

ОПРЕДЕЛЕНИЕ МАРШРУТА

О транспортной доступности районов Крайнего Севера и Дальнего Востока

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ С РЕГИОНАМИ ЗАВЕРШАЕТ РАБОТУ НАД НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПРОЕКТАМИ В СООТВЕТСТВИИ С ЗАДАЧАМИ, ПОСТАВЛЕННЫМИ ПРЕЗИДЕНТОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В.В. ПУТИНЫМ НА ПЕРИОД ДО 2024 Г. КЛЮЧЕВАЯ ЦЕЛЬ – РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ И ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ. ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕШЕНИЯ ЭТИХ ЗАДАЧ В РАЙОНАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА НАПРЯМУЮ ЗАВИСИТ ОТ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ТРАНСПОРТНОЙ ДОСТУПНОСТИ. НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ К РАСЧЕТУ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ТРАНСПОРТНОЙ ДОСТУПНОСТИ ТЕРРИТОРИИ И МЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ И БИЗНЕСА ТРУДНОДОСТУПНЫХ ТЕРРИТОРИЙ ОБСУЖДАЮТСЯ В РАМКАХ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

IN COOPERATION WITH THE REGIONS, THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IS ACCOMPLISHING WORK WITHIN THE NATIONAL PROJECTS ACCORDING TO THE TASKS SET BY THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION VLADIMIR PUTIN FOR THE PERIOD TILL 2024. THE KEY GOAL IS ECONOMIC GROWTH AND IMPROVING LIFE QUALITY OF THE POPULATION. THE EFFECTIVENESS OF SOLVING THESE TASKS IN THE REGIONS OF THE FAR NORTH AND THE FAR EAST DIRECTLY DEPENDS ON TRANSPORT ACCESSIBILITY RATE. SCIENTIFIC APPROACHES TO CALCULATING THE TRANSPORT ACCESSIBILITY RATE OF THE TERRITORY AND MEASURES OF STATE SUPPORT OF THE POPULATION AND BUSINESS OF REMOTE TERRITORIES ARE DISCUSSED IN THE FRAMEWORK OF FORMATION OF EXTENSIONAL DEVELOPMENT STRATEGY OF THE RUSSIAN FEDERATION

Ключевые слова: транспортная доступность, северный завоз, национальные проекты, национальный стандарт социального благосостояния.



Зворыкина Юлия Викторовна,
д.э.н.,
директор
АНО «Институт
Внешэкономбанка»

В последние месяцы активизировалась научная дискуссия по проблеме обеспечения единого социального стандарта жизни населения в разных регионах нашей страны. Особенно остро для районов Крайнего Севера и Дальнего Востока стоит вопрос транспортной доступности.

Согласно статье 7 Конституции Российской Федерации, политика государства «направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Это означает, что каждый гражданин нашей страны имеет право на такие условия жизни и предоставление минимального набора услуг, которые гарантируются ему государством вне зависимости от места проживания. Основные направления деятельности российских органов власти всех уровней на ближайшие шесть лет определены Указом президента России № 204 от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Президентом России заданы 13 приоритетных

направлений развития, в рамках каждого из которых выделяются цели, определенные в виде конкретных, главным образом количественных показателей, и задачи, сформулированные в более рамочных, зачастую качественных, терминах.

Следует отметить, что конкретизация целей произведена не везде. Например, наряду с таким направлением, как культура, практически не имеет конкретных целевых показателей такой важный блок, как пространственное развитие. Это связано с тем, что стратегия пространственного развития России и увязанный с ней план развития магистральной инфраструктуры все еще находятся на стадии разработки. При этом развитие транспортной инфраструктуры является одним из наиболее капиталоемких элементов плана.

На практике решение государством социальных задач часто ставится в зависимость от экономического развития страны, де-факто рассматриваемого как самоцель. Обеспечение необходимых условий жизни населения воспринимается

как средство достижения этой цели. Такой подход присутствует, в том числе, при решении вопросов пространственного развития и оптимизации размеров поселений. Так, в последнее время получила широкое распространение концепция зависимости производительности труда от размеров городов, где размещаются предприятия. «Мы смогли точно измерить разницу, сравнивая предприятия одного и того же профиля, расположенные в маленьком городке (до 50 тысяч человек) и в зоне полтора часовой езды от города-миллионника – производительность в них различается примерно в 1,5 раза», – утверждает экономист Михаил Дмитриев¹. Из чего делается вывод о необходимости развития крупных агломераций, в том числе и за счет миграции из удаленных депрессивных малых городов и зон с низкой плотностью населения. При этом за скобки выводится проблема обеспечения необходимых условий жизнедеятельности человека не просто как одного из факторов экономического роста, но как самодостаточной личности, которая должна иметь возможность развиваться и воспроизводиться в благоприятной социокультурной и окружающей среде, реализовать свои творческие начала. Это связь с природой, историей, бытом и культурным наследием своего народа, которая, как правило, прерывается с переездом в крупный мегаполис.

В настоящее время особое внимание уделяется развитию крупных агломераций, которые эксперты предлагают рассматривать как точки потребления и роста экономики страны. При таком подходе районам Крайнего Севера, как территории исконного проживания малочисленных народов с их самобытностью и народными промыслами, а также территории,

перспективной с точки зрения развития не только добывающих, но и обрабатывающих отраслей, по нашему мнению, не уделяется должного внимания.

Перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей с ограниченными сроками завоза утвержден Постановлением правительства Российской Федерации от 23.05.2000 № 402 (в ред. от 06.12.2016). К данным районам и местностям относятся территории 25 субъектов Российской Федерации. На территории районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками доставки продукции (грузов) проживает по разным оценкам от 3 до 10 млн человек², что составляет от 2 до 7% от численности населения Российской Федерации. На их долю приходится 6,6% оборота розничной торговли³ (оценку ВРП по данному макрорегиону Росстат не публикует). При этом Крайний Север занимает около 70% территории Российской Федерации, основная часть которой является труднодоступной.

В условиях удаленности северных поселений от административных, деловых и культурных центров значительная часть доходов населения тратится на транспорт. Из международного опыта (Латинская Америка) расходы на транспортные услуги должны составлять не более 20% бюджета семьи⁴. В России, по экспертным оценкам, на подобные расходы в труднодоступных районах приходится от 20 до 50% семейного бюджета, что во многом связано с необходимостью использования частного и специального транспорта (моторные лодки, малая авиация и т.п.). Средняя номинальная начисленная зарплата по Крайнему Северу (по данным Росстата на 01.01.2017) составляет 59,7 тыс. рублей, при этом дифференциация

по регионам существенная, даже если рассматривать показатели в целом по регионам, самая низкая зарплата в Республике Алтай – 26,9 тыс. рублей, самая высокая в Чукотском авт. округе – 87,5 тыс. рублей.

На практике применяются следующие критерии отнесения территории к удаленной местности с ограниченной транспортной доступностью:

- полное отсутствие связи по дорогам с твердым покрытием и необеспеченность связью с ближайшей железнодорожной станцией, морским или речным портом;
- отсутствие круглогодичной связи с общей сетью железнодорожных и автомобильных дорог субъекта Российской Федерации;
- наличие сезонной транспортной изоляции более 180 дней (в том числе отсутствие постоянного транспортного сообщения по автомобильным дорогам общего пользования федерального и/или регионального значения);
- наличие естественных преград для передвижения любого вида наземного транспорта.

Выработка единого подхода к развитию транспорта в труднодоступных районах сдерживается отсутствием единой методологии по их определению. Стоит отметить, что в международной практике вместо термина «труднодоступные

¹ <http://2035.media/2017/03/29/dmitriev-interview-2/>.

² По данным Росстата на 01.01.2017 – 9,953 млн человек, по оценкам Института Внешэкономбанка – 3,0 млн человек.

³ По данным Росстата на 01.01.2017.

⁴ *Affordability and Subsidies in Public Urban Transport: What Do We Mean, What Can Be Done?* // *The World Bank/Latin America and the Caribbean Region. Sustainable Development Department. December. 2007. 51 p. (www-wds.worldbank.org).*

ТАБЛИЦА 1. Анализ отдельных показателей регионов, территории которых отнесены к районам Крайнего Севера и приравненных к ним местностям с ограниченными сроками завоза грузов (продукции), включая северный завоз

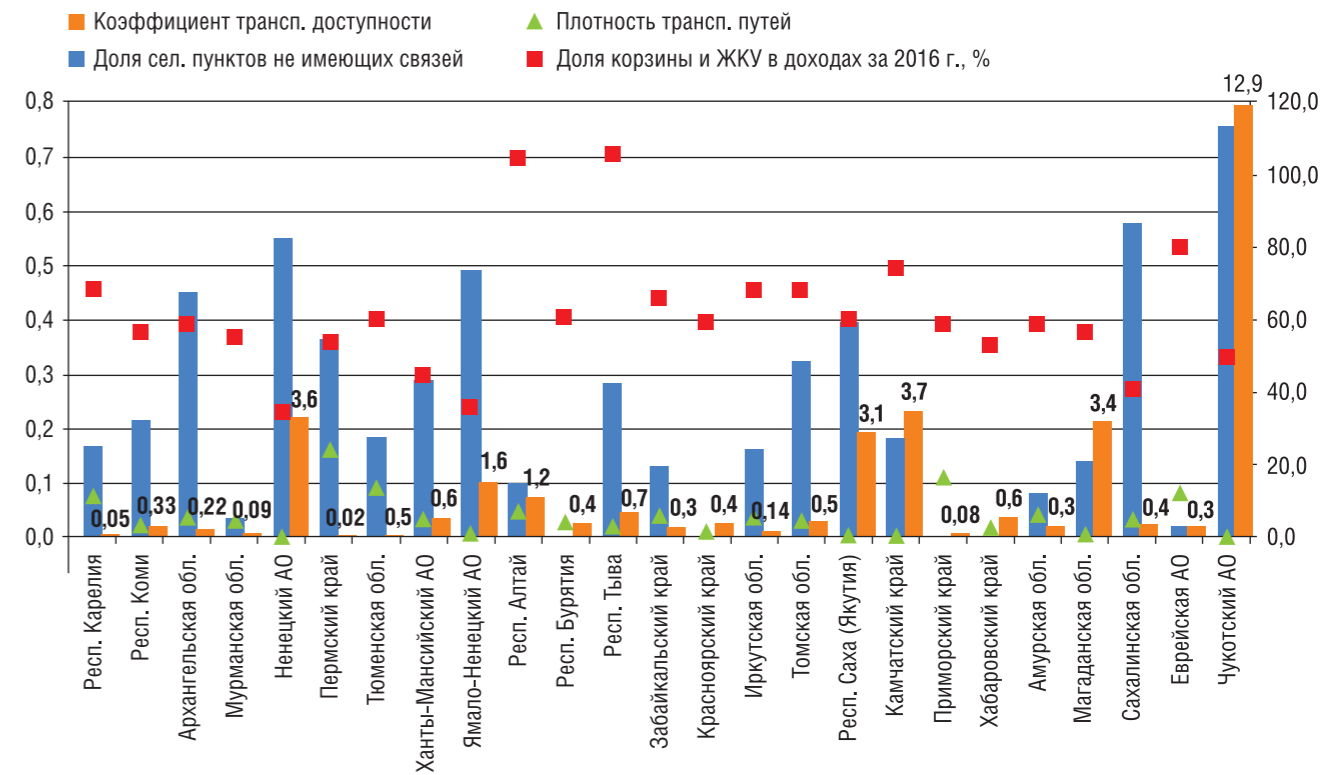
	Доля населения Крайнего Севера от общего населения субъекта, %	Коэффициент трансп. доступности*	Плотность трансп. путей	Доля сел. пунктов не имеющих связей	Средняя стоимость потребительских товаров и услуг в 2017 г.	Денежные доходы населения за 2016 год, рублей на 1 чел. в месяц	Доля корзины в доходах за 2016 г., %	ЖКУ (15 кв. на чел.), тыс. руб.	Доля корзины и ЖКУ в доходах за 2016 г., %	Субсидии для покупки топлива в пересчете на 1 чел. удаленных территорий, тыс. руб.	Субсидии на возмещение коммунальных расходов на 1 чел., тыс. руб.
Респ. Карелия	1,19	0,05	0,08	0,2	15,7	25,9	61	2,0	68,4	0,0	0
Респ. Коми	11,76	0,33	0,02	0,2	15,7	31,5	50	2,0	56,3	0,0	16,5
Архангельская обл.	8,80	0,22	0,04	0,5	16,1	31,1	52	2,0	58,3	7,7	0
Мурманская обл.	0,73	0,09	0,03	0,04	17,5	36,1	48	2,5	55,2	7,1	2,5
Ненецкий автономный окр.	100,00	3,6	0,0	0,6	19,8	70,2	28	4,4	34,4	0,0	20,7
Пермский край	1,11	0,02	0,2	0,4	13,8	28,7	48	1,6	53,6	0,0	0
Тюменская обл.	3,88	0,05	0,1	0,2	15,1	28,1	54	1,7	59,8	0,0	0,7
Ханты-Мансийский АО	10,42	0,6	0,0	0,3	17,4	43,3	40	1,9	44,6	3,2	5,1
Ямало-Ненецкий АО	48,18	1,6	0,0	0,5	18,6	62,8	30	3,7	35,5	13,8	49,4
Респ. Алтай	31,80	1,2	0,0	0,1	15,8	17,2	91	2,2	104,3	0,0	1,9
Респ. Бурятия	3,80	0,4	0,0	0,0	13,8	25,1	55	1,5	61,0	0,0	0
Респ. Тыва	11,45	0,7	0,0	0,3	13,1	14,0	93	1,7	105,6	0,0	0
Забайкальский край	5,72	0,3	0,0	0,1	13,6	23,0	59	1,6	65,8	0,0	3,5
Красноярский край	4,05	0,4	0,0	0,0	14,9	28,0	53	1,8	59,6	0,0	0
Иркутская обл.	2,34	0,14	0,0	0,2	13,5	22,0	61	1,4	67,7	18,5	16,6
Томская обл.	18,00	0,5	0,0	0,3	14,3	23,5	61	1,7	67,8	0,0	1,4
Респ. Саха (Якутия)	97,73	3,1	0,0	0,4	18,4	39,5	47	5,4	60,2	1,3	20,9
Камчатский край	100,00	3,7	0,0	0,2	24,5	40,2	61	5,4	74,2	0,0	13,4
Приморский край	1,47	0,08	0,1	0,0	17,0	32,5	52	2,2	58,9	0,0	0
Хабаровский край	5,70	0,6	0,0	0,0	17,6	37,9	47	2,3	52,6	17,3	0,2
Амурская обл.	4,30	0,3	0,0	0,1	15,1	29,6	51	2,3	58,7	0,0	5,1
Магаданская обл.	100,00	3,4	0,0	0,1	21,1	46,1	46	5,0	56,6	13,0	0
Сахалинская обл.	13,35	0,4	0,0	0,6	18,1	51,1	35	2,9	41,0	0,0	17,8
Еврейская АО	6,10	0,3	0,1	0,0	16,8	23,5	71	1,9	79,4	0,6	0,6
Чукотский АО	100,00	12,9	0,0	0,8	23,3	57,0	41	5,0	49,7	121,6	81,2

регионы» используются иные дефиниции, например, в шведской региональной политике используется наименование «малонаселенные регионы». Одно из определений, используемых Государственным управлением малонаселенных территорий (Glesbygdsverket), охватывает территории, время проезда от которых до ближайшего населенного пункта с населением свыше 3000 человек составляет более 45 минут. В таких районах

расположено более 50 тыс. жилищ, в этих районах субсидируется содержание частных автомобильных дорог. Кроме того, введен показатель для поселков и жилищ по времени прибытия скорой помощи: так, медицинские учреждения скорой помощи, в круг обслуживания которых входят поселения, время прибытия в которые по вызову составляют более 1 часа, получают дополнительную государственную субсидию на содержание оперативных дежурных бригад.

С учетом роста вклада цифровых технологий в обеспечение качества жизни населения и систему предоставления государственных услуг, а также на основе лучших зарубежных практик видится целесообразным проработать вопрос уточнения критериев отнесения территорий к удаленным. В качестве дополнительных критериев отнесения территории к зоне северного завоза, по нашему мнению, могут быть предложены:

РИС. 1. График отдельных показателей, связанных с транспортной доступностью регионов (по данным Минфина РФ и Росстата за 2016 г.)



наличие/отсутствие доступа к интернету более 12 часов в сутки и время прибытия бригады скорой помощи более 2 часов.

Нужно отметить, что в нормативных правовых документах существует отдельный показатель транспортный доступности, рассчитываемый для целей межбюджетных отношений в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670 и используемый для определения бюджетной обеспеченности регионов, а также при распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Транспортная доступность рассчитывается на основании следующих показателей:

- 1) плотности транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием) в субъекте Российской Федерации;
- 2) удельного веса населения, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах, в численности постоянного населения данного субъекта Российской Федерации;

3) доли сельских населенных пунктов субъекта Российской Федерации, не имеющих связи по дорогам с твердым покрытием и не обеспеченных связью с ближайшей ж/д станцией, морским или речным портом, аэропортом.

Если проанализировать динамику этих показателей (таб. 1 и рис. 1), то складывается следующая картина. В отдельных регионах, таких как Ненецкий автономный округ, ХМАО, ЯНАО и Сахалинская область, вопросы с транспортной доступностью и обеспечением населения решаются за счет достаточно высоких доходов населения. Вместе с тем такие регионы, как Республика Алтай и Республика Тыва, с точки зрения доходов населения, по нашим оценкам, не имеют должного доступа к необходимым транспортным услугам. Так, исходя из наших расчетов, основанных на данных Росстата, население данных регионов тратит денежные доходы преимущественно на продовольственные товары и жилищно-коммунальные услуги, при этом средств на покупку непродовольственных товаров и транспортные расходы (по нашим оценкам) не остается.

Это повышает важность государственной поддержки на данных территориях, особенно в рамках северного завоза. Однако фактические расходы на субсидии для покупки топлива, а также на возмещение коммунальных расходов или минимальны, или вовсе отсутствуют, что с каждым годом увеличивает дифференциацию даже в рамках районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к ним. По нашему мнению, нужно изменить подходы и объемы поддержки данных территорий, направив бюджетные средства в первую очередь на цели сокращения расходов населения на продукты питания, которые в районах Крайнего Севера, как правило, составляют существенную часть (более 50–70%).

В ближайшее время федеральным и региональным органам власти, в том числе в рамках разработки национальных проектов, которые должны быть утверждены до конца 2018 года, необходимо будет решить два важных вопроса: какова должна быть территориальная проекция майского указа президента? И какие специальные меры потребуются для достижения заданных им показателей в отдельных регионах или, например,

на северных территориях России, где власть и бизнес в силу более сложных условий работают под большей нагрузкой?

Очевидно, что в существующей в России системе управления в регионы не могут быть спущены в директивном порядке указания достичь того или иного значения какого-либо показателя к тому или иному году.

Но при этом важно не забывать о роли государства как агента развития тех сфер экономики, где частный бизнес самостоятельно не сможет справиться с грузом проблем: речь, прежде всего, о развитии инфраструктуры и социальной сферы. И, конечно, о решении задач федерального значения – национальной безопасности, обороноспособности, связности территории. Также важно понимать, что при реализации майского указа определяющее значение будет иметь решение проблемы, не найденное по сей день: как обеспечить межотраслевую увязку различных национальных программ и проектов, чтобы между ними была создана синергия?

Приоритетные направления развития России глубоко взаимосвязаны между собой и не могут быть оторваны друг от друга, что очевидно на нескольких примерах:

- развитие жилья и городской среды плотно увязано с развитием социальной сферы: здравоохранения, образования и одновременно – транспортной инфраструктуры;

- развитие безопасных и качественных дорог и здравоохранения также взаимно обусловлено: понимая, каким будет транспортный каркас, можно понять, в каких удаленных территориях будет востребована телемедицина, принять решение, в каких опорных населенных пунктах приоритетным будет обновление технической базы здравоохранения;
- цифровая экономика оказывает влияние на развитие почти всех иных направлений: жилья и городской среды – через коммунальный сектор и энергетику, здравоохранения и образования – через проникновение новых технических решений, а равно и транспорта, экспорта, развития МСП – через формирование новых цифровых механизмов работы.

Связующими инструментами изолированных друг от друга направлений развития могут стать, с одной стороны, макрорегиональные стратегии. Однако они должны учитывать положения и стратегии пространственного развития и отраслевых стратегий и схем и могут быть только плодом компромисса, который зачастую оказывается бесплодным, потому что не принимаются принципиальные решения, где именно будет создан конкретный кластер, предприятие или объект, в каком порядке и очередности будут проложены новые железнодорожные коридоры и созданы порты.

С другой стороны, на межотраслевой, межведомственной основе могут формироваться и паспорта новых национальных проектов, включая в себя мероприятия, по которым различные органы власти, а также органы власти регионов будут работать совместно.

Во-вторых, в той или иной форме индикативное планирование достижения показателей регионами все равно будет иметь место: растущая конкуренция за человеческий капитал и ресурсы побудит регионы самостоятельно конкурировать между собой и ставить амбициозные цели и задачи. Однако каким образом обеспечить, чтобы такая конкуренция носила созидательный характер?

Решением, по аналогии с успешно работавшим в последние шесть лет стандартом АСИ по инвестиционному климату, может стать Национальный стандарт социального благосостояния, который задаст для регионов требования по обеспечению должного качества оказания социальных услуг населению, обеспечению сомасштабного современным требованиям уровня жизни, обеспеченности водой, продовольствием, транспортными услугами, услугами культурной сферы.

Эта задача тем более важна, что в условиях возможного повышения пенсионного возраста и налоговой нагрузки все большее значение будет иметь обеспечение целевого характера расходования дополнительных денежных средств, получаемых государством, на повышение качества жизни людей.

Методика формирования такого стандарта может быть разработана в совместной работе экспертных центров, включая Институт Внешэкономбанка, федеральных и региональных органов власти, и должна учитывать объективно имеющиеся место региональные различия и особенности между, например, Севером России и Кавказом, условиями российской глубинки и приграничных территорий, малых и средних городов и крупнейших мегаполисов.

Реализация стандарта должна осуществляться в регионах именно в опоре на требования майского указа и учитывать региональные стратегии, планы и проекты. А лучшие пилотные решения, разработанные регионами, должны находить место в национальных проектах и получать приоритетное финансирование, впоследствии будучи масштабированными на всю страну. Именно так регионы смогут увидеть свое место в реализации майского указа.

Районы русского Севера, например Каргополье, могут стать пилотными территориями для отработки в практической плоскости увязки различных направлений майского указа между собой, а также для апробации национального стандарта социального благосостояния. ●

KEYWORDS: *transport accessibility, Northern delivery, national projects, the national standard of social welfare.*