

Мониторинг Северного завоза как элемента предотвращения чрезвычайных ситуаций. Потребность в строительстве судов в интересах Северного завоза

Абанин С.С., ФАНУ «Восточный центр государственного планирования», вед. специалист-эксперт, г. Москва, Россия

Аннотация

Северный завоз — это комплекс мероприятий, направленный на обеспечение жизнедеятельности населения в отдаленных районах северных и восточных регионов Российской Федерации. Отсутствие постоянного круглогодичного транспортного сообщения автомобильным либо железнодорожным транспортом делает основной составляющей сезонной доставки грузов морской и речной транспорт. Сложные природные условия, в первую очередь маловодье рек, раннее/позднее ледообразование, создают предпосылки к срыву графиков завоза, разморозке целых поселков либо нарушениям в нормальном продовольственном обеспечении. Одна из важнейших задач предотвращения чрезвычайных ситуаций и улучшения качества жизни наших граждан в отдаленных районах — это цифровизация Северного завоза, заблаговременное выявление проблем в части старения флота и адекватное реагирование на складывающиеся угрозы. ФАНУ «Востокгосплан» в настоящее время разработало платформу Цифровой двойник «Северного завоза», которая может применяться в интересах планирования доставки грузов. Так же ключевым вопросом Северного завоза является состояние транспортных единиц, в частности морских и речных судов. В этом случае проблемным является подход к определению характеристик и классов судов для завоза.

Ключевые слова: экономика; управление народным хозяйством; предупреждение чрезвычайных ситуаций; жизнеобеспечение; цифровизация логистики; цифровая экономика; судостроение; судоремонт; транспорт.

Более 50% площади Российской Федерации занимают северные территории, которые включают в себя 25 регионов России, отнесенных к районам Крайнего Севера, и местности с ограниченными возможностями снабжения (далее — районы Крайнего Севера). Отличительными особенностями районов Крайнего Севера являются: сложные природно-климатические условия; ограниченная транспортная доступность и удаленность промышленных районов и населенных пунктов от основных транспортных коммуникаций; недостаточный уровень развития инфраструктуры и отсутствие собственной производственной базы. В связи с этим обеспечение жизнедеятельности районов Крайнего Севера возможно только за счет комплекса мероприятий по закупке и доставке жизненно важных товаров (прежде всего продовольствия и топлива) из других территорий — Северного завоза. Бесперебойное его осуществление является ответственностью государства.

В период существования Советского Союза государственный сектор играл важную роль в организации и обеспечении централизованных поставок топливно-энергетических ресурсов и продовольственных товаров в труднодоступные районы Крайнего Севера. Однако после реформирования системы «Северного завоза» государство ограничило свои обязательства по снабжению территорий, оставив на федеральном уровне функции по распределению дотаций для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и разработке программ социально-экономического развития районов Крайнего Севера. В соответствии с внесенными изменениями в законы об организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и об организации местного самоуправления в Российской Федерации задачи организации и осуществления централизованных поставок топливно-энергетических ресурсов, продовольственных товаров и продукции производственно-технического назначения в рамках «северного завоза» были отнесены к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако отсутствие единой системы правового регулирования организации Северного завоза привело к диспропорции в объеме и инструментах государственной поддержки различных районов Крайнего Севера. Существующая межведомственная разобщенность не позволяет сформировать единый алгоритм для организации поставок продукции в труднодоступные районы и часто приводит к снижению

обеспеченности жизненно важными товарами и сбоям в организации их доставки. Необходимо разработать согласованный межведомственный подход и создать единую систему правового регулирования для более эффективной организации поставки товаров в труднодоступные районы Крайнего Севера.

Примерная номенклатура грузов для Северного завоза, которую на сегодняшний день можно сформировать на основе нормативных документов

Для обеспечения жизнедеятельности населения районов Крайнего Севера, характеризующихся сложными природно-климатическими условиями, ограниченной транспортной доступностью и недостаточно развитой инфраструктурой, важную роль играют органы управления субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, которые ежегодно предпринимают меры по закупке, доставке, накоплению, хранению и распределению до конечного пользователя разнообразной продукции.

Среди необходимых товаров, подлежащих поставке в районы Крайнего Севера, выделяются топливные ресурсы, строительные материалы, техника, оборудование, транспорт, продовольственные и медицинские товары. Этот широкий перечень продукции требует различных подходов и механизмов реализации процедуры Северного завоза. Они варьируются от полного комплекса закупки всего необходимого объема товаров, как это делается в Чукотском автономном округе, до частичной финансовой поддержки частного бизнеса, осуществляющего торговлю в отдаленных районах.

Необходимость обеспечения жизнедеятельности районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей подчеркивается федеральным законодательством, которое предусматривает полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по организации и осуществлению централизованной поставки необходимой продукции. Однако существующая разобщенность между ведомствами и отсутствие единой системы правового регулирования реализации Северного завоза приводят к диспропорции в объемах и инструментах государственной поддержки различных районов

Крайнего Севера, а также к снижению обеспеченности населенных пунктов необходимыми товарами и сбоям в организации их доставки. Таким образом, необходимы усилия по координации и улучшению механизма реализации процедуры Северного завоза в целях обеспечения районов Крайнего Севера жизненно важными товарами, что ставит перед государством и органами местного самоуправления несколько задач, связанных с реализацией механизма Северного завоза. Одна из них — обеспечение стабильности поставки продукции, чтобы избежать сбоев в жизнедеятельности населения в условиях удаленности и неблагоприятных природных условиях. Для решения этой задачи необходимо создать эффективную систему закупки, доставки, накопления, хранения и распределения товаров до конечного потребителя.

Кроме того, важно учитывать множество факторов, влияющих на качество и эффективность механизма Северного завоза. Среди них: ограниченная транспортная доступность; недостаточная развитость инфраструктуры; изменчивость климатических условий и др. В связи с этим для достижения максимального эффекта необходимо учитывать специфику каждого региона и разрабатывать индивидуальные подходы к решению задач обеспечения населения товарами первой необходимости.

Перечень товаров первой необходимости, стройматериалов и топлива в регионах, как правило, устанавливаются самостоятельно, однако на федеральном уровне есть определенные Правительством Российской Федерации позиции номенклатуры, рекомендованные для обеспечения жизнедеятельности населения. Перечень действующих нормативных документов федерального уровня, которые определяют необходимость доставки номенклатуры грузов, в том числе в районы с ограниченными сроками завоза, определен следующими нормативами:

1. Перечень продовольственных товаров, на который предусмотрена государственная поддержка в виде бюджетного кредита для обеспечения Северного завоза: утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 18 января 2017 года № 24 (перечень приведен в приложении 1).

2. Перечень отдельных видов социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, в отношении которых могут устанавливаться предельно допустимые розничные цены, так же определен в конечном варианте на федеральном уровне: утвержден

постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2010 года № 530 (перечень приведен в Приложении 2).

3. Рекомендуемый перечень непродовольственных товаров первой необходимости: утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 года № 762-р (В редакции, введенной в действие распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2020 года № 1062-р. (с изменениями на 18 сентября 2020 года).

4. Перечень лекарственных препаратов, которые необходимы для населения: определен в распоряжении Правительства Российской Федерации от 12 октября 2019 года № 2406-р (ред. от 30.03.2022) «Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, а также перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи» (в тексте Справки не приводится, в электронном виде — 18 листов).

5. Перечень продукции, определенной в ГОСТ 15846-2002, «Продукция, отправляемая в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности. Упаковка, маркировка»: принят Межгосударственным советом по стандартизации, метрологии и сертификации, протокол № 4 от 12 апреля 2002 года, действующий (в тексте Справки не приводится, в электронном виде — 154 листа).

6. Перечень видов топлива для нужд теплоэнергоснабжения в районах с ограниченными сроками завоза определяется в виде твердого топлива (уголь — по видам в зависимости от технологических характеристик объектов, торф, дрова), жидкого топлива (мазут, нефть, газойль, иные виды), газа (в сжиженном или СПГ вариантах). Объем может быть рассчитан для каждого района, в том числе с применением приказа Минэнерго России от 23 сентября 2015 года № 666 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством энергетики Российской Федерации государственной услуги по утверждению нормативов создания запасов топлива при производстве электрической энергии, а также нормативов запасов топлива на источниках тепловой энергии при производстве электрической и тепловой энергии в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии с установленной мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более» (Зарегистрирован в Минюсте России 20.01.2016 № 40653), но, как

правило, определяются в регионах самостоятельно на основании многолетних норм потребления.

7. Перечень строительных материалов для ремонта/строительства зданий и сооружений в районах с ограниченными сроками завоза не имеет точного перечня и зависит в основном от плановых объемов строительства. Для справочной номенклатуры может применяться Классификатор строительных ресурсов, размещенный на официальном сайте Минстроя России (адрес постоянной ссылки — <https://ksr.minstroyrf.ru/#/>).

Для исключения срыва завоза стройматериалов и строительной техники в интересах строительства и реконструкции объектов федеральных целевых программ и нацпроектов наиболее целесообразно информацию получать в профильных подразделениях субъектов Российской Федерации.

8. Перечень транспортных средств (в том числе специальных: вездеходов; машин скорой помощи; автобусов для перевозки детей; пожарной и лесопожарной техники для нужд организаций регионального уровня; спецтехники и оборудования для коммунального хозяйства муниципальных предприятий) так же не определен нормативно и в этом случае целесообразно руководствоваться заявками субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Примеры чрезвычайных ситуаций, которые происходили по причинам срыва Северного завоза

Срыв Северного завоза в отдаленные районы Республики Саха (Якутия) привел к чрезвычайной ситуации¹. В навигацию 2013 года на Индигирку требовалось завезти 33,3 тысячи тонн нефтепродуктов, но к ноябрю доставили только чуть более половины этого объема. Сухогруза планировалось завезти 15,2 тысячи тонн, а доставили менее трети необходимого. Причиной «нештатной ситуации» были названы погодные условия. Сначала движению речных судов мешали мелководье и сильные ветры, а затем — ранний ледостав на реке Индигирка и в верховьях

¹ Срыв Северного завоза в Якутии привел к чрезвычайной ситуации на севере республики // URL: <https://maxpark.com/community/politic/content/2304558?ysc lid=19e93jc9uo95299909> (дата обращения: 12.10.2022).

реки Лена. К началу ноября на вынужденном отстое находилось 28 судов с 5,7 тысячи тонн грузов. Результатом «блокады» стал дефицит продуктов. Очевидцы сообщили о длинных очередях в магазинах и даже драках за продукты. Выросли цены на крупы, хлеб, молочные продукты. Цена литра молока достигла 137 рублей, килограмма картофеля — 180 рублей, десятка яиц — 160 рублей. МЧС России проводило завоз продуктов собственными воздушными судами (Ан-74 Хабаровского авиационного спасательного центра).

Ранее, в зимний сезон 2004–2005 годов, еще более тяжелая ситуация, однако по причинам нарушения финансирования, отмечалась в Корякском автономном округе² (в настоящее время часть Камчатского края). Нехватка топлива на электростанциях стала причиной введения в нескольких населенных пунктах Корякского автономного округа режима чрезвычайной ситуации. Электричество подавалось населению в среднем на 8 часов в сутки при 20–30-градусных морозах. Наиболее сложной обстановка была в Пенжинском районе. В центральном селе Каменское были закрыты поликлиника и детский сад, запасы энергоносителя в 7 поселках этого района составляли около 10 процентов от потребности. Спасательную операцию также проводило МЧС России, были задействованы вертолеты Ми-26, которые в течение двух недель завозили топливо в поселки.

Эти примеры — наиболее яркие, когда силы МЧС России фактически подменяли работу органов местной власти. В то же время определенные проблемы возникают ежегодно.

В 2021 году из-за транспортной перегруженности портов Дальнего Востока под угрозой оказался завоз товаров народного потребления в Камчатский край, Магаданскую, Сахалинскую области и Чукотский автономный округ.

Ситуация решалась в «ручном режиме» с участием Министра транспорта, а также потребовалось привлечение ледоколов для проводки судов в Певек и из Певека.

В 2022 году обмеление реки Печора частично нарушило транспортное сообщение в Республике Коми и Ненецком автономном округе. Снижение во второй половине августа уровня воды привело к тому,

² Публикация от 10 марта 2005 «Чрезвычайная ситуация в Корякском автономном округе» // URL: https://www.1tv.ru/news/2005-03-10/234131-chrezvychaynaya_situatsiya_v_koryakskom_avtonomnom_okruge?ysclid=19e9hd7p8q920140001 (дата обращения: 12.10.2022).

что баржи и паромы перестали курсировать между Щельяуром (Коми) и Нарьян-Маром (НАО). Вода поднялась до судоходных отметок только в конце лета, соответственно проблема решилась, но потребовалось более интенсивное осуществление перевозок, чтобы успеть до начала ледостава.

Еще одной проблемой в конце августа в Чукотском автономном округе была концентрация прибрежного льда, что в условиях отсутствия причальной инфраструктуры затруднило разгрузку кораблей на необорудованный берег для населенных пунктов Уэлен, Нешкан, Инчоун и Энурмино на несколько недель и, как следствие, повысило стоимость фрахта кораблей, общую стоимость такой доставки.

Проблемы срыва завоза с достижением критериев чрезвычайной ситуации и даже угрозы здоровью и жизни людей в той или иной степени случаются каждый год. Причины, как уже говорилось: от длительных климатических процессов до банальных нарушений финансовых процедур, аварийности транспорта. Поэтому ключевую роль в процессе предупреждения такого рода чрезвычайных ситуаций приобретают мониторинг, выявление проблем и их оперативное решение.

Потребность в строительстве судов в интересах Северного завоза

Для текущего анализа будем использовать данные Атомфлота (Росатом) по Северному завозу в 2021 году³.

Всего в 2021 году совокупный объем социального и промышленного завоза по СМП составил порядка 3,7 млн тонн. При этом была ярко выражена сезонность. Всего было совершено 577 рейсов с поставками от 100 тонн. Средняя поставка при этом составила порядка 6 тысяч тонн груза.

По составу преобладали сухие грузы, их доля составила порядка 84% (Рисунок 2). При этом сухогрузы выполнили 471 рейс с грузом, превышающим 100 тонн, танкеры — 106 рейсов. Средняя поставка танкера составила 5,2 тыс. тонн, сухогруза — 6,5 тыс. тонн. Среднее расстояние поставки для танкера составило 2,3 тыс. км, для сухогруза — 2,1 тыс. км.

³ Источник: Анализ ФАНУ «Востокгосплан» на основании данных, предоставленных Координационным Центром при Правительстве РФ.

Средняя загрузка судна относительно дедвейта составила 57%, средний возраст судов — 23 года. Около 69% всех грузов доставили суда с дедвейтом более 10 тыс. тонн, еще порядка 14% пришлось на суда дедвейтом от 5 до 10 тыс. тонн

Общее распределение Северного завоза по видам транспорта показывает ключевую его долю для 9 регионов Арктической зоны.

Вместе с тем во многих регионах водный транспорт является не единственным, имеющиеся материалы⁴ позволяют сделать следующие выводы по видам транспорта, используемого при доставке грузов в районы Крайнего Севера:

- автомобильный транспорт — 24 субъекта;
- внутренний речной транспорт — 13 субъектов;
- морской транспорт — 9 субъектов;**
- железнодорожный транспорт — 9 субъектов;
- авиационный транспорт — 6 субъектов.

Распределение по субъектам РФ в части видов транспорта приведено в таблице:

Таблица

Порядок осуществления доставки грузов в труднодоступные районы

№	Субъекты Российской Федерации	Внутренний речной	Морской	Железнодорожный	Автомобильный	Авиационный
1	Амурская область	Зейское вдхр				
2	Архангельская область					
3	Еврейская АО					
4	Забайкальский край					
5	Иркутская область					

⁴ Постановление Правительства РФ от 06.03.1993 № 207 (ред. от 08.08.2003) «Об утверждении Порядка организации поставки и перевозки продукции (товаров) для обеспечения народного хозяйства и населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним (не действующее в настоящее время) // Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1624/71284987c719b3b7146d295d8e1b2391f5f8fa17/?ysclid=l6yocwxs2414112718 (дата обращения: 15 июля 2022).

№	Субъекты Российской Федерации	Внутренний речной	Морской	Железнодорожный	Автомобильный	Авиационный
6	Камчатский край				автозимники	
7	Красноярский край				автозимники	
8	Магаданская область					
9	Мурманская область					
10	Ненецкий АО				автозимники	
11	Пермский край					
12	Приморский край					
13	Республика Алтай					
14	Республика Бурятия				автозимники	
15	Республика Карелия					
16	Республика Коми					
17	Республика Саха (Якутия)				автозимники	
18	Республика Тыва					
19	Сахалинская область					
20	Томская область					
21	Тюменская область					
22	Хабаровский край					

Таким образом, формирование потребности в строительстве флота в интересах Северного завоза определяется: во-первых, старением текущего состава кораблей и выводом их из эксплуатации. Во-вторых: происходящими структурными изменениями в части повышения стандартов качества жизни населения отдаленных районов; формированием запроса на свежую продукцию сельхозпроизводителей в круглогодичном разрезе; постоянным обеспечением развертываемых производств (в том числе сельскохозяйственных) исходным сырьем. Отдельного внимания заслуживает перевод котельных с угля на другие виды топлива, что также не может не влиять на изменение потребности в морском/речном транспорте.

Исходя из рассмотренных материалов, необходимо учитывать следующее:

1. Чрезвычайные ситуации, обусловленные срывом Северного завоза как по причинам некачественного управления, так и по экстремальным природно-климатическим условиям, отличающимся от среднесезонных и привычных, — вполне вероятны, и этот фактор необходимо учитывать при развитии Арктической зоны Российской Федерации.

2. Морской транспорт, судостроение и судоремонт играют одну из ключевых позиций в части обеспечения качества Северного завоза; планирование строительства новых кораблей и ввод их в строй — одна из важнейших задач государственного регулирования.

3. Научные исследования в области моделирования, разработки стратегий по материальному обеспечению северных регионов, а также по судостроению и судоремонту нуждаются в изучении и развитии, в том числе с привлечением межведомственных совещательных органов.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Доступ из справочно-правовой системы Консультант Плюс (дата обращения: 08.11.2021).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2021) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 29.11.2021).
3. Публикация «Срыв Северного завоза в Якутии привел к чрезвычайной ситуации на севере республики» // URL: <https://maxpark.com/community/politic/content/2304558?ysclid=19e93jc9uo95299909> (дата обращения: 12.10.2022).
4. Навигация в отдаленные села Пенжинского района на Камчатке на грани срыва. Аборигенов оставят на зиму без топлива и продуктов // Информационный портал «ДВ-РОСС». URL: <http://trud-ost.ru/?p=43679> (дата обращения: 03.10.2022).
5. В Корякском округе топлива осталось на 3 суток // Информационный портал «РИА Новости». URL: <https://ria.ru/20041102/722700.html> (дата обращения: 03.10.2022).

6. Расследованием причин срыва Северного завоза в Якутии займется федеральная комиссия // Информационно-аналитический портал «SakhaNews». URL: <https://www.1sn.ru/90392.html> (дата обращения: 22.12.2021).
7. Что такое «Северный завоз» и почему в этом году он был сорван? // Аргументы и Факты. URL: <https://aif.ru/dontknows/eternal/1015079> (дата обращения: 22.12.2021).
8. Востокгосплан представил проект «Цифрового двойника» Северного завоза в Якутии // Информационное агентство «Интерфакс Россия». URL: <https://www.interfax-russia.ru/far-east/news/vostokgosplan-predstavil-proekt-cifrovogo-dvoynika-severnogo-zavoza-v-yakutii> (дата обращения: 25.09.2022).
9. Ледяева М. Состав «Северного завоза»: двойник укажет маршрут // Газета «Российская газета», Экономика Северо-Запада, 2021, № 143 (8494). URL: <https://rg.ru/2021/07/01/reg-szfo/kakim-dolzhen-byt-severnyj-zavoz.html> (дата обращения: 26.08.2021).
10. Никишова М. И., Остарков Н. А., Чулошников А. П. Цифровизация Северного завоза // Цифровая экономика. 2021. URL: <http://digital-economy.ru/stati/цифровизация-северного-завоза> (дата обращения: 25.11.2021).
11. Лузин Г. П., Васильев В. В. Организационный и экономический механизмы Северного завоза // Апатиты: Изд. КНЦ., 1998. 99 с.
12. Богер И. Б. Северный завоз грузов в районы Северо-Востока России: совершенствование организационно-экономического механизма // Регион: экономика и социология. 2003. № 3. С. 105–121.
13. Гоман В. А. Северный завоз: реалии, возможности, перспективы // Человек и труд. 2000. № 6. С. 63–67.
14. Остарков Н. А. Цифровой рубль и перспективы кредитно-денежной политики: конкуренция финансовых технологий в современном мире URL: <http://digital-economy.ru/stati/цифровой-рубль-и-перспективы-кредитно-денежной-политики-в-глобальной-конкуренции-финансовых-технологий> (дата обращения: 25.11.2021).