В мае 1992 г. было создано ЗАО «Росшельф» для разработки шельфовых месторождений нефти и газа на базе предприятий российской оборонной отрасли. Среди 19 учредителей были компании «Газпром», «Севмаш», «Рубин», Институт им. Курчатова и «Северсталь». В марте 1993 г. компания «Росшельф» получила лицензию на право разработки месторождений Приразломное и Штокмановское сроком на 25 лет.

В 1994 г. компания «Росшельф» подписала с «Газпромом» договор о создании совместного предприятия, и «Севмаш» был выбран генеральным подрядчиком. В том же году австралийская ВНР Petroleum заключила договор с держателями лицензии о совместной разработке Приразломного, и было начато проектирование платформы.

В декабре 1995 г. состоялась церемония начала строительства платформы для Приразломного на стапелях Северодвинска. Как предполагалось, строительство займет три года.

В 1998 г. компания ВНР Petroleum вышла из проекта, столкнувшись с серьезными проблемами и так и не дождавшись 5% прибыли от добычи [3]. Строительство откладывалось как по техническим причинам, так и в связи с проектно-конструкторскими изменениями, а также затруднениями в привлечении финансов [4].

В 2000 г. «Газпром» привлек к проекту нового зарубежного партнера – компанию Wintershall. Но спустя два года компания, потратив около 45 млн долл. [5], вышла из проекта, сочтя его «слишком рискованным» [6].

В 2002 г. интрига нарастала, когда «Росшельф» и «Роснефть-Пурнефтегаз» (дочерние компании «Газпрома» и «Роснефти») создали компанию «Севморнефтегаз» с 50%-й долей каждой. Это была первая российская компания, ориентированная на разработку и эксплуатацию арктических шельфовых нефтегазовых месторождений [7]. «Роснефть» внесла новую динамику в проект.

В начале 2002 г. готовность платформы составила только 15%, и компания «Севморнефтегаз» объявила о проектировании новой конструкции платформы. Новый план, вдохновителем которого была «Роснефть», состоял в том, чтобы купить платформу с месторождения Хаттон, списанную после 30-летнего срока службы на континентальном шельфе Соединенного Королевства [8]. Предполагалось убрать палубу, модифицировать ее и установить на кессонном основании, которое строилось с 1995 г. на ста-

пелях «Севмаша». Геолого-экономическая оценка проводилась компанией Kellogg Brown&Root, а «Рубин» и «Коралл» осуществляли конструкторское проектирование. «Севмаш» занимался строительством кессонов и установкой палубы на них. Предполагалось использовать 70% имевшихся частей платформы.

В 2002 г. платформа была отбуксирована в Мурманск, где должны были снять палубу. В 2003 г. предстояло отбуксировать снятую палубу в Северодвинск. Чтобы вывезти платформу, требовалось извлечь 200 тыс. т осадочных пород с морского дна около Северодвинска.

Предполагалось, что строительство платформы обойдется в 800 млн долл. при общих капитальных затратах в 1,116 млрд долл. В 2003 г. «Севморнефтегаз» потратил на строительство платформы 180 млн долл. (основную часть предоставила «Роснефть») [9]. В это время руководство «Роснефти» попыталось получить заем в размере 700 млн долл. от российских и зарубежных банков для завершения строительства платформы, а также приобретения двух танкеров и одного ледокола.

В 2003 г. сроки выполнения проекта перенесли из-за «технических неурядиц». Палуба была задержана в Мурманске из-за сложных процедур ввода в эксплуатацию оборудования с ядерными изотопами [10]. А в декабре 2003 г. стало ясно, что график строительства двух последних кессонных блоков не выдерживается «Севмашем», последний намерен заключить субдоговор на один из оставшихся блоков. В то время все еще планировалось отбуксировать платформу на место установки к середине 2005 г. [11].

Но обновление палубы было перенесено с середины на конец 2004 г. Ее несоответствие техническим требованиям привело к тому, что пришлось отказаться от изначального плана и начать новый раунд проектно-конструкторских работ [12]. В начале 2004 г. эксперты полагали, что добыча нефти начнется в 2006 г., но, сопоставив фактические сроки строительства платформы и поставок с начальным графиком, пришли к выводу о том, что это будет возможно не ранее 2007 г.: официальный план базировался скорее на политических соображениях, чем на здравом смысле [13].

В 2005 г. «Роснефть» вышла из проекта Приразломное, и в 2006 г. «Севморнефтегаз» стал полностью дочерней компанией «Газпрома», а проект с многосторонним партнерством начал выполняться только «Газпромом». В 2009 г. «Севморнефтегаз» был реорганизован в ООО «Газпром Нефть Шельф».

Долгие попытки «Газпрома» завершить проект

В 2005 г. в строительство платформы предполагалось инвестировать 380 млн долл. Но «Газпром», будучи единственным собственником, тут же заявил о финансовых трудностях в связи со своей задолженностью в 19 млрд долл. Тем не менее выполнение проекта понемногу продвигалось, и в том же году палуба была смонтирована на выстроенных кессонах, правда, при технических замечаниях [14].

В 2006 г. получено разрешение природоохранных органов сроком на пять лет. Палуба присоединяется к морскому основанию.

В 2007 г. был составлен новый график работ. В феврале «Севмаш» объявил, что планирует окончание работ по платформе к концу года. Но в апреле этот срок перенесли на 2008 г., а в июне «Газпром» официально заявил об отсрочке до 2009 г. Независимые эксперты скептически отнеслись и к этому заявлению [15–17].

Кроме того, было обнаружено превышение затрат. Основной причиной стала покупка британской платформы: оказалось, что только 10% оборудования и металлических конструкций пригодны для повторного использования [17]. Общий объем инвестиций к концу 2007 г. оценивался в 1,4 млрд долл. [18]. «Севморнефтегаз» был серьезно озабочен сдвигом сроков на «Севмаше» и запланировал перенос проектно-конструкторских работ и строительства жилого отсека палубы в Выборг, с целью окончательной сборки к концу 2008 г.

В 2008 г. договор на строительство платформы был заменен договором на проектирование, закупку и строительство «под ключ» с передачей дополнительных обязательств подрядчику, а финансовая ответственность была снята с «Севморнефтегаза»/«Газпрома» и, что важно, закреплена за «Севмашем». В феврале 2008 г. было объявлено о новом переносе сроков окончания работ с 2009 г. на 2010 г. [19, 20]. Чтобы ускорить строительство, «Севморнефтегаз» потребовал от «Севмаша» увеличить штат работающих по проекту (не хватало 1500 работников). Компании «Морнефтегазпроект», ответственной за проектную документацию, был объявлен выговор за ее задержку [21].

В конце 2008 г. общий объем расходов на строительство платформы увеличился до 3 млрд долл., что в сравнении с оценками 2003 г. приблизительно вдвое превышало сметную стоимость [22].

В течение 2009 г. штат занятых в проекте достиг 2500 чел., и в этом же году на платформу был установлен жилой отсек. Но для этого потребовался уникальный зарубежный подъемный кран, имевшийся в военных доках, и «Севмашу» пришлось использовать своё влияние для получения специального указа правительства на проведение работ.

Первая стадия строительства платформы была завершена в 2010 г., и в ноябре ее отбуксировали на судостроительный завод Мурманска для балластирования, а с 15 августа 2011 г., несмотря на неполную готовность, началась отбуксировка на место установки. В сентябре 2011 г. платформа прибыла на место, и вокруг неё были установлены защитные бермы.

Начало добычи на платформе, планировавшееся на 2011 г., снова перенесли. В мае 2012 г. «Газпром» объявил, что добыча нефти начнется в декабре 2012 г. – январе 2013 г. [23]. В октябре 2012 г. поступили сигналы, что первые буровые работы не состоятся до октября 2013 г. из-за необходимости установки нового бурового оборудования, поскольку срок разрешения со стороны экологической службы на старое оборудование истек ещё в 2011 г. Кроме того, пришлось обновить документацию, так как покупка нового оборудования не была включена в исходный план. По данным организации «Гринпис», план ликвидации аварийного разлива нефти так и не был передан Россией в соответствующие органы на утверждение, и было неизвестно, когда его представят [24].

В 2011 г. генеральный директор компании «Газпром Нефть Шельф» заявил, что в проект было инвестировано около 4 млрд долл. – почти в три раза больше, чем планировалось в 2003 г. В данный момент будущее проекта неизвестно, и предположения о том, как будут развиваться события по проекту, следует делать с осторожностью.

Планирование и отсрочки

Особенностью российской системы управления проектами является то, что решения по многим конкретным вопросам принимаются уже на ранних стадиях.

Как показано на рисунке, при выполнении норвежского шельфового проекта по освоению месторождения Ормен Ланге процесс планирования занял больше времени по сравнению со строительством: пять лет было затрачено на выбор и разработку концепции, два года – на проработку детальной технической

документации, графика и плана строительства и три года – собственно на строительство. В Приразломном же строительство платформы началось в 1995 г. сразу после проектно-конструкторских работ (они продолжались в течение одного года) и не закончено до сих пор. Когда начался второй этап (после того как «Роснефть» в 2002 г. приобрела долю в проекте), времени для планирования оставалось не так много. В том же году британская платформа была поставлена и отбуксирована в Мурманск.

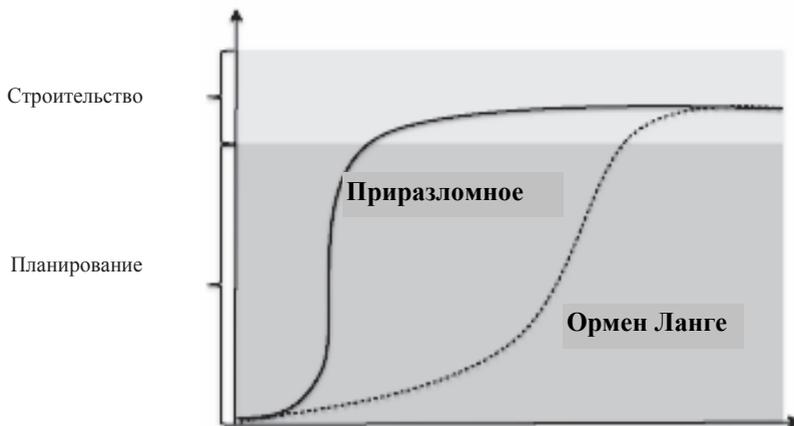


Рисунок. Стадии планирования и строительства по проектам Приразломное и Ормен Ланге

Источник: Sibra Group.

Анализ информации о распределении по времени стадий планирования и строительства с последующими отсрочками показал следующее. Как в 1994 г., так и в 2002 г., срок планирования до момента начала строительства ограничивался одним годом. В обоих случаях ожидаемое начало добычи нефти предполагалось спустя три года. После запуска проекта не было объявлено о переносе сроков, но между 1995 г. и 1998 г. выполнение проекта приостанавливалось. После второго этапа было объявлено, по крайней мере, о семи отсрочках, и каждый раз добыча нефти откладывалась еще на один год. Примечательна повторяемость постоянных годовых отсрочек. Если бы возможность отсрочек была предусмотрена в планах заранее, с учетом реального состояния дел по проекту, вряд ли можно было бы говорить о наблюдаемой закономерности.

Лоббирование налоговых льгот

В течение многих лет для проекта Приразломное лоббировались особые условия налогообложения. Видимо, в 2003 г. «Севморнефтегазу» удалось заключить договор о разделе продукции (СРП) с правительством России, который был передан в Государственную думу. Но спустя четыре года он не был утвержден, и «Севморнефтегаз» отказался от идеи. Это означало, что пришлось заплатить все налоги на приобретаемое за границей оборудование [25], что подогрело сомнения в экономической привлекательности проекта.

В 2012 г., наконец, на нефть, добываемую в Приразломном, были установлены экспортные пошлины на 66% ниже обычных ставок [26]. Кроме того, в октябре 2012 г. председатель правления «Газпрома» А.Б. Миллер предложил правительству присвоить Приразломному третью категорию шельфовых проектов, облагаемых налогом в соответствии с новым Налоговым кодексом. Это означало налог на добычу нефти в размере 10% в течение 10 лет вместо 15% на семь лет для второй категории проектов [27].

Несколько озадачивает, что освоение месторождения шло параллельно с лоббированием, поскольку обычно любая деятельность приостанавливается, если проект экономически нерентабелен. Для Приразломного все льготы были установлены уже после того, как была произведена основная часть инвестиций, и это – необычная практика, так как предоставление льгот, как правило, дает толчок к запуску проектов и гарантирует их будущую жизнеспособность. Поэтому Приразломное отличается от любых других шельфовых проектов, инвестиции в которые, как считается, можно стимулировать путем налоговых льгот.

Практика российской системы управления

Проанализируем особенности российской системы управления, которые, как мы полагаем, могут повлиять на управление проектом, выполнение которого осуществляется именно организациями с характерной для России культурой управления. Они частично выделены на основе исследований, посвященных анализу системы управления в России в поздний советский период, но, судя по нашим вопросам, существуют и по сей день.

Информационные потоки по принципу «сверху вниз». Это означает, что организации функционируют только по приказам,

поступающим от вышестоящих органов управления, без учета обратной связи, т.е. реакции нижестоящих подразделений.

Модель организации с такой структурой подобна пирамиде, где иерархия структурных единиц разных уровней завершается генеральным директором. Руководители структурных единиц любого уровня полностью ответственны за действия и результаты работы своих подразделений, им предоставлена свобода действий в рамках своих полномочий, за которые они отвечают [28]. Поскольку за действия нижестоящих подразделений отвечает руководитель, то вряд ли можно ожидать наличия обратной связи в отношении выполнения поставленных задач и заинтересованности в создании предпосылок для их успешного выполнения.

Сильная зависимость от вышестоящего начальника приводит к управленческой практике, когда «начальник всегда прав», он *по определению* компетентнее любого подчиненного, и ему нечему, как он считает, учиться у них. Поэтому любые предложения «снизу» воспринимаются как критика вышестоящего начальника. Об этом свидетельствует, согласно исследованию Хастеда, недовольство, которое выразили руководители, участвовавшие в ряде тренингов [29].

От нижестоящего руководителя или подчиненного не требуется и не ожидается никакого творчества сверх установленных обязанностей. Уэлш даже показал, что в России эксперимент по привлечению нижестоящих работников к принятию решений (например, по повышению производительности, улучшению техники безопасности и т.п.) привел к тому, что все стали хуже работать, поскольку решили, что у начальника был какой-то свой, тайный интерес. Кроме того, российских работников не обижало, что к их мнению не прислушиваются или их не информируют [30].

Недостаток такой организации – во всех случаях, когда не предусмотрен жесткий порядок выполнения функций (обязательные для выполнения приказы), решение вопросов выталкивается «наверх», поскольку подчиненные уклоняются от решения, чтобы не входить в конфронтацию с начальством. В результате принятие решений либо аккумулируется «наверху», либо зависает на промежуточных уровнях со ссылкой на отсутствие полномочий.

Нежелание предоставлять информацию. Как правило, чем больше работник знает о происходящем в организации, тем сильнее он ощущает свою сопричастность и заинтересованность в решении ее задач. Поэтому в организациях проводятся собрания,

разрабатываются компьютерные методы обмена информацией и налаживаются горизонтальные связи. В России этому уделяется мало внимания. Предоставление информации не стимулируется системой поощрения, этому препятствует и ведомственность.

Любая информация воспринимается как актив, который можно использовать против других. Поэтому обмен информацией между организациями и подразделениями внутри одной организации осуществляется неохотно.

Согласно Лоренсу, «российское руководство предоставляет информацию только тогда, когда есть явные и точные распоряжения на это» и «редко по своей инициативе» [28]. Один из респондентов опроса, проведенного Хастедом [29], сказал, что «в России всех научили хранить всё в секрете». Нежелание предоставлять информацию усиливается страхом того, что получивший информацию может умышленно извратить ее, нанеся этим вред источнику.

Когда лояльность существует только в отношении определенного структурного подразделения, то взаимодействие между подразделениями и их интеграция затруднены, что не способствует развитию организации в целом. Михайлова и Хатчингс исследовали модели поведения российских работников в организации, разделив их на группы лояльных («инсайдеров») и нелояльных («аутсайдеров») по отношению к структурным подразделениям [31]. Ими были выделены межгрупповые конфликты, например, селективное восприятие собственной группы и искаженное восприятие других групп, позиционирование себя в ситуации, когда одна сторона выигрывает, а другая – проигрывает, нарастание враждебности к соперничающим группам, а также сужение круга совместных видов деятельности и общения между группами.

Иерархическая структура и деление на группы «инсайдеров» и «аутсайдеров» приводят к тому, что горизонтальное сотрудничество между организациями и между иерархическими уровнями внутри одного предприятия в России мало распространены. Для сотрудничества структурных подразделений внутри одного предприятия необходимо, как правило, наличие единого руководителя.

Недостатком российской системы управления является чрезмерная бумажная волокита и неопределенность порядка предос-

тавления информации, поскольку решения принимаются не непосредственными исполнителями, а начальниками, которые не ориентируются в конкретной ситуации.

Взыскания за ошибки приводят к бездействию и несвоевременному предоставлению информации. Имеющая глубокие исторические корни особенность российской системы управления – наложение взысканий и наказаний на руководителей и работников за их ошибки. С давних пор соблюдение правил поощрялось, а инициатива не приветствовалась [32].

Ошибки воспринимаются как повод для наказания, а не для извлечения уроков. Например, Хастед отмечал, что на обсуждение возникающих проблем и ошибок наложено табу, о чем свидетельствует цитируемое в этой работе мнение эксперта: «Мы пришли сюда учиться, а не обсуждать наши проблемы» [29]. В западной практике, напротив, считается, что ошибки неизбежны, и наряду с анализом уроков это – неотъемлемая часть нормального функционирования любой организации.

Наблюдается также другой феномен – как можно дольше не докладывать начальству о непредвиденных обстоятельствах и проблемах, если можно разрешить проблему без участия руководителя, либо надеясь на то, что все разрешится само собой. Очевидно, что это создает проблемы руководству.

Фей приводит пример, когда рабочие, зная о трещинах в основании, на котором устанавливается бумагоделательная машина, не предупредили никого об этом, боясь, что это будет выглядеть критикой руководства. Работы были приостановлены на несколько месяцев [33]. Другое объяснение нежелания вовремя информировать руководство – намерение позволить проблеме созреть, чтобы показать ее значимость и потребовать от начальства необходимые ресурсы и полномочия для ее решения. Нежелание вовремя информировать руководство может быть связано и с чувством коллективной ответственности, круговой порукой. Важно то, что в России практика решения проблем узким кругом лиц, ответственных за производство и его результаты, имеет долгую традицию.

Стремление к автаркии. Для советской экономики была характерна нехватка производственных ресурсов. Это продолжалось и в 1990-е годы из-за крушения системы снабжения и дефицита денежных средств. Поэтому решающей для производства стала организация снабжения собственными силами. Российские

предприятия, вместо того, чтобы специализироваться на основных видах деятельности и устанавливать отношения с поставщиками, пытались самостоятельно организовать полный цикл производства.

Кроме того, предприятия предпочитают модернизировать оборудование и производить техническое обслуживание и ремонт собственными силами, а не полагаться на контрактные услуги, как это делается в других странах. И это обоснованно в условиях, когда «поставщик всегда прав», обслуживающий персонал приходится долго ждать, а его услуги дороги и, возможно, ненадежны.

В результате ремонт и техническое обслуживание оборудования производятся работниками-самоучками без необходимой подготовки, что приводит к частым поломкам.

Относительно адаптации новых технологий Хастед отмечает наличие синдрома «придумано не у нас» или бытующее у иностранных специалистов мнение о том, что «это не будет работать в России» [29]. Зачастую скептицизм, с которым воспринимаются новые идеи, призван сохранить текущее состояние дел: «лучшее – враг хорошего». Поэтому, несмотря на значительные перемены в системе снабжения в России, для предприятий все так же характерно сопротивление реструктуризации производства в направлении его специализации, поскольку это может привести к сокращению подразделений и служб.

Склонность к экономии в краткосрочной перспективе и недооценка стоимости денег с учётом фактора времени. В советское время срок окупаемости был единственным экономическим критерием при принятии решения о капиталовложениях. Такие индикаторы, как внутренняя норма прибыли, минимальная ставка доходности, чистая текущая стоимость не использовались и экономические показатели проекта не зависели от переноса сроков строительства.

Кроме того, в советское время перенос сроков никак не влиял на положение организации на рынке, поскольку спрос на ее продукцию обеспечивался приказами правительства страны. Поэтому при разработке проекта основное внимание уделялось составлению бюджета, а не графику поставок и строительства. Ход строительства зависел от поставок необходимых материалов, сроки которых были непредсказуемы, поэтому проект выполнялся по мере поставок. Важно отметить, что игнорирование издержек, связанных с перенесением сроков, приводит к конфликту с жест-

кими бюджетными процедурами, что не позволяет увеличить расходы при изменении сроков.

Использование показателя срока окупаемости и финансирование с помощью собственных, а не заемных денежных средств, приводят к тому, что инвестиционные решения предполагают авансовые платежи вместо распределения инвестиционных затрат по годам. Экономия в краткосрочном плане приводит к снижению бюджета проекта и повышает шансы на утверждение инвестиций. Но зачастую экономия на начальных инвестициях приводит к росту операционных расходов.

В результате в расчет не принимаются долговременные результаты работы оборудования. Минимизация начальных инвестиционных затрат предпочтительнее снижения полных издержек в будущем за весь цикл эксплуатации. Кроме того, недостаточно внимания уделяется срокам поступления денежных средств.

Объяснение отсрочек по проекту

В проекте Приразломное можно выделить два этапа. Первый начат в 1990-е годы компанией «Росшельф», а второй – в 2002 г. («Газпром» совместно с «Роснефтью»). На обоих этапах сложились неудачные внешние обстоятельства, которые усугубили проблемы реализации проекта.

Внешние обстоятельства. Неудачи первого этапа во многом связаны с организацией работ по проекту компанией «Росшельф», учрежденной не по инициативе инвесторов проекта, и проблемами финансирования. Для «Газпрома» участие в проекте было «браком по принуждению», инициированным компанией «Севмаш» для спасения своего положения [34]. Поэтому наблюдался явный конфликт интересов между «Газпромом» – спонсором бюджета проекта, и другими компаниями по вопросам управления инвестициями. На фоне финансовых затруднений «Газпрома» в 1990-е годы неудивительно, что финансирование было неравномерным и полностью остановлено после дефолта в 1998 г. С 1995 г. по 2000 г. было выполнено только 20% работ, и было неясно, когда ожидать начало добычи нефти.

Второй этап реализации проекта начался с трехлетнего партнерства с «Роснефтью», что оказалось рискованным для обеих сторон. «Роснефть» обеспечила дополнительное финансирование проекта и обновила его управление. В 2004–2005 гг. было заклю-

чено множество контрактов с иностранными поставщиками. Но «Роснефть» была также и инициатором опрометчивой покупки британской платформы.

С точки зрения «Газпрома», «брак по принуждению» с «Севмашем» не был «счастливым». Как сказал директор компании «Газпром Нефть Шельф» на конференции в Мурманске в ноябре 2012 г., «сотрудничество важно. До того как я стал партнером в проекте в 2008 г., “Севмаш” пытался сам решить все свои проблемы, вот поэтому мы получили долгострой. Когда я привлек 4–5 компетентных партнеров, проект снова сдвинулся с места».

Влияние особенностей российской системы управления. Наши опросы показывают, что организация информационных потоков по принципу «сверху вниз» и концентрация полномочий по принятию решений оказали сильное влияние на выполнение работ по проекту Приразломное. Так, на встрече с норвежским поставщиком глава делегации российских руководителей постоянно выходил из помещения, отвечая на телефонные звонки, в его отсутствие другие участники встречи умолкали, и ничего не происходило до тех пор, пока он не возвращался. Руководство зачастую не реагировало на вопросы, поднятые на нижних уровнях. А один из руководителей высшего звена обошелся «Севмашу» в миллионы долларов только потому, что просто отказался выслушать советы своих подчиненных и зарубежных поставщиков.

«Севмаш» – компания с очень жесткими информационными барьерами между разными уровнями иерархии: руководство часто отсутствует, а низшие звенья не имели права информировать поставщиков. Чтобы обеспечить выполнение проекта, поставщикам было необходимо налаживать отношения с инженерным составом российских компаний, которые могли помочь с предоставлением документации. Респонденты отметили, что, несмотря на их требования, им давали крайне мало информации о ходе выполнения проекта и конструкторских разработках, что затрудняло своевременное проведение подготовительных работ. Многим компаниям-поставщикам, заключившим контракты с «Севморнефтегазом», пришлось перезаключать их непосредственно с «Севмашем». По опыту респондентов, на «Севмаше» не уделялось особого внимания согласованию условий поставок с «Севморнефтегазом», и руководство было склонно вступать в контакты с поставщиками только тогда, когда самой компании требовалось оборудование для выполнения очередного этапа строительства.

Один из респондентов отметил, что «Роснефть», помимо дополнительных инвестиций, сделала еще один важный вклад, назначив группу сотрудников по сбору информации от различных партнеров для предоставления ее другим, что, по его мнению, способствовало продвижению работ.

Нехватка информации ощущалась и на поздних стадиях проекта. Когда в 2010 г. платформа была отбуксирована в Мурманск, пришлось перевезти самолетами из Северодвинска около 2000 работников. Но, судя по рассказу одного из представителей логистической компании, ответственной за их размещение, об этом им сообщили только тогда, когда платформа покинула доки «Севмаша». Размещение 2000 рабочих за столь малые сроки было невозможным, и в первые месяцы их пребывания в Мурманске в работе царил хаос.

Решения, поступившие «наверх», утверждались, по словам респондентов, совещательным органом из 30 чел. Совещание собиралось регулярно раз в 6 месяцев, и присутствие каждого из членов было обязательным. Но дата совещания и повестка дня часто сообщались незадолго до назначенного срока, поэтому поставщикам, не успевшим из-за этого подготовиться к совещанию, приходилось ждать следующего, чтобы решить текущие вопросы. Когда необходимые документы передавались руководству для утверждения, все работы приостанавливались до тех пор, пока не сообщалось решение либо поступали сведения о том, когда оно будет принято.

Вертикаль была настолько сильна, что никакие запросы наверх не принимались, даже если это приводило к долгим отсрочкам. Российские респонденты отметили, что коллективный метод принятия решений прямо вытекает из практики наказаний за ошибки, а также приводит к нежеланию руководителей брать на себя личную ответственность. Договоры, одобренные на совещании, должны были быть подписаны, как правило, 10–15 лицами вместо одного уполномоченного. Поэтому в случае просчетов трудно обвинить кого-то персонально. Из-за коллективного принятия решений все вопросы накапливались и решались разом, и этого приходилось ждать месяцами.

Респонденты отметили негибкость порядка выполнения проекта и поставок, что объясняли страхом совершения ошибок. Например, все поставки производились согласно утвержденному перечню оборудования с подробным указанием номенклатуры,

причем приобретение изделия, не внесенного в перечень, даже если оно было лучше аналога, запрещалось. Если после утверждения перечня на рынке появлялся усовершенствованный аналог по той же цене, его приобретение даже не рассматривалось. Вносить какие-либо новшества в проект не разрешалось, поскольку это – превышение полномочий.

Приведем ряд примеров, свидетельствующих о том, как «Севмаш» предпочитает обходиться своими силами. Один из респондентов сообщил, что на «Севмаше» было снято буровое оборудование с целью копирования технологии. Ряд респондентов выразили свою озабоченность безопасностью будущих работ на платформе в связи с политикой «выполнения всех работ собственными силами». Зачастую оборудование до его установки лежало в цехах распакованным. Обычно поставщик оборудования осуществляет его установку или хотя бы надзор и после установки производит регулярный осмотр и замену узлов после определенного срока эксплуатации. Но иногда проводить такие работы просто запрещали.

Другие респонденты сообщили о том, что их компании заключили с «Севмашем» несколько контрактов по контролю установки нефтеразгрузочного крана на платформе, но однажды получили извещение о том, что установочные работы закончены, в связи с этим им было отказано в проверке правильности проведенных работ. На десяток предложений и предупреждений о необходимости проведения инспекции до начала буровых работ с целью предотвращения возможного разлива нефти ответа не последовало.

Руководители считали, что производители оборудования якобы хотят заманить их в ловушку, предлагая свои сервисные услуги. Они полагали, что лучше решать проблемы своими силами, и это к тому же выгоднее (краткосрочная экономия), но при этом не учитывали неизбежный риск аварий и поломок оборудования, эксплуатируемого и ремонтируемого необученным персоналом. Кстати, покупка британской платформы и отсутствие контрактов на сервисное обслуживание были продиктованы, по мнению респондентов, именно желанием сэкономить сейчас, не задумываясь о будущих расходах.

Задача экономии на затратах стояла и в самом начале проекта, поэтому эксперты по оценке проекта были выбраны из числа тех, кто предложил свои услуги по наименьшей цене. Поскольку эти организации оказались некомпетентными в выборе подрядчиков,

то были допущены серьезные просчеты. Помимо этого, просчеты в составлении смет «Газпромом» и другими партнерами привели к регулярным отсрочкам выполнения работ. К тому же не были получены обычные скидки на приобретение основной части оборудования, поскольку их покупка производилась после утверждения бюджета проекта. Хотя с самого начала было ясно, что придется приобретать дополнительное оборудование, предпочитали осуществлять затратные единовременные покупки из-за жесткого порядка расходования бюджетных средств. Как ни парадоксально, было заключено много краткосрочных контрактов. Затем выяснилось, что зачастую срочность поставок вовсе не требовалась, из-за чего выросли расходы и был сужен круг потенциальных подрядчиков на торгах.

Казалось, что на последних стадиях проекта о величине затрат заботились менее всего. В 2010 г. В.В. Путин четырежды посетил «Севмаш» [35], и многие расценивали перевод работ в Мурманск как попытку доказать всем, будто «что-то» делается. Хотя представители компании «Газпром Нефть Шельф» постоянно заявляли, что отбуксировка платформы в Мурманск планировалась с самого начала, некоторые осведомленные специалисты из Архангельска считали это неблагоприятным и утверждали, что работы можно было осуществить и в Северодвинске, а переброска строительных бригад из Северодвинска в Мурманск повлекла лишь дополнительные расходы.

Отбуксировка платформы в море в 2011 г. имела и более серьезные экономические последствия. Любому руководителю шельфового проекта хорошо известно, что платформу нельзя выводить в море, если она не готова к эксплуатации. В конце 1970 г. у Норвегии был такой печальный опыт при разработке месторождения Статфьорд: платформу отбуксировали в море, но добыча нефти началась спустя только год, и общие затраты на ее строительство в четыре раза превысили изначально предполагаемые [36].

На момент отбуксировки платформы из Мурманска в море заместитель директора «Севмаша» заявил о готовности на 92,4% [37], но, по оценкам работающих на платформе, в действительности она была готова только на 50% [38]. Спрашивается, зачем тогда ее отбуксировали в море? Исходя из мнения респондентов и газетных источников, это было сделано для того, чтобы удовлетворить амбиции В.В. Путина, установившего данный срок [39]. По сообщениям прессы, через месяц после вывода

платформы в море предполагалось, что он примет участие в запуске проекта, назначенного на 22 сентября 2011г., в рамках Арктического форума в Архангельске [40]. Этого не произошло, и на церемонии присутствовал его заместитель И.И. Сечин. Он по каналам видеосвязи общался с Путиным, находившимся в Архангельске, и доложил об экологической безопасности платформы, а директор компании «Газпром Нефть Шельф» А.Я. Мандель без запинки отрапортовал Сечину о том, что строительство платформы укладывается в график [41].

Казалось, по словам наших респондентов, отвращение к этому обману охватило даже тех, кто в нем участвовал и был связан круговой порукой.

Выводы

Несмотря на предварительный характер нашего исследования, нам удалось найти признаки того, как российская управленческая культура сказалась на реализации проекта. Он выполнялся в условиях ограниченного предоставления информации и команд сверху. Дурные новости не сообщались руководству, а руководство принимало решения и делало заявления на основе ложной информации. Помимо этого наблюдались инертность и цикличность выполнения проекта, особенно на начальных стадиях, из-за длительности и неповоротливости механизма принятия решений, а также страха персональной ответственности.

Нежелание предоставлять информацию и привлекать поставщиков к участию в проекте привело к перенесению сроков строительства и начала добычи нефти. Профессиональный опыт компании «Севмаш», выполнявшей основную часть строительства и сборки, был «распылен» практически на все работы по платформе вместо того чтобы сосредоточиться на нескольких. Использование принципов сметного финансирования проекта приводило к остановкам в выполнении работ на ранних стадиях и нерациональной политике закупок. Приобретение британской платформы оказалось необоснованной попыткой сэкономить в краткосрочном плане.

Основная причина трудного положения вытекает из фактической цели реализации проекта Приразломное – спасения военного судостроительного предприятия, что свидетельствует о нерациональном подходе к хозяйствованию: поддержка предприятия оказалась важнее выгоды, которую можно было бы получить

на данных производственных мощностях. Любой советский руководитель скажет, что это так, поскольку спрос на их продукцию определяется государством, и проблема заключается лишь в том, какие ресурсы будут выделены предприятию, а вовсе не в поиске рационального пути перехода России к рыночной экономике.

Западным партнерам, стремящимся участвовать в освоении Арктической зоны России, следует быть особенно внимательными к особенностям российской управленческой культуры при планировании своего партнерства по проектам. Компании ВНР Petroleum, а позднее Wintershall вышли из проекта Приразломное, только израсходовав средства и не получив ничего. Правда, отметим, что в России система управления, в том числе проектами, быстро меняется, и приведенные особенности характерны не для всех российских предприятий. Респонденты подтверждают, что они в наибольшей степени присущи государственным предприятиям, таким как «Газпром», и предприятиям оборонной отрасли, таким как «Севмаш», а не частным компаниям.

Сравнительный анализ проектов Приразломное и Кириновское, выполняемых подразделениями «Газпрома», а также шельфовых проектов других компаний, может стать темой последующих исследований. «Газпрому» и «Роснефти» были выданы все лицензии на шельфовые разработки в Арктике, и перспективы добычи нефти будут зависеть от ввода этими компаниями добывающих мощностей. Анализ возможностей более широкого круга российских нефтяных компаний смог бы показать, в какой степени закономерности, выявленные в данном исследовании, могут стать препятствием на пути будущего освоения Арктического Севера России.

Литература

1. *Aprelev S.* Ecological and political challenges of oil industry // Pravda (англ. версия). – 15.04.2004. URL: <http://english.pravda.ru/russia/economics/12-05-2004/5557-oil-0>
2. URL: http://www.petro.no/nord/modules/module_123/proxy.asp?C=241&I=17117&D=2
3. URL: <http://www.thefreelibrary.com/BHP+Assumes+Non-Working+Interest+in+Prirazlomnoye.-a053665092>
4. *Moe A. and Rowe L.* Petroleum Activity in the Russian Barents Sea: Constraints and Options for Norwegian Offshore and Shipping Companies // FNI-Report. – 2008. – № 7.
5. URL: http://expert.ru/expert/2000/38/38ex-winter1_22526
6. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/315158/print>

7. Intsok tender new bulletin.
8. URL: http://www.ckb-rubin.ru/en/media/rubin_in_the_news/042011neft_i_kapitalno_4prirazlomnaja_pochti_gotova
9. Intsok tender news bulletin. October, 2003.
10. Intsok tender news bulletin. June, 2004.
11. Intsok tender news bulletin. December, 2003.
12. URL: <http://www.oilandgaseurasia.com/articles/p/146/article/1615>
13. Intsok tender news bulletin. March, 2004.
14. Intsok tender news bulletin. October, 2006.
15. Intsok tender news bulletin. February, 2007.
16. Intsok tender news bulletin. April, 2007.
17. Intsok tender news bulletin. June, 2007.
18. Intsok tender news bulletin. September, 2007.
19. Intsok tender news bulletin. February, 2008.
20. Intsok tender news bulletin. April, 2008.
21. Intsok tender news bulletin. August, 2008.
22. Intsok tender news bulletin. November, 2008.
23. URL: <http://spb.itar-tass.com/c323/428137.html>
24. URL: <http://www.rbcdaily.ru/2012/08/15/tek/562949984522812>
25. Intsok tender news bulletin, November, 2003.
26. URL: http://www.vedomosti.ru/companies/news/1860015/gazprom_nakonec_poluchil_lgoty_dlya_prirazlomnogo
27. URL: <http://www.rbcdaily.ru/2012/10/29/tek/562949985020673>
28. Lawrence P., Vlachoutsicos C. Behind the factory walls // Decision making in Soviet and US enterprises. – 1990. – P. 271–286.
29. Husted K., Michailova S. Knowledge Sharing in Russian Companies with Western Participation // Management International. – 2002. – № 6(2).
30. Welsh D., Luthans F., Sommer S. Managing Russian factory workers: The impact of U.S.-based behavioral and participative techniques // Academy of Management Journal. – 1993. – Vol. 36. – № 1. – P. 58–79.
31. Michailova S., Hutchings K. Knowledge sharing and national culture: a comparison between China and Russia // Journal of Management Studies. – 2006. – Vol. 43, Iss. 3. – P. 383–405.
32. Elenkov D. Can American Management Concepts Work in Russia? A Cross-Cultural Comparative Study // California Management Review. 1998. – Vol. 40. – № 4.
33. Fey C., Shekshnia S. The Key Commandments for Doing Business in Russia // Organizational Dynamics. – 2011. – Vol. 40, Iss. 1. – P. 57–66.
34. URL: <http://flotprom.ru/publications/interview/arcticisourfate>
35. URL: <http://www.sevmash.ru/rus/news/220-2010-12-14-10-47-20.html>
36. URL: http://www.norskolje.museum.no/stream_file.asp?iEntityId=374, <http://www.nb.no/kulturminnestaffjord/nb/d573b41dc3f9df18e2adf5798fd96e17?index-0#29>
37. URL: <http://nworker.ru/2011/08/19/prirazlomnaya-otpravilas-v-more.html>
38. URL: http://www.nord-news.ru/murman_news/2011/08/15/?newsid-18549
39. URL: <http://www.arcticway.ru/index.php?id=333>
40. URL: <http://severnash.ru/economics/technology/2993-segodnya-budet-zapuschena-v-ekspluatacijuprirazlomnaya.html>
41. URL: <http://www.shelf-neft.gazprom.ru/?type-internetsmi&id=18>

НЕФТЕГАЗОВЫЙ ТЮМЕНСКИЙ СЕВЕР: ПОЧЕМУ «ПОДВЕЛА» АВТОМАТИКА?*

В.П. КАРПОВ, д.и.н.,

Тюменский индустриальный университет

В 1960–1980-е годы автоматизация производства в директивных документах партийных и государственных органов СССР рассматривалась как ключевая задача ускорения научно-технического прогресса. Для Западно-Сибирского нефтегазового комплекса это направление имело особое значение: слишком дорого обходилось в высоких широтах обустройство работников. Кроме того, ставилась задача взять тюменскую нефть в короткие сроки и избежать больших капитальных затрат при освоении огромной территории. Поэтому «главная задача в семидесятые годы, – отмечал бывший председатель Госплана СССР Н.К. Байбаков, – состояла во всемерной автоматизации промыслов...» [1]. Однако в 1970-е годы, когда в СССР был взят курс на повсеместное внедрение автоматики в производство, нефтегазовый комплекс, как и другие отрасли промышленности, к внедрению этих новшеств не были готовы. Для насыщения всех технологических цепочек вычислительной техникой и необходимыми приборами нужна была длительная и дорогостоящая подготовка, а она еще практически не началась. Государственный научно-технический комитет Совета министров СССР констатировал явный дефицит аппаратуры, необходимой для автоматизации производственных процессов.

В 1950–1960-е годы советская научная школа считалась одной из лучших в мире. Однако хотя первые образцы счетных машин («Урал») появились еще во второй половине 1950-х годов, развитие вычислительной техники осуществлялось медленно, задерживалось ее внедрение в производство. В то время США уже усиленно использовали ЭВМ в экономике. По данным советского посольства в США, на 1964 г. у американцев насчитывалось 17 тыс. ЭВМ разных типов и назначения, что на тот момент составляло 90% всех ЭВМ в мире [2. С. 174].

* ЭКО. – 2017. – № 9.

Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 15-01-00300.

Таким образом, к началу нефтегазовой сибиряды СССР еще не располагал ни сколько-нибудь существенным опытом автоматизации производственных процессов, ни необходимой материально-технической базой для этого. Первый опыт в области автоматизации промыслов приобретался «Главтюменнефтегазом» параллельно с началом разработки месторождений с 1965 г. К решению задачи был привлечен целый ряд научно-исследовательских институтов и организаций. Работы проводились в двух направлениях: 1) создание новых, недостающих средств автоматики и телемеханики; 2) модернизация серийно выпускаемых средств автоматики.

Учеными института «Гипротюменнефтегаз» (генерального проектировщика по нефтяной промышленности региона) проводились промышленные испытания установок «Спутник» для автоматизации замера дебита скважин, блочных дожимных насосных станций, блочных кустовых насосных станций типа «Рубин», системы телемеханики «ПАТ – нефтяник». Некоторые средства автоматики и оборудования разрабатывались непосредственно в «Гипротюменнефтегазе».

Полигоном для испытаний нового оборудования стали нефтепромысловое управление (НПУ) «Шаимнефть» и газопромысловое управление (ГПУ) «Игримгаз». На Пунгинском промысле ГПУ «Игримгаз» впервые применили систему автоматизации технологического процесса для северных газопромыслов. Специалисты управления разработали свою схему на основе предложений и рекомендаций Краснодарского филиала Всесоюзного НИИ комплексной автоматизации нефтегазового производства. Пунгинский газовый и Шаимский нефтяной промыслы к началу 1970-х годов стали одними из лучших в стране по уровню автоматизации. В 1966–1970 гг. нефтяники автоматизировали четыре десятка крупных замерных установок и 13 кустовых насосных станций [3].

Однако темпы внедрения автоматики и телемеханики не соответствовали масштабам работ. Автоматизация нефтегазодобывающей промышленности велась лишь по отдельным объектам и операциям, в результате чего на многих участках производства была велика численность работающих – в расчете на одну скважину она к началу 1970-х годов в 1,5 раза превышала среднеотраслевую [4. С. 38].

Автоматизация по отдельным объектам, в отрыве от комплекса мероприятий по улучшению техники и технологии добычи нефти и мер по совершенствованию организации управления производством, большой пользы принести не могла. В 1970 г. главный инженер «Главтюменнефтегаза» Ф.Г. Аржанов докладывал: «Еще в начале разработки нефтяных месторождений во все проекты их обустройства была заложена автоматизация производственных процессов. Однако проектные решения не были реализованы в то время из-за того, что запроектированная автоматика не была апробирована в условиях Западной Сибири. Кроме того, к решению задачи автоматизации процессов нефтедобычи подходили изолированно, вне связи со всей системой нефтедобывающего хозяйства». О том же, по сути, говорил начальник объединения «Тюменгазпром» Е.Н. Алтунин: «Общим серьезным недостатком автоматизации как Пунгинского, так и Игримского промыслов является отсутствие комплексной схемы, увязывающей технологические и подсобные цехи в единую автоматизированную систему промысла и управления в целом» [5].

В конце октября 1970 г. «Главтюменнефтегаз» совместно с представителями Министерства приборостроения и Миннефтепрома СССР подготовил приказ двух министров по комплексной автоматизации предприятий нефтяного главка, который определил задания по разработке и освоению промышленного производства автоматизированного технологического оборудования, средств и систем автоматики и телемеханики повышенной надежности по годам, план по комплексной автоматизации новых и действующих месторождений на пятилетку. Была поставлена и главная задача – разработать и внедрить аппаратуру телеконтроля технологических параметров буровых установок с использованием в качестве канала связи радиосигнала и на этой основе улучшить диспетчеризацию буровых работ.

В конце 1970 г. состоялось и техническое совещание в Министерстве химического машиностроения (Минхиммаш) СССР, ответственном за разработку и производство нефтепромыслового и бурового оборудования для Западной Сибири. На нем было принято решение резко форсировать работы по созданию агрегатов для механизации промысловых работ в северном исполнении. В феврале 1971 г. Миннефтепром, Минприбор и Минхиммаш СССР подписали совместный приказ «О дальнейшем развитии комплексной автоматизации, создании автоматизированных сис-

тем управления технологическими процессами (АСУТП) и строительстве нефтегазодобывающих предприятий с применением индустриальных методов».

Документом предусматривался большой объем работ по созданию средств и систем автоматизации для нефтегазодобывающих предприятий Западной Сибири. В частности, предстояло разработать и произвести четыре модификации установок типа «Спутник» для отдельного сбора нефти и для скважин с дебитами до 1500 т/сут., а также установки сепарационные, для подготовки воды и газа, сдачи товарной нефти для месторождений региона. Все они проектировались с полным комплектом автоматики и в исполнении, позволяющем транспортировку в собранном виде.

Миннефтепромом СССР были разработаны мероприятия по ускоренному внедрению новейших достижений научно-технического прогресса в этой области на 1971–1975 гг. Они были согласованы и утверждены заинтересованными министерствами, одобрены Правительством СССР. «Все потребности тюменских промыслов в средствах автоматики и блочных автоматизированных установках, – заверял заместитель министра нефтяной промышленности СССР Р.Ш. Мингареев, – удовлетворяются в первую очередь» [6].

Для координации работ, обобщения и распространения передового опыта по автоматизации и механизации производства в регионе были приняты привычные в то время меры: при Тюменском обкоме КПСС создан Совет по комплексной автоматизации и механизации на предприятиях Западно-Сибирского нефтегазового комплекса (21 специалист), который возглавил секретарь обкома КПСС Г.П. Богомяков. Контроль за выполнением организационно-технических мероприятий по автоматизации осуществляли созданные при райкомах и горкомах КПСС специальные комиссии, а также советы содействия техническому прогрессу при партийных комитетах нефтегазодобывающих районов.

В 1971 г. на базе цехов научно-исследовательских и производственных работ и лабораторий контрольно-измерительных приборов были созданы цехи автоматизации производства, которые комплектовались из высококвалифицированных специалистов. Их основными задачами стали выполнение принятых предприятиями

перспективных планов по комплексной автоматизации месторождений, повышение надежности и эффективности средств автоматики и телемеханики.

Наряду с организацией функциональных инженерных и производственных служб на предприятиях появились группы содействия техническому прогрессу, бригады по автоматизации, участки по внедрению новой техники. Для успешного решения задач автоматизации лучшие силы специалистов и рабочих были сосредоточены на ключевых участках этой работы – в районных инженерно-диспетчерских службах, цехах поддержания пластового давления, автоматизации, ремонта скважин. В январе 1972 г. первый секретарь Тюменского обкома КПСС Б.Е. Щербина сообщил, что комплексно автоматизированы Шаимское и Усть-Балыкское месторождения, введены системы автоматики на Западно-Сургутском и Мегионском. По данным руководителя обкома КПСС, в автоматическом режиме работало 70% промышленных объектов [7].

Согласно отчетности, в 1971–1975 гг. нефтяники Западной Сибири комплексно автоматизировали 12 месторождений из 18, построили 17 систем телемеханики, которыми контролировалось 75% всех промышленных объектов [4. С. 270]. За счет этого было условно высвобождено, по одним расчетам, 990, по другим – свыше 1100 работающих, сэкономлено более 70 млн руб. [8, 9]. Если в 1970 г. на одну скважину приходилось 3,77 чел. производственного персонала, то в 1975 г. – 1,87 [10].

Не отставали и газовики. В 1972 г. на Пунгинском, Похромском и Игримском месторождениях была в основном завершена автоматизация всех технологических процессов [11]. Всего же в 1971–1975 гг. в «Тюменгазпроме» было автоматизировано пять газопромислов (из шести), 12 компрессорных станций, пять установок комплексной подготовки газа (УКПГ). Накопленный опыт использовался при освоении первого из крупнейших газовых месторождений Западной Сибири – Медвежьего, эксплуатация которого началась в 1972 г.

На пяти промыслах Медвежьего предполагалась безлюдная технология. Для этого было закуплено пять импортных установок, рассчитанных на минимум обслуживающего персонала. Но их параметры были рассчитаны на чистый газ, а когда первую из них смонтировали, выяснилось, что в газе Медвежьего есть примесь газового конденсата. Пришлось переделывать схемы,

и в результате там, где мог работать один сменный инженер, трудились четыре. Из девяти УКПГ Медвежьего на четырех оборудовании и технология были отечественными, средства автоматики и приборы – тоже. Однако они уступали зарубежным образцам.

Несмотря на то, что приборо- и машиностроители СССР не смогли предложить сибирякам готовый комплект оборудования, благодаря настойчивости местных органов, координации усилий ученых и производственников региона удалось приспособить импортное оборудование и серийно выпускаемые промышленностью СССР средства автоматики для промыслов Севера. К началу X пятилетки темпы автоматизации объектов Западно-Сибирского нефтегазового комплекса почти втрое превышали среднесоюзные показатели, в результате чего промыслы региона по уровню технической оснащенности стали лидерами в отрасли.

К сожалению, эти успехи не получили дальнейшего развития. Более того, ситуация в области автоматизации ухудшалась по мере ускорения «ударных» темпов нефтедобычи и увеличения с каждой пятилеткой отставания СССР от Запада в области научно-технического прогресса. Проверки промыслов Западной Сибири, проведенные Миннефтепромом СССР в 1982 г., показали, что в ведущих производственных объединениях (ПО) региона и страны – «Нижневартовскнефтегаз», «Сургутнефтегаз» и «Юганскнефтегаз» состояние автоматизации оставляло желать лучшего. С помощью систем телемеханики контролировалось лишь около 40% фонда скважин. Если, например, промысел ПО «Сургутнефтегаз» считался к 1975 г. полностью автоматизированным, то в 1983 г. линии связи телеконтроля почти наполовину вышли из строя, устарели морально и физически АЗГУ «Спутник», выпущенные в 1967–1970 гг. [12, 13].

Всё меньше надежды оставалось у нефтяников и газовиков региона на профильные министерства, потому что с каждой пятилеткой длиннее становился цикл «наука–производство». Ни одна из наиболее сложных разработок, выполненных в 1965–1968 гг. в конструкторских бюро АН СССР, не была освоена к 1970 г. предприятиями Минприбора. В конце 1960-х приборостроение отставало от уровня США в среднем на 15–20 лет. Президент АН СССР М.В. Келдыш не ошибся в прогнозе, утверждая, что предлагаемые министерствами сроки освоения новых приборов соз-

дадут такой разрыв между разработкой и серийным выпуском продукции, который фактически обесценит конструкторскую работу (разработки морально устареют) [2. С. 183–184].

Поскольку темпы внедрения научных разработок в производство затягивались, а производство и экспорт углеводородов росли всё быстрее, приходилось покупать оборудование за рубежом. «В процессе создания АСУ для трансконтинентального газопровода Уренгой – Помары – Ужгород специалисты харьковского института НИПИАСУ разработали новую перспективную концепцию этой системы, не уступающую лучшим мировым аналогам. К сожалению, своевременно запустить ее в промышленное производство не удалось. “Экспортная” газовая магистраль сооружалась так быстро, что ожидать, когда наши специалисты освоят выпуск этой системы АСУ объектами газотранспорта, было некогда. Пришлось покупать требуемое оборудование и соответствующее ему программное обеспечение у французской фирмы “Томсон – ЦСФ”» [14. С. 535].

Самое серьезное отставание сложилось в области вычислительной техники – основы автоматизации всех процессов. Выпуск ЭВМ по состоянию на 1968 г. был в 22 раза меньше, а вычислительная мощность действующих ЭВМ – в 65 раз меньше, чем в США. Технический уровень производимых в СССР внешних устройств вычислительных машин отставал от лучших зарубежных образцов на 7–8 лет, многие виды оборудования для ЭВМ не были освоены и не производились. Капитальные затраты на развитие промышленного производства вычислительной техники были в 10 раз меньше соответствующих затрат в США [2. С. 183–184].

Эффективность создаваемых автоматизированных систем управления (АСУ) промыслами определялась их технической базой. Несмотря на то, что для условий нефтяной промышленности задачи прогноза и перспективного планирования ключевых показателей разработки месторождений в рамках АСУ имели первостепенное значение, машины, которыми в основном оснащались вычислительные центры отраслей Западно-Сибирского нефтегазового комплекса («Минск-32», БЭСМ-4М, ЕС-1020), не могли обеспечить должный уровень автоматизации из-за недостаточно быстрого действия и объема оперативной памяти [15. С. 60].

Очевидное отставание СССР от Запада в развитии вычислительной техники требовало принятия решений на самом «верху»: проводить ли унификацию производства ЭВМ и их массового

выпуска в стране на базе одной из советских ЭВМ или перейти на «линейку» зарубежных машин? Решение было принято в пользу американской системы IBM-360 (январь 1967 г.). Эта позиция советского руководства предопределила отставание отечественного производства микрокомпьютерной техники [16]. К середине 1980-х годов в СССР сменилось несколько поколений микропроцессоров, но создать образцы, соответствующие западным характеристикам, не удалось.

Погоня за темпами добычи нефти, противоречившими здравому смыслу, привела к тому, что в 1985 г. уровень автоматизации производственных процессов на промыслах «Главтюменнефтегаза» был хуже, чем в старых нефтяных районах – Татарии и Башкирии, отставал от среднеотраслевых показателей. Удельный вес добычи нефти с автоматизированных промыслов в общем объеме добычи по Миннефтепрому СССР составлял 88%, в управлениях «Татнефть» и «Башнефть» – соответственно 98,5% и 99,6%, а в «Главтюменнефтегазе» – 86,7%. Если в Татарии и Башкирии к 1986 г. было телемеханизировано 89% фонда скважин, то в «Главтюменнефтегазе» – 76,7%, а по ряду производственных объединений показатель был еще ниже: в «Ноябрьскнефтегазе» – 60,4%, в «Сургутнефтегазе» – 65% [17. С. 310].

Но и эти относительно невысокие показатели не отражали реального положения на промыслах Западной Сибири. Если судить по отчетам, то более 70% тюменской нефти в середине 1980-х годов добывалось с автоматизированных промыслов. Но при ближайшем рассмотрении картина выглядела намного хуже. К системе телеконтроля в 1985 г. было подключено менее 1/3 эксплуатируемых скважин. Причем показаниям приборов нельзя было доверять на 100%: автоматика оставалась ненадежной, часто подводила. К каждому «Спутнику» было подключено до 10 скважин. В случае непредвиденной поломки (например, пробило кабель электронасоса) оператор, дежуривший круглосуточно у экрана дисплея (на него поступал сигнал с групповой замерной установки «Спутник»), не знал, какая из них остановилась. В таких условиях нефтяники работали как бы вслепую, о чём рассказал на совещании областного партийно-хозяйственного актива в сентябре 1985 г. начальник Главтюменнефтегаза В.И. Грайфер: «Сегодня на промыслах нет даже датчиков, которые контролировали бы работу скважин, поэтому мы не знаем, работает скважина или нет» [18].

По похожему сценарию развивалась ситуация и у газовиков. Еще в 1972 г. было создано Всесоюзное научно-производственное объединение (НПО) «Союзгазавтоматика» – головная организация Министерства газовой промышленности СССР по разработке и внедрению автоматизированных систем управления (АСУ). Вновь образованное НПО объединило все имевшиеся тогда научные, конструкторские и производственные силы с целью разработки и внедрения в промышленность средств автоматики и телемеханики. Однако в арсенале у разработчиков и производственников НПО была лишь низкосортная элементарная комплектующая база – отсортированные остатки от предприятий оборонного комплекса и Минприбора. В результате газовики получали датчики и преобразователи с четырехсуточным ресурсом безотказной работы (!), тогда как на Западе датчики служили безотказно годами [14. С. 495–545].

Чем дальше в высокие широты, тем совершеннее должна была быть автоматика. На самом деле в заполярном Ямбурге тиражировались допотопные автоматизированные системы приполярного Уренгоя. Минприбор, как свидетельствует И.С. Никоненко, в прошлом руководитель НПО «Союзгазавтоматика», тяготился навязанным ему «сверху» сотрудничеством с Тюменью. Не затрудняя себя тем, чтобы вникнуть в специфику технологических процессов в газовой промышленности, Министерство пыталось внедрить здесь свои готовые наработки совершенно иного характера применения – для автоматизации поливки рисовых чеков на Кубани. Доводили «до ума» эту систему специалисты ПО «Уренгойгазпром» совместно с работниками краснодарской «Промавтоматики» (подразделение Минприбора) [14. С. 496].

К началу XII пятилетки у Минхиммаша по-прежнему не было четкой целевой программы создания новой технологической системы оборудования для нефтяников. Отдельные институты и предприятия делали его по частям, которые плохо стыковались. Примером тому может служить газлифтная компрессорная станция. Этот объект стоимостью в 1 млн руб. так и не смогли в 1984–1985 гг. вывести на нормативный режим. Многие узлы оборудования оказались ненадежными [19].

Критически оценивая действия министерств-исполнителей, следует отметить, что, во-первых, руководство заказчика – Миннефтепрома СССР – с самого начала ориентировалось на закупку импортной техники, не очень настойчиво предъявляя требования

к отечественному машиностроению. Пассивность же отечественных министерств служила дополнительным аргументом при хлопотах о валюте. Во-вторых, долгое время Госплан СССР выделял Минхиммашу средств в 40 раз меньше, чем нефтяникам. Миннефтепром и Госплан СССР сделали ставку на импортную технику. Отчасти в этом была повинна и «большая тюменская нефть», экспорт которой позволял решать все возникающие проблемы за счет нефтедолларов.

Нерешенность задачи автоматизации нефтегазового Севера привела к катастрофическому росту числа работающих в районах нового промышленного освоения. Весь прирост добычи нефти в 1980-е годы обеспечивался в основном за счет того, что увеличивалось число работников в трудовых коллективах. В 1980–1985 гг. численность промышленно-производственного персонала в нефтедобывающей промышленности возросла в 2,2 раза, в то время как объем товарной продукции – лишь на 18,6%. «При такой ситуации, как она формируется, – отмечал заместитель председателя Совета министров СССР Б.Е. Щербина (в 1961–1973 гг. – партийный руководитель Тюменской области), – нам надо завозить на будущую пятилетку (12-ю, 1986–1990 гг. – *В.К.*) 555 тыс. чел. (в 1985 г. на предприятиях, в учреждениях и организациях ЗСНГК было занято 747,8 тыс. человек. – *В.К.*). А это снова проблемы жилья, развития инфраструктуры, снабжения» [17. С. 90, 114].

Во второй половине 1980-х годов, при ослаблении партийно-государственного контроля, вызванного перестройкой М.С. Горбачёва, министерства и ведомства, а также территориально-производственные комплексы и отдельные предприятия стали терять интерес к автоматизации производства, процесс разработки и внедрения АСУ сильно замедлился, а советская экономика целиком попала в зависимость от импорта западных автоматизированных систем управления. В постсоветский период о необходимости преодоления технологической зависимости отраслей отечественного нефтегазового комплекса сказано немало. Но «воз и ныне там». Сравнительно высокий вклад отечественных производителей в нефтегазовые проекты достигается главным образом за счет бетонных оснований и металлоемкого оборудования, а в высокотехнологичном сегменте доля импорта достигает 90–95% [20].

Динамичные процессы в мире требовали быстрой и адекватной реакции на перемены, в том числе и в сфере технологий. Поэтому во многом решающим был правильный выбор приоритетов,

четкое определение «ключевых» сфер, где необходимо сконцентрировать ресурсы. Но директивное планирование не могло учесть динамику современной науки. Сами же предприятия в условиях централизованно-планируемой экономики этого делать не могли, да и не были заинтересованы в отсутствии конкурентной среды [21]. Господствовавшая в СССР теория научно-технической революции (НТР), опиравшаяся на советский опыт и идеологизированное представление о ведущей роли рабочего класса в обществе, вводила руководство страны далеко в сторону от реальных тенденций экономического развития последних десятилетий, сужала НТР до научно-технических изменений, упрощала происходившие в мировой экономике процессы [22]. Нельзя отрицать масштаб сделанного: задачи, которые решались на нефтегазовом Тюменском Севере, были уникальными в отечественной и мировой практике. Но достижения советской системы, директивной и централизованной экономики нельзя отделять от ее пороков. История Западно-Сибирского нефтегазового комплекса подтверждает, что принуждение к научно-техническому прогрессу – неэффективный метод управления. Сегодня для внедрения достижений НТП в нефтегазовую отрасль важнее не научно-технические решения сами по себе, не советская ориентация на новые мегапроекты с реализацией эффекта «экономии от масштаба» [23], а политические и экономические условия и среда. Осознание этого необходимо для реализации национальных интересов страны. Не на уровне деклараций, а в плане конкретной реализации современных проектов.

Литература

1. Нефтяная эпопея Западной Сибири / Под ред. М.М. Крола. – М.: Нефтяник, 1995. – С. 11.
2. Бодрова Е.В. и др. Нефтегазовый комплекс в контексте реализации государственной научно-технической и промышленной политики СССР и Российской Федерации (1945–2013 гг.). – М.: ООО «НИПКЦ Восход-А», 2013.
3. Российский государственный архив экономики (РГАЭ). – Ф. 70. – Оп. 1. – Д. 2739. – Л. 117, 118, 121.
4. Нефть и газ Тюмени в документах. В 3-х т. Т. 3. – Свердловск: Ср.-Урал. кн. изд-во, 1971–1979.
5. Государственный архив социально-политической истории Тюменской области (ГАСПИТО). – Ф. 124. – Оп. 198. – Д. 8. – Л. 57, 63.
6. ГАСПИТО. – Ф. 124. – Оп. 200. – Д. 80. – Л. 66, 67.
7. ГАСПИТО. – Ф. 124. – Оп. 202. – Д. 6. – Л. 23, 25.

8. *Голдырева Л.И.* Совершенствование организации труда и производства на предприятиях Главтюменнефтегаза // Организация и управление нефтяной промышленности. – 1977. – № 2. – С. 24.
9. *Гужновский Л.П., Кузьмина Е.З.* Итоги развития нефтедобывающей промышленности Западной Сибири в 9-й пятилетке // Проблемы нефти и газа Тюмени. Вып. 29. – Тюмень, 1976. – С. 33.
10. Тюменская правда. – 1975. – 25 декабря.
11. РГАЭ. – Ф. 458. – Оп. 1. – Д. 3082. – Л. 84–88.
12. Государственный архив Тюменской области (ГАТО). – Ф. 2146. – Оп. 1. – Д. 2615. – Л. 20.
13. Государственный архив Тюменской области (ГАТО). – Ф. 2146. – Оп. 1. – Д. 2909. – Л. 52.
14. *Никоненко И.С.* Испытание жизнью. – М.: ООО «Недра-Бизнесцентр», 2006.
15. *Карпов В.П.* Нефть, политика и научно-технический прогресс // ЭКО. – 2013. – № 9. – С. 51–61.
16. *Бородкин Л.И.* О механизмах принятия решений в научно-технической сфере в СССР в 1960–1980-х гг. // Экономическая история. Обзорение. Выпуск 16. – М.: Изд-во МГУ, 2011. – С. 23–27.
17. *Карпов В.П.* История создания и развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса. – Тюмень: ТюмГНГУ, 2005.
18. ГАСПИТО. – Ф. 124. – Оп. 239. – Д. 169. – Л. 26.
19. ГАСПИТО. – Ф. 124. – Оп. 239. – Д. 170. – Л. 64.
20. *Фатеев А.* В поисках ключа // Тюменские известия. – 2016. – 29 сент.
21. *Артемов Е.Т., Водичев Е.Г.* Научно-техническая политика в советской модели трансформации общества // Социальные трансформации в российской истории. Доклады Межд. науч. конф. – Екатеринбург; Москва, 2004. – С. 216.
22. *Бокарев Ю.П.* СССР и становление постиндустриального общества на Западе в 1970–1980-е годы. – М., 2007. – С. 124.
23. *Крюков В.А.* Вместо новых технологий – «новые Самотлоры» // ЭКО. – 2013. – № 9. – С. 64.

ПОПУТНЫЙ – НЕНУЖНЫЙ?*

А. ЕПОНЕШНИКОВА,

Новосибирск

Как это получилось?

В советские времена развитие газосборной инфраструктуры и поставки попутного газа на газоперерабатывающие заводы осуществлялись в рамках плановой системы и финансировались в соответствии с единой программой развития месторождений. На газоперерабатывающие заводы его направляли нефтегазодобывающие предприятия, а переработкой попутного газа, газового конденсата и реализацией продукции занимались компании, входящие в состав производственного объединения «Сибнефтегазпереработка». В 1994 г. существовавшее с 1975 г. ПО «Сибнефтегазпереработка», входившее в состав Министерства нефтяной промышленности СССР, было преобразовано в акционерное общество открытого типа, а в 1995 г. вошло в состав компании «СИБУР». Министерство газовой промышленности СССР сначала было преобразовано в Государственный газовый концерн «Газпром», а в 1998 г. – в ОАО «Газпром». Нефтяные добывающие предприятия вошли в состав нефтяных компаний.

В результате получилось так, что каждая из сторон преследует свои интересы. ОАО «Газпром» является крупнейшим производителем и продавцом газа, соответственно, он заинтересован в транспортировке в первую очередь своего газа. Желая сохранить монополию в сфере магистрального транспорта газа, «Газпром» не расширяет некоторые чрезмерно загруженные магистральные газопроводы: компания не заинтересована в этих участках, кроме того, ее инвестиционная программа имеет другие приоритеты. Компания «СИБУР» не вводит дополнительные мощности по переработке газа из-за неуверенности в поставках НПП и возможных проблем со сбытом (ограниченность пропускной способности некоторых магистральных газопроводов). Нефтяные компании не могут реализовывать проекты по расширению газосборной инфраструктуры, поскольку не имеют гарантий приема

* ЭКО. – 2013. – № 4.

попутного газа на переработку ОАО «СИБУР» и последующей транспортировки продукции ОАО «Газпром» [1].

В итоге нефтяные компании должны были в частном порядке решать вопрос утилизации нефтяного попутного газа, и зачастую проще всего было отправить его на факельные установки. Ситуацию ухудшало то, что при установлении цены на нефтяной попутный газ доминирующую роль играл сеноманский газ (главным образом, скопления метана, не требующие затрат на переработку). Издержки добычи сеноманского газа в разы меньше, чем затраты на утилизацию и подготовку НПГ к дальнейшей транспортировке.

Все это привело к тому, что рынок нефтяного попутного газа в нашей стране отсутствует, а нефтяные компании воспринимали его как неприятное дополнение, проблему, которую необходимо решать во время добычи нефти. Отсюда сложилось традиционное мнение недропользователей о НПГ как о побочном продукте добычи нефти. О чем свидетельствует и само название газа, и то, как он представлен в нормативно-правовой базе.

Еще одна особенность российской нефтегазовой отрасли – в том, что принятая еще с советских времен схема утилизации попутного газа предполагает строительство крупных газоперерабатывающих заводов совместно с разветвленной сетью газопроводов для его сбора и доставки. Реализация традиционных схем утилизации требует значительных капитальных затрат и, как показывает опыт, практически всегда на несколько лет отстает от освоения месторождений. Использование данных технологий экономически эффективно лишь на крупных производствах и невыгодно – на средних и мелких. Поэтому нефтяные компании должны были придумывать и осваивать другие способы утилизации НПГ.

Обострение проблем в современных условиях

Основные варианты утилизации нефтяного попутного газа в нашей стране – это глубокая переработка, использование как топлива на промыслах и обратная закачка в пласт.

Проблема заключается в том, что для обеспечения нужд промысла в тепле и электроэнергии требуется слишком мало газа. Поэтому по многим энергетическим проектам, реализованным нефтяными компаниями, созданные мощности избыточны, а возможность коммерчески эффективной поставки излишков генера-

ции в общую сеть отсутствует. Другой аспект – если НПП слишком жирный, его необходимо подготавливать, прежде чем использовать как топливо, и это существенно снижает эффективность промысловой генерации [2].

Закачка газа в пласт – сравнительно новое направление утилизации попутного газа в России – обычно используется крайне редко, только от полной безысходности. Так, в частности, работает «Эксон Нефтегаз» на Чайво (проект «Сахалин-1»); «Роснефть» планирует организовать обратную закачку на Ванкоре [2]. Побочным эффектом обратной закачки является рост газового фактора добываемой смеси. Задача обеспечения полезного использования НПП, таким образом, не решается, а лишь переносится на более поздние сроки разработки месторождения.

Таким образом, использование НПП на закачку в пласт и на выработку электроэнергии в промысловых условиях имеет ограниченное применение, в связи с рядом технологических и институциональных факторов. А направление попутного газа на глубокую переработку невыгодно для недропользователя-инвестора (очень низкая рентабельность проектов). В итоге все это и приводит к значительным масштабам сжигания НПП в нашей стране.

Совокупность проблем осложнялась тем, что государственные органы в качестве стимулирующего фактора вводят дополнительные штрафы для нефтяных компаний, сжигающих нефтяной попутный газ сверх установленных нормативов. Постановление правительства РФ «О мерах по стимулированию сокращения загрязнения атмосферного воздуха продуктами сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках» от 08.01.2009 устанавливало целевой показатель сжигания НПП на факелах на 2012 г. и последующие годы в размере не более 5% от объема добытого попутного газа и вводило плату за сверхнормативные выбросы. В феврале 2012 г. Минприроды России предлагало существенно увеличивать штрафы за выбросы вредных (загрязняющих) веществ при сжигании попутного нефтяного газа в объеме более 5% от его добычи. Однако данный проект не был утвержден, поскольку не учитывал дифференциацию месторождений по этапам разработки, а также отсутствовал механизм вычетов из платы за выбросы затрат на реализацию проектов по полезному использованию НПП.

Новый проект постановления № 1148 «Об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образу-

ющихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа» вступает в силу с 1 января 2013 г. Постановлением установлены повышающие коэффициенты в формуле расчета платежей с 2013 г. на уровне 12, а с 2014 г. – 25 (в 2012 г. – 4,5). При отсутствии системы учета НПГ, соответствующей требованиям Министерства энергетики РФ, плата за выбросы осуществляется с применением дополнительного коэффициента, равного 120. При этом, наряду с многократным увеличением штрафных санкций, постановление включает некоторые механизмы, дифференцирующие их размер.

- Интегральный показатель сжигания может быть рассчитан методами как агрегирования, так и дифференциации, в зависимости от предпочтений пользователя недр. Однако последний должен уведомить Федеральную службу по надзору в сфере природопользования о выбранном методе расчета интегрального показателя сжигания.
- Фактически затраты на реализацию проектов по полезному использованию попутного нефтяного газа учитываются пользователем недр при определении показателя покрытия затрат.
- Если годовой объем добытого пользователем недр попутного нефтяного газа не превышает 5 млн м³ или объемное содержание углеводородных компонентов в попутном нефтяном газе, добытом на участке недр, более 50%, к нормативам платы за выбросы не применяется дополнительный коэффициент К.
- Предельно допустимое значение показателя сжигания на факельных установках и (или) рассеивания попутного нефтяного газа не применяется при освоении участков недр со степенью выработанности запасов нефти по участку недр меньше или равной 0,01, а также в течение трех лет с момента превышения указанного показателя или до достижения степени выработанности запасов нефти по участку недр, равной 0,05, если это наступит раньше.

Таким образом, предполагается, что у недропользователей просто не останется другого выбора, как инвестировать в проекты по утилизации нефтяного попутного газа.

В основе – право собственности

Вопрос собственности на нефтяной попутный газ не является очевидным, поскольку однозначно не определена собственность извлеченного нефтяного газа из недр, не закреплено место перехода прав собственности от государства к недропользователю. Так, ФЗ № 2395-1 «О недрах» от 21.02.1992 гласит (ст. 1.2.): «Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности».

Таким образом, добытый попутный газ, как и любое другое полезное ископаемое, может находиться в любой собственности, и право собственности должно быть указано в лицензии на пользование недрами. Далее в ФЗ «О недрах» (ст. 12: «Содержание лицензии на пользование недрами»): «Лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать:

– согласованный уровень добычи минерального сырья, право собственности на добытое минеральное сырье».

В условиях лицензионного соглашения, регулируемого Федеральным законом «О недрах», добытая продукция переходит к хозяйствующим субъектам нефтедобывающего комплекса в момент ее извлечения.

В условиях соглашения о разделе продукции вся добытая продукция до ее раздела между государством и инвестором является государственной собственностью. Право собственности на часть добытого полезного ископаемого переходит к хозяйствующим субъектам в пункте раздела (его называют также точкой раздела), которым признается место коммерческого учета продукции.

Необходимо отметить, что, с одной стороны, в соответствии со ст. 209 ГК РФ хозяйствующие субъекты нефтедобывающего комплекса владеют, пользуются и распоряжаются добытыми полезными ископаемыми, принадлежащими им на праве собственности, по своему усмотрению, т.е. могут совершать в отношении них любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц. В том числе вправе отчуждать добытые полезные ископаемые в собственность другим лицам, отдавать их в залог и обременять другими способами, а также распоряжаться ими иным образом.

С другой стороны, в соответствии со ст. 22 закона «О недрах» пользователь недр ограничен в своих правах, в том числе на добытое минеральное сырье, условиями лицензии или соглашением о разделе продукции, а также действующим законодательством. Например, п. 2 ст. 9 федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» прямо предусматривает, что в процессе распоряжения продукцией инвестор может вывезти ее за пределы таможенной территории Российской Федерации на условиях и в порядке, которые определены соглашением о разделе продукции, без количественных ограничений экспорта, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом № 164 от 08.12.2003 «Об основах государственного регулирования внешне-торговой деятельности».

**От частных эффектов к общим:
не решать за компании, а дать им возможность**

Исследованиями многих авторов доказано, что к освоению месторождений нефти и газа необходим комплексный подход, позволяющий находить наилучшие решения не только для каждого компонента добываемого углеводородного сырья, но и для освоения месторождения в целом. Это обусловлено тем, что рентабельность добычи нефти и утилизации НПП разная. И, управляя по отдельности процессами добычи нефти и утилизации НПП, бывает достаточно сложно найти эффективный способ утилизации попутного газа. Зачастую эти проекты нерентабельны. И недропользователи получают максимум от проекта добычи нефти, пренебрегая утилизацией попутного газа.

Единственным выходом из сложившейся ситуации можно назвать реинжиниринг освоения месторождения. А именно, необходимо выбирать такой вариант утилизации НПП, чтобы максимизировать экономически выгодное извлечение ресурсов месторождения в целом, т.е. рассматривать общий поток нефти и попутного газа как добываемое сырье. Поскольку, когда эти компоненты рассматриваются по отдельности, одна из задач остается нерешаемой.

Нефтяные компании подчас попадают в такие условия, что у них нет даже альтернатив использования попутного газа. В идеальной ситуации нефтяная компания должна произвести комплексную экономическую оценку разработки месторождения, основываясь на исключении варианта сжигания НПП. В случае,

если экономически выгодных решений не обнаружено, компании следует рассматривать варианты с возможностью сжигания НПП, при этом максимально снижая этот объем. Аналогом данного варианта развития месторождения может служить «дерево альтернатив», применяемое в Канаде (провинция Альберта).

На мой взгляд, если у нефтяных компаний будет реальная возможность использовать различные альтернативные способы утилизации НПП, на практике они, безусловно, выберут для себя самый экономически выгодный и рентабельный вариант утилизации НПП. Таким образом, ключевая задача государства – создать институциональные, нормативно-правовые, экономические условия для ведения полноценного бизнеса, связанного с комплексным освоением ресурсов месторождения.

Литература

1. *Крюков В., Силкин В., Токарев А., Шмат В.* Как потушить факелы на российских нефтепромыслах: институциональный анализ условий комплексного использования углеводородов (на примере попутного нефтяного газа) / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН. 2008. – 340 с.
2. Налог на газовый фактор // Нефть и капитал. – 2011. – № 11.

РАЗВИТИЕ АГРАРНОГО СЕКТОРА СЕВЕРНОГО РЕГИОНА *

В.Н. ЛАЖЕНЦЕВ, чл.-корр. РАН,

В.А. ИВАНОВ, д.э.н.,

В.В. ТЕРЕНТЬЕВ, к.э.н.,

А.С. ПОНОМАРЕВА,

*Институт социально-экономических и энергетических
проблем Севера Коми НЦ УрО РАН,
Сыктывкар*

Особенности сельского хозяйства Республики Коми

Сельское и промышленное хозяйство региона имеет многовековую историю. Оно является образом жизни коми и других укорененных здесь народов. В его продвижении с юга на север республики немаловажную роль сыграла наука.

В 1911 г. распоряжением департамента земледелия правительства России в Усть-Цильме была открыта Печорская сельскохозяйственная опытная станция. Её основателем и первым директором стал А.В. Журавский. Он убедительно доказал, что «не климат удерживал Печорское сельскохозяйственное развитие, а условия, ничего общего с климатом не имеющие. И не далеко, надеемся, то время, когда приполярное изобилие света будет использовано на благополучие России...» [1]. Целесообразность «осеверения» земледелия обосновывали также Н.И. Вавилов, Д.Н. Прянишников и другие ученые.

Республика Коми занимает 2,4% территории России. При такой площади лишь относительно небольшая часть территории используется для сельскохозяйственных целей – 0,96%. Доля пашни составляет 0,3% площади, в то время как по стране этот показатель равен 7,9%. Распаханность достигает 25% против 60% в среднем по Российской Федерации. Низкая освоенность территории Республики объясняется неблагоприятными для сельского

* ЭКО. – 2013. – № 12.

Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ и правительства Республики Коми, научный проект № 13-12-11001 а/С и научного проекта УрО РАН № 12-У-7-1013.

хозяйства природными условиями, огромными площадями, занятыми лесом, и малой ее населенностью.

В составе сельскохозяйственных угодий преобладают естественные сенокосы и пастбища. На гектар пахотных земель приходится 2,7 га лугов. Для Республики характерна не только низкая сельскохозяйственная освоенность территории, но и неравномерность ее размещения по сельскохозяйственным зонам и муниципальным образованиям. Основные площади сельхозугодий сосредоточены в южной и центральной части региона. В отраслевой структуре преобладают молочномясное скотоводство, птицеводство, свиноводство и оленеводство. Растениеводство специализируется на производстве картофеля и овощей, а также обеспечивает сочными и грубыми кормами животноводство.

В настоящее время на долю сельского хозяйства приходится всего 2,4% валового регионального продукта Республики Коми, 0,5% – основных фондов, 0,3% – инвестиций в основной капитал, 1,4% – среднегодовой численности занятых в экономике. Но при этом сельское хозяйство не только обеспечивает население свежими биологически полноценными продуктами питания, но и является базой развития пищевой промышленности, стабилизирует занятость, препятствует монополизации локальных продовольственных рынков, сдерживает цены на продовольствие, завозимое из-за пределов региона, сохраняет традиционный уклад жизни села, способствует сохранению коренными народами своей духовности, культуры, традиций, нравственности, улучшению демографической ситуации, сохранению окружающей среды и природного ландшафта, развитию туризма.

Республика Коми имеет низкую долю продовольственного обеспечения за счет собственных ресурсов: по мясу и мясопродуктам – 26%, молоку и молокопродуктам – 25, яйцу и яйцепродуктам – 64, картофелю – 84, овощам – 25%. Вполне естественно, когда в северную республику завозятся теплолюбивая продукция (бахчевые, фрукты) и большинство видов продуктов питания промышленной переработки (сахар, чай, растительное масло, мука, крупы, овощные консервы), но противоестественно, когда завозится и основная часть мясомолочной и овощной продукции. Производство на месте этих видов продуктов питания – объективная необходимость.

Приоритетные направления развития аграрного и промышленного хозяйства Республики Коми – производство социально

значимых продуктов питания – картофеля, овощей местного ассортимента, цельного молока, парного мяса, диетического яйца; сохранение и развитие традиционных отраслей, а также сбор дикорастущих грибов и ягод и их переработка.

Выработка научно обоснованной аграрной политики применительно к условиям европейского Севера требует учета региональных особенностей, в частности, следующих:

- сельское хозяйство специализируется на производстве малотранспортабельных и скоропортящихся продуктов и продукции традиционных отраслей;
- агроприродный (достаточное количество осадков, длинный световой день в период вегетации, значительные массивы природных кормовых угодий, в том числе пойменных лугов) и экономический (исторически освоенные территории, дороги, трудовые ресурсы) потенциал позволяют вести эффективное картофелеводство, скотоводство, оленеводство, птицеводство;
- продукция традиционных отраслей (оленоводство, рыболовство, охотничьи промыслы, сбор дикорастущих грибов и ягод) конкурентоспособна не только на региональном, но и национальном и международном рынках;
- исторически в среде северного крестьянства сформировалась собственная культура хозяйствования с характерными традициями общности и артельности в укладе жизнедеятельности, неразвитостью отношений частной собственности на землю. Коллективистский менталитет северного крестьянства и сегодня во многом объясняет его приверженность общественным формам хозяйствования;
- Республика располагает возможностями для производства органической (экологически чистой) продукции. От реализации экологически безопасной продукции можно получать своего рода рентный доход. Приведем как пример Финляндию, где до 90% фермеров включены в экологические программы; полностью заняты производством экологической продукции 7% хозяйств [2]. Финляндия объявила сельское хозяйство всей страны экологической отраслью, производящей только экологическую продукцию по стандартам ЕС. На ее производство Централизованный фонд ЕС выделяет повышенные субсидии [3].

Отметим и условия, сдерживающие развитие сельского хозяйства:

- эффективность производства животноводческой продукции сильно зависит от поставок и конъюнктуры рынка концентрированных, а в приарктических и арктических районах – и грубых кормов;
- завоз горючесмазочных материалов, семян, удобрений, техники, кормов, строительных материалов в места с ограниченным периодом транспортной доступности (пять-семь месяцев в году) требует единовременного привлечения больших сумм кредитов банка;
- ведение сельскохозяйственного производства в условиях Севера связано не только с большими затратами, но и сопряжено с высокой долей риска, что сдерживает частных предпринимателей инвестировать капитал в его развитие.

Земля и земельные отношения на Севере

Обеспеченность сельскохозяйственными угодьями в расчете на душу населения в Республике Коми в пять раз ниже, чем в среднем по Российской Федерации, а пашней – в 11 раз. При этом более чем за полувековой период наблюдается устойчивая тенденция сокращения обрабатываемых земель. За 1956–2011 гг. площадь сельхозугодий сократилась на 148,1 тыс. га (с 338,5 до 190,4 тыс. га). Вблизи мест разведки и добычи полезных ископаемых происходит техногенное разрушение почвенного покрова в тундре – до 8 тыс. га в год. При значительных резервах пахотнопригодных земель (более 1,5 млн га) их вовлечение в хозяйство требует на треть больше затрат, чем в других регионах Нечерноземной зоны. Поэтому в районах Севера особенно актуальна проблема бережного отношения к земле. Тем не менее в последние 20 лет площадь пашни в Республике сократилась в 2,5 раза. Если в 1990 г. здесь в среднем засевалось 97% пашни, то в 2011 г. – лишь 39%, причем в Троицко-Печорском муниципальном районе – 26%, а на территории городских округов Инты и Сосногорска – 22, Вуктыла – 24, Печоры – 26%. В Воркуте пашня с 2008 г. не засеивается.

Основные причины выбытия сельхозугодий – отмирание мелких сельских населенных пунктов и свертывание в них сельскохозяйственного производства, зарастание пашни и лугов лесом и кустарником, заболачивание, отсутствие полной механизации для

обработки и содержания в удовлетворительном состоянии кормовых угодий, бездорожье, изъятие земель под производственное и жилищное строительство. Для строительства промышленных предприятий и иных сельскохозяйственных нужд следует предоставлять земли несельскохозяйственного назначения: или непригодные для сельского хозяйства, или (как исключение) сельхозугодья худшего качества. Целесообразнее выделять для указанных целей участки из земель лесного фонда. Убытки, причиненные изъятием или временным занятием земельных участков для государственных или частных организаций, должны возмещаться в полном объеме (включая упущенную выгоду) пострадавшим землевладельцам и пользователям.

В настоящее время сельхозорганизации, крестьянские (фермерские) и личные подсобные хозяйства ведут товарное производство в большинстве случаев без юридического оформления земель. Из 75 действующих сельхозорганизаций в 2011 г. оформили документы на землю только пять, а три владеют землей на праве постоянного (бессрочного) пользования земельными участками. Остальные находятся на разных этапах оформления землепользования. Большинство земельных участков, используемых сельхозпроизводителями, юридически не оформлены и не поставлены на государственный кадастровый учет, не выделены на местности, не имеют границ и точно установленных размеров.

Напомним, что ключевым элементом аграрной реформы была приватизация сельхозугодий. В этой связи интерес представляет следующий факт: в Республике на 1 января 2013 г. только 26% всех земель сельскохозяйственного назначения были переданы в частную собственность, остальные по-прежнему государственные. Основная часть приватизированных земель находится в общей долевой собственности, крестьяне в большинстве своем не получили конкретные земельные участки. Выдача свидетельств на право собственности на землю затянулась. В некоторых муниципальных образованиях приватизация земель вообще не проводилась. Да и право владения земельными долями оказалось уязвимым и слабо защищенным. Лишенные средств производства владельцы земельных паев были вынуждены сдавать их в аренду на невыгодных условиях или вовсе расстаться с ними. В удаленных населенных пунктах граждане не проявили особой заинтересованности в приобретении земельных участков в собственность.

Вялотекущий процесс приватизации земельных участков с целью производства сельскохозяйственной продукции – яркий признак региональных особенностей какого-либо серьезного реформирования экономики. Разнарядка на приватизацию земли ради ускорения формирования рыночных отношений в их аграрной части на Севере оказалась бесполезной. Вместе с тем даже в северных условиях, когда речь идет о сугубо личных интересах, наблюдается настоящая борьба за выделение земельных долей, особенно в пригороде Сыктывкара. Здесь стоимость 20 соток земли для строительства жилья и ведения подсобного хозяйства на «черном» рынке оценивается в 1–2 млн руб.

В связи с необходимостью упорядочения земельных отношений остро стоит проблема проведения землеустроительных и кадастровых работ, осуществления кадастрового учета используемых сельхозпроизводителями земельных участков. В первую очередь необходимо решить задачи юридического закрепления земельных участков за землепользователями, арендаторами, собственниками земли и установления их границ и размеров. Особо актуален вопрос о регулировании межрегиональных связей в сфере закрепления и совместных систем контроля за состоянием оленьих пастбищ. Это стало предметом договорных отношений между Республикой Коми и Ненецким автономным округом.

Аграрный сектор в дореформенный период

Наращивание продукции местного производства осуществлялось за счет как укрепления совхозов и колхозов, так и создания подсобных хозяйств промышленных предприятий. В середине 1980-х годов на долю подсобных сельских хозяйств в Республике Коми в производстве продукции общественным сектором приходилось 26,7% молока, 20,6% мяса, 13,9% овощей, 7,9% картофеля, по РСФСР – соответственно только 1,3; 3,1; 2,7 и 2,0%.

Анализ динамики показателей эффективности сельскохозяйственного производства за 1960–1980-е годы с помощью регрессивных уравнений показал, что среднегодовое производство продукции на душу населения в Республике соответствовало аналогичному показателю в целом по Северному экономическому району, а показатели урожайности сельскохозяйственных культур, надоя молока, среднесуточного прироста живой массы свиней превышали среднерайонные [4].

Наиболее высокими были темпы наращивания производства яиц и мяса. Только в 1970–1990 гг. производство мяса увеличилось вдвое, а яиц – в 2,9 раза. В Республике было создано промышленное производство яиц, мяса птицы, свинины и овощей защищенного грунта.

В 1991 г. потребление мяса жителями Коми составляло 86% от рациональных норм питания, молока и молочных продуктов – 79, рыбы – 60, яиц – 104, овощей – 75, сахара – 97%. Доля местных ресурсов достигла по картофелю – 94%, овощам – 21, молоку – 48, мясу – 40, яйцу – 91%. Показатели потребления животноводческой продукции приблизились к среднероссийскому уровню.

Стратегия развития сельского хозяйства в предреформенный период определялась интенсификацией на основе укрепления его материально-технической базы, следствием чего стали значительное снижение затрат труда на производство единицы основных видов продукции сельского хозяйства и рост производительности труда, составивший в 1965–1990 гг. от 1,2 раза в производстве крупного рогатого скота до 4,47 в свиноводстве (по приросту живой массы).

В 1990 г. уровень рентабельности сельскохозяйственного производства достигал 44%, что позволяло осуществлять процесс расширенного воспроизводства.

В 1989 г. совокупный доход на сельскую семью составлял 82,5% к уровню городской семьи, а среднедушевой совокупный доход сельского жителя к уровню горожанина – 72,4%. Росла обеспеченность сельского населения различными видами услуг, велась комплексная застройка центральных усадеб хозяйств как опорных пунктов сельских территорий.

Все это способствовало улучшению основных производственных показателей сельского хозяйства. В начале 1990-х годов в Республике производился нормативный минимальный объем продовольствия, необходимый для устойчивого жизнеобеспечения.

Вместе с тем в развитии сельского хозяйства было много и нерешенных проблем: низкая урожайность культур, недостаточная продуктивность скота, существенное отставание в производительности труда от северных зарубежных стран, неэффективное использование ресурсов и высокий уровень потерь произведенной продукции, отставание производственной и социальной инфраструктуры в сельской местности, отток трудоспособного населения в города и т.д. Более того, в 1970–1980-е

годы происходят снижение темпов роста производства и производительности труда, увеличение темпов прироста фондоемкости и материалоемкости. В этих условиях наращивание производства требовало все возрастающего объема финансовых ресурсов от государства.

Рыночные преобразования в аграрной сфере

В настоящее время производством сельхозпродукции в Республике занимаются 170 сельхозорганизаций, из них 24 крупных и средних; свыше 91 тыс. личных подсобных хозяйств, 500 крестьянских (фермерских) хозяйств, 76 тыс. семей садоводов и 30 тыс. семей огородников. В объеме валового производства сельхозпродукции на долю сельхозорганизаций приходится – 54%, хозяйств населения – 42%, крестьянских (фермерских) хозяйств – 4%. Сельхозорганизации доминируют в производстве яиц, мяса и молока, а хозяйства населения – картофеля и овощей, фермерские хозяйства не играют существенной роли в производстве аграрной продукции (рис. 1).

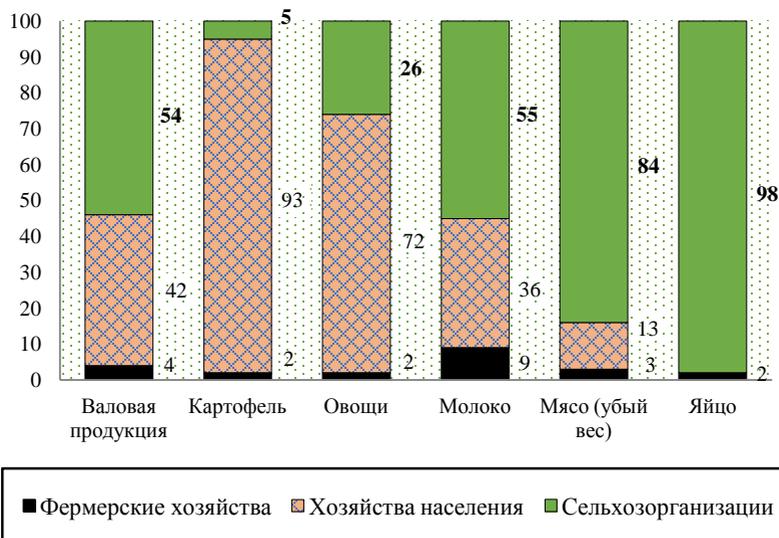


Рис. 1. Доля различных типов хозяйств Республики Коми в производстве аграрной продукции в 2011 г., %

Рыночные преобразования сопровождались спадом агропроизводства. За 1990–2011 гг. производство молока во всех категориях хозяйств сократилось в 3,3 раза, мяса (в убойном весе) – 1,9, яиц – в 2,5 раза. Особенно сильное падение производства продукции наблюдалось в коллективных хозяйствах: производство молока снизилось в 5,1 раза, мяса – 1,8, картофеля – 9,6, овощей – в 3,2 раза. В хозяйствах населения рост производства молока наблюдался до 2000 г., а мяса – до 1995 г.

Падение производства молока наблюдалось во всех муниципальных образованиях, а мяса – кроме Сыктывдинского района (пригородного по отношению к Сыктывкару). В этом муниципальном образовании производство мяса увеличилось на 31%. Это – результат устойчивого развития мясного птицеводства в ОАО «Птицефабрика Зеленецкая» с середины 1990-х годов. Сейчас на долю предприятия приходится более 70% производимого в Республике мяса.

Очень серьезно пострадало сельскохозяйственное производство городского округа Воркута. За 1990–2011 гг. производство молока здесь сократилось в 174 раза. В 1990 г. в городе функционировало семь сельхозпредприятий и более 20 подсобных хозяйств. В них содержалось 9,5 тыс. голов крупного рогатого скота, в том числе 4,8 тыс. коров. Имелось более 7 тыс. голов свиней. К 2012 г. осталось только два сельхозпредприятия. Поголовье коров сократилось до 11, свиней – до 574 голов.

В Коми наблюдалось устойчивое падение производства говядины и телятины, доля мяса крупного рогатого скота снизилась с 52% в 1970 г. до 37% в 1990 г. и 15% в 2011 г., а мяса птицы – увеличилась с 5% до 24% и 65%.

В общем производстве скота и птицы на убой в хозяйствах всех категорий в 2011 г. доля оленей составила 4%, свиней – 15%, в то время как в 1970 г. эти показатели составляли соответственно 14% и 19%, в 1990 г. – 4% и 33%.

Спад производства продукции растениеводства и животноводства обусловлен сокращением посевных площадей и поголовья животных, особенно в сельхозорганизациях, где за 1990–2011 г. посевные площади сельхозкультур уменьшились в 3,2 раза, картофеля – 12, овощей – 8, кормовых культур – в 3 раза. Рост посевных площадей у населения наблюдался до 2000 г.

Поголовье крупного рогатого скота в сельхозорганизациях сократилось со 155,2 тыс. в 1990 г. до 20,4 тыс. в 2011 г., в том числе коров – с 61 до 9,5, свиней – с 86,4 до 16, оленей – со 102,3 до 68,1, птицы – с 3608,1 до 1832,4 тыс. голов.

Наблюдается также сокращение производства продукции скотоводства и яичного птицеводства на душу населения (рис. 2). За 1990–2011 гг., при уменьшении численности населения более чем на треть, производство молока на одного жителя снизилось со 166 до 70 кг, говядины – с 11,2 до 3,3 кг, яиц – со 194 до 165 шт. Производство мяса птицы за этот период возросло с 7,4 до 14,8 кг.

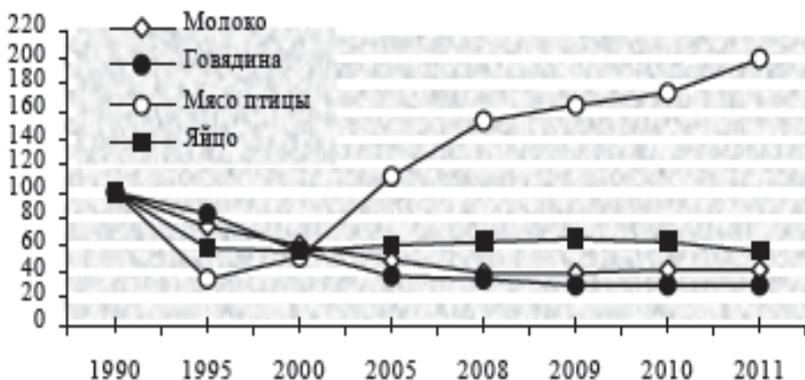


Рис. 2. Производство продукции животноводства на душу населения за 1990–2011 гг. (1990 = 100%)

Спад производства в животноводстве отрицательно сказался на состоянии перерабатывающей промышленности.

За 1990–2011 гг. производство цельномолочной продукции в перерасчете на молоко уменьшилось в 6,6, масла – в 2,6 раза. Что касается мяса и мясopодуков, то максимальное падение их в этой отрасли наблюдалось до 2000 г., после за счет наращивания производства мяса птицы начались стабилизация и рост выпуска мясных продуктов. В 2011 г. выработка мяса по сравнению с 2000 г. увеличилась в 2,7, колбасных изделий – 2,4, мясных полуфабрикатов – в 3,8 раза.

Современные проблемы сельского хозяйства

Главной экономической проблемой аграрного сектора остается крайне неудовлетворительное состояние его материально-технической базы из-за резкого спада строительства и реконструкции мощностей. Основные производственные фонды в скотоводстве изношены на 70%. Парк тракторов в сельхозорганизациях за 1990–2011 гг. сократился в 7,2 раза, машин для посева – в 8,6, пресс-подборщиков – в 11,1, машин для внесения твердых органических удобрений – в 24,4, машин для внесения жидких органических удобрений – в 10,6, доильных установок – в 10,9, объем энергетических мощностей – в 5,4 раза.

Многократное сокращение приобретения технических средств отрицательно сказалось на их обновлении. Коэффициенты выбытия техники превышают коэффициенты обновления, техника катастрофически стареет. В сельскохозяйственных организациях лишь 4% тракторов – в возрасте до трех лет, доля техники в возрасте девяти и более лет – 81%, в фермерских хозяйствах и у индивидуальных предпринимателей – соответственно 84 и 75%.

Резко сократились показатели по вводу в действие отдельных производственных мощностей. Если в 1990 г. вводилось для крупного рогатого скота 2,8 тыс. скотомест, то в последние годы – по 0,4, а культуртехнические работы прекратились с начала 2000-х годов, осушение земель не ведется с 2007 г.

Ухудшаются агрохимические и водно-физические свойства почвы, увеличиваются площади заболоченных и закустаренных земель в связи с разрушением осушительных систем и прекращением мелиоративных работ. За 1990–2011 гг. внесение минеральных удобрений в перерасчете на 100% питательных веществ на 1 га посева упало со 135 до 22 кг, органических – с 18 до 4,2 т. В 2011 г. удобрено минеральными удобрениями 30%, а органическими удобрениями – 10% посевов сельхозкультур, в 1990 г. эти показатели составили 81% и 26% соответственно. Особенно резко сократились удобренные минеральными удобрениями площади лугов и пастбищ. Если площади посевов сельхозкультур, удобренные минеральными удобрениями, в сельхозорганизациях Республики за 1990–2011 гг. уменьшились в 6,7 раза, то удобренные площади естественных кормовых угодий – в 31,3 раза. В результате вынос питательных веществ с урожаем из почвы превышает их внесение.

Для аграрного сектора Республики характерен низкий уровень инновационной активности при значительном научном потенциале. Доля сельскохозяйственных и агропродовольственных предприятий, являющихся наиболее динамичными потребителями новшеств, составляет лишь 10%. В большинстве аграрных предприятий и крестьянских хозяйств преобладают примитивные методы и технологии, применяются устаревшие сорта и породы скота, несовершенные формы организации труда и управления.

Сельская периферия

С целью изучения ограничений инновационной деятельности в аграрном производстве проведен опрос руководителей и специалистов сельхозорганизаций и хозяйств периферийных районов. Результаты анкетирования показали, что только 2% хозяйств населения используют новые сорта картофеля, 25% – новые сорта овощей, более устойчивых к болезням и вредителям, и 18% – приобретают новые породы скота. Лишь 25% аграрных предприятий и фермерских хозяйств используют минеральные удобрения, а 16% не вносят на поля и луга никаких удобрений. Не строили и не проводили реконструкцию животноводческих помещений за последние три года 96% сельхозорганизаций. Ограничение использования нововведений, по мнению респондентов, связано с неустойчивым финансовым состоянием, недостатком квалифицированных менеджеров, специалистов и кадров массовых профессий, недостаточностью господдержки и невозможностью получить кредиты, отсутствием государственной инновационной политики и инновационной инфраструктуры.

Для ведущей отрасли сельского хозяйства – скотоводства – характерна низкая инвестиционная привлекательность. Экономическая оценка инновационно-инвестиционных проектов по строительству молочных ферм на 100 и 200 коров в удаленных сельских районах, с использованием новейших технологий, а также при достижении высокой продуктивности коров (5500 кг) и соответствии принципам производства органической продукции, показала следующее. При существующей господдержке указанные проекты окупятся через 12,5 и 11,3 года при сроке кредита на восемь лет. Только при достижении сельхозоргани-

зациями оптимального уровня рентабельности и сохранении нынешней господдержки на инновационные цели срок окупаемости проекта будет ниже периода предоставляемого кредита – 7,1 и 7,4 года [5].

Барьером модернизации и инновационного развития сельской периферии являются отсутствие собственных источников инвестиций из-за низкой доходности отрасли и удаленность ее потенциальных центров финансирования. Уровень рентабельности животноводства даже с учетом субсидий в три раза ниже нормы, необходимой для осуществления расширенного воспроизводства. Доходность производства молока крайне недостаточна, а говядины – убыточно.

Одна из нерешенных проблем – неэффективные механизмы территориального распределения финансовой поддержки. Существующая господдержка доходов сельхозпроизводителей направлена в основном сельхозорганизациям, наиболее обеспеченным ресурсами и приближенным к городским поселениям. Сейчас периферийным районам выделяется только около 10% от общей суммы субсидий при их доле в объеме валовой продукции 19%. В целом для перехода сельского хозяйства периферийных районов к устойчивому развитию прямую поддержку, по нашим оценкам, следует увеличить в 3–4 раза [6]. При этом привлечение бюджетных ресурсов должно опираться на разработку и реализацию конкретных инвестиционных проектов, содержащих инновации.

Острой проблемой аграрной сферы остается неустойчивый сбыт аграрной продукции, вытеснение местных сельхозпроизводителей с продовольственных рынков. В целях повышения конкурентоспособности сельхозорганизаций и крестьянско-фермерских хозяйств региональным и муниципальным органам власти, руководству аграрных хозяйствующих субъектов следует активизировать внутренний спрос, в частности обеспечить приоритет при закупках в региональный и муниципальные фонды местной продукции, используемой для бесплатного питания детей и школьников и отоваривания продовольственных талонов малоимущим. Потребуется также ликвидация монополии заготовительных, посреднических и перерабатывающих структур путем перевода на кооперативную основу цикла переработки и реализации продукции.

Кадры

За годы реформ численность занятых в сельском хозяйстве сократилась в 2,2 раза (с 36,5 тыс. в 1990 г. до 16,6 тыс. чел. в 2011 г.), а в сельхозорганизациях – в 5,6 раза (с 30,2 до 5,4 тыс. чел.). В процессе аграрных преобразований резко уменьшилась численность специалистов сельского хозяйства, ухудшились социально-профессиональные характеристики руководителей и специалистов по уровню образования, возрасту, стажу управленческой деятельности. Более трети работников АПК не имеет профессионального образования. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в сельскохозяйственных организациях вдвое ниже средней по экономике Республики. По нашим расчетам, состояние социально-трудовой сферы села в 1,6 раза хуже, чем в городе. В качестве основных направлений развития кадрового потенциала отрасли необходимо:

- восстановить систему повышения квалификации кадров не реже одного раза в 3–5 лет;
- перейти на целевую адресную подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров;
- создать систему непрерывного аграрного образования сельской молодежи, состоящей из нескольких образовательных уровней: первый – школьное образование, второй – начальное профессиональное, третий – среднее профессиональное, четвертый – высшее профессиональное образование, пятый – Институт переподготовки и повышения квалификации работников АПК;
- раз в 3–5 лет давать оценку деятельности руководителей и специалистов;
- предусмотреть повышение доходов работников сельского хозяйства, доведение размера зарплаты в отрасли до среднего уровня по экономике Республики. Определяющим источником при этом должно быть усиление господдержки;
- кардинально улучшить социальную среду обитания;
- предусмотреть выплату единовременных пособий за счет средств бюджета Республики Коми выпускникам вузов, направленным на работу в аграрный сектор сельской местности, в размере до 500 тыс. руб., техникумов – до 300 тыс. руб. В свою очередь, молодой специалист должен отработать на предприятии не менее пяти лет;

- разработать целевые программы кадрового обеспечения АПК на уровне Республики, муниципальных образований и хозяйствующих аграрных субъектов.

Необходим переход от политики развития агропродовольственного сектора к политике устойчивого развития сельских территорий. То есть стратегии и программы развития аграрной сферы и сельских муниципальных образований должны быть взаимосвязаны и интегрироваться в общереспубликанские.

Ведущая роль в аграрном и сельском развитии принадлежит Министерству сельского хозяйства и продовольствия республики во взаимодействии с другими заинтересованными ведомствами и муниципальными органами управления. Проблема развития сельских районов и базовой отрасли – аграрного сектора – является комплексной и требует исследования различных аспектов пространственной организации сельской экономики, производственной, рыночной и социальной инфраструктуры. Нужен социальный заказ науке на концептуальную разработку различных сценариев возможного устойчивого социально-экономического развития сельских территорий.

* *
*

Изучение условий и современных проблем в аграрном секторе Республики Коми позволяет сделать следующие выводы.

- В Республике для развития аграрной сферы имеются предпосылки: наличие трудовых ресурсов, естественной кормовой базы (крупных массивов пойменных лугов), возможность производства органической продукции, спрос на местные продукты.
- Оценка развития аграрного сектора свидетельствует, что наивысшие показатели в отрасли были достигнуты в до-реформенный период; трансформационные процессы 1990–2000-х годов привели к спаду производства продукции, деградации ресурсного потенциала и снижению уровня и качества жизни крестьян.
- Главными проблемами аграрного сектора остаются крайне неудовлетворительное состояние материально-технической базы сельхозорганизаций и крестьянско-фермерских хозяйств, низкая инвестиционная привлекательность отрасли,

ограниченность собственных финансовых ресурсов у хозяйствующих субъектов, недостаточные размеры господдержки аграрной сферы и недоступность льготного кредита, нехватка квалифицированных кадров, низкий уровень менеджмента и неустойчивый сбыт аграрной продукции.

- Для предотвращения развития кризисного сценария нужен переход от управления сельским хозяйством в целом по республике к адресному целевому управлению аграрным сектором каждого муниципального образования. Ведущая роль в устойчивом развитии аграрного производства принадлежит Министерству сельского хозяйства и продовольствия Республики Коми во взаимодействии с другими заинтересованными ведомствами, муниципальными органами управления. Необходимо также широко вовлекать науку и заинтересованные группы сельского населения в этот процесс.
- Ключевой проблемой развития сельского хозяйства северных регионов становится продовольственная безопасность, понимаемая как снятие угроз здоровью людей, проживающих на Севере и в Арктике, со стороны поставщиков недоброкачественных (химически вредных) продуктов. Производство экологически чистой продукции является крайней необходимостью и может быть организовано именно на сельскохозяйственных землях таежных территорий. Более того, по-видимому, целесообразно пересмотреть корпоративную политику ресурсных компаний с их стремлением вывести непрофильные активы за баланс своего бизнеса. Подсобное сельское хозяйство и пищевое производство внутри промышленных комбинатов желательно восстановить, хотя бы в минимальных размерах и с ориентацией на благополучие собственного персонала.

Необходимо учитывать особенности сельскохозяйственных зон в Республике, делая упор на зоны с более благоприятными условиями для ведения сельского хозяйства, где значительное развитие могут получить семеноводство зерновых и многолетних трав, производство зерна, картофеля, овощей, молока и мяса крупного рогатого скота. Производимая продукция будет направляться на улучшение обеспечения населения Арктического субрегиона Республики, а при определенных условиях – и Ненецкого автономного округа.

Литература

1. *Журавский А.В.* Избранные работы по вопросам сельскохозяйственного освоения Печорского Севера. – Сыктывкар, 2007. – С. 64.
2. *Казарезов В.В., Беляков С.Л.* Опыт фермеров скандинавских стран – на российскую землю. – М.: ФГНУ Росинформагротех, 2004. – С. 79.
3. *Пошкус Б.И.* Что нового в системе поддержки сельского хозяйства в странах Европейского союза // Глобализация и аграрная экономика России: тенденции, возможные стратегии и риски. – М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова: Энциклопедия российских деревень, 2011. – С. 198.
4. *Иванов В.А.* Аграрный сектор Севера России: трансформационные процессы, перспективы и механизмы устойчивого развития. – Сыктывкар: КНЦ УрО РАН, 2012. – С. 35–36.
5. *Иванов В.А., Пономарева А.С.* Оценка инновационно-инвестиционных проектов развития муниципального образования северного региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – № 3 (21). – С. 155–166.
6. *Пономарева А.С.* Условия устойчивого развития сельского хозяйства Республики Коми (на примере периферийных районов) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – № 5 (23). – С. 206–216.

CONTENTS

ARCTIC – IS AS UNIT AND IS AS WHOLE 8

SECTION I. REGION'S VIEW

Kryukov V.A., Novosibirsk

WAY SEARCHING 10

Egorov E.G., Nikiforov M.M., Danilov Yu.G., Yakutsk

YAKUTIA'S ARCTIC DEVELOPMENT 15

Gavrilyeva T.N., Myreev A.N., Yakutsk

SETTLEMENTS OF SAKHA (YAKUTIA):
FROM THE CONCEPT OF UNIFORM DEVELOPMENT
TO THE PRINCIPLES OF SELECTIVE POLICY 21

Darbasov V.R., Torgovkina O.V., Yakutsk

ABOUT PROBLEMS OF A REORGANIZATION OF RURAL
SETTLEMENTS IN YAKUTIA 33

Sukneva S.A., Nabereznaya A.T., Trubina A.V.,

Barashkova A.S., Yakutsk

ECONOMICAL AND DEMOGRAPHIC DEVELOPMENT
OF THE REPUBLIC OF SAKHA (YAKUTIA) 41

Mostakhova T.S., Yakutsk

DEMOGRAPHIC ASPECTS OF DEVELOPMENT
OF RURAL SETTLEMENTS IN THE REPUBLIC OF SAKHA
(YAKUTIA) 54

Mordinova M.A., Fedorova N.A., Nikolaeva I.V., Yakutsk

THE PROBLEM OF PREDICTING THE BALANCE
OF LABOR RESOURCES IN THE REGION EXISTING
IN THE PROCESS OF STRATEGIC PLANNING IN TERMS
OF THE REPUBLIC OF SAKHA (YAKUTIA) 60

Veselova V.N., Bashalkhanova L.B., Bashalkhanov I.A.,

Irkutsk

ESTIMATION SOCIAL THREATS OF LIFE
THE POPULATION IN THE REPUBLIC OF SAKHA
(YAKUTIA) 72

Rudakov M.N., Shegelman I.R., Petrozavodsk

KARELIA'S STRATEGY: MYTHS AND REALITIES 84

<i>Shishatsky N.G., Bryukhanova E.A., Matveev A.M., Krasnoyarsk</i>	
PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE ARCTIC ZONE OF KRASNOYARSK KRAI	99
<i>Luzina T.V., Tyumen</i>	
HAZARDS OF DISPERSAL MOVEMENTS IN TYUMEN OBLAST	119
SECTION II. SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS	
<i>Kryukov V.A., Novosibirsk</i>	
«SPACE – TIME» NORTHERN COLLISION	127
<i>Lazhentsev V.N., Syktyvkar</i>	
NORTHERN RUSSIA’S SOCIO-ECONOMIC PROBLEMS	133
<i>Toropushina E.E., Apatity</i>	
ESTIMATION OF THE SOCIAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN THE NORTH AND THE ARCTIC OF RUSSIA	147
<i>Kotyrlø E.S., Sweden</i>	
SOCIAL CONTRACT AS A SYSTEM ELEMENT OF SOCIAL POLICY	157
<i>Korchak E.A., Apatity</i>	
THE DYNAMICS OF SOCIAL SUSTAINABILITY AND THE STANDART OF LIVING OF THE POPULATION OF REGIONS OF THE RUSSIAN NORTH	166
<i>Veselova V.N., Bashalkhanova L.B., Korytny L.M., Irkutsk</i>	
THE LOW LEVEL OF SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION IN THE NORTH	182
<i>Gabdulkhakov R.R., Surgut</i>	
PENSIONS IN THE RUSSIAN NORTH: PROBLEMS AND SOLUTIONS UNDER THE REFORM OF PENSIONS	198
<i>Toichkina V.P., Apatity</i>	
THE DYNAMICS OF QUALITATIVE INDICATORS BIRTHRATE OVER THE YEARS OF THE STATE POPULATION POLICY IMPLEMENTATION (FOR EXAMPLE, THE SUBJECTS OF THE NORTH AND ARCTIC)	211

<i>Erokhina E.A., Novosibirsk</i>	
INDIGENOUS PEOPLES AND MINING COMPANIES IN THE OB NORTH: COOPERATION OR CONFLICT?	219
<i>Gavrilyeva T.N., Filippova V.V., Savvinova A.N., Yakutsk;</i> <i>Eichelberger John C., Kontar E.E., USA</i>	
ARCTIC FLOODS: THEIR IMPACTS ON THE WELLBEING OF NORTHERN COMMUNITIES IN RUSSIA AND UNITED STATES	231

SECTION III. HISTORY LESSONS

<i>Kryukov V.A., Novosibirsk</i>	
NOT ONLY ON DEMAND... ..	253
<i>Zubkov K.I., Yekaterinburg</i>	
BETWEEN GLOBALISM AND CLOSENESS: ON THE ORIGINS OF RUSSIAN ARCTIC'S DEVELOPMENT STRATEGY	257
<i>Fauzer V.V., Smirnov A.V., Syktyvkar</i>	
THE RUSSIAN ARCTIC: FROM OSTROGS TO URBAN AGGLOMERATIONS	273
<i>Evdokimov A.N., St. Petersburg; Sirotkin A.N., Lomonosov;</i> <i>Kryukov Ya.V., Novosibirsk</i>	
RUSSIA ON SPITSBERGEN: HISTORY OF STUDYING, A PROBLEM OF DEVELOPMENT OF A SUBSOIL AND PROSPECT ON THE FUTURE	290
<i>Timoshenko V.P., Ekaterinburg</i>	
MEGAPROJECT ON «POLAR URAL – INDUSTRIAL URAL» AND INERTIA OF SOVIET TIME: COMPARATIVE PERSPECTIVES	307
<i>Dushin A.V., Yurak V.V., Ekaterinburg</i>	
PROBLEMS IN THE DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF THE «URAL INDUSTRIAL – URAL POLAR» MEGAPROJECT: LESSONS FOR FUTURE PROJECTS	319
<i>Mikheev M.V., Yekaterinburg</i>	
THE URALS – PECHORA: FAILED PROJECT OF TERRITORIAL REORGANIZATION OF THE SOVIET ECONOMY	332

<i>Lunden L., Fortoft D., Oslo</i>	
TWENTY YEARS OF DEVELOPMENT, BUT THERE IS STILL NO OIL: PRIRAZLOMNOYE – THE FIRST PAINFUL ARCTIC SHELF PROJECT OF RUSSIA	345
<i>Karpov V.P., Tyumen</i>	
THE OIL AND GAS COMPLEX OF TYUMEN NORTH: WHY AUTOMATION HAS NOT HELPED?	365
<i>Eponeshnikova A., Novosibirsk</i>	
TITLE: ASSOCIATED – UNNEEDED?	377
<i>Lazhentsev V.N., Ivanov V.A., Terentyev V.V., Ponomareva A.S., Syktyvkar</i>	
SPECIFICITY, TRENDS AND PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF AGRARIAN SECTOR OF THE NORTHERN REGION	384

Научное издание

МИР АРКТИКИ

Том 3

Человек и социум

Под редакцией:
члена-корреспондента РАН В.А. Крюкова
кандидата экономических наук А.К. Криворотова

В оформлении использованы рисунки *В.П. Мочалова*
Редактор *Ю.С. Воронова*
Компьютерная верстка *В.В. Лысенко, А.П. Угрюмов*

Подписано в печать 15 ноября 2018 г.
Формат бумаги 60×84¹/₁₆. Гарнитура «Таймс».
Объем п.л. 25,5. Уч.-изд.л. 23,5. Тираж 300 экз. Заказ № 155.

Издательство ИЭОПП СО РАН
Участок оперативной полиграфии ИЭОПП СО РАН,
630090, г. Новосибирск, проспект Академика Лаврентьева, 17.