

УДК [332.1+338.124.4+353.2+316.4+340.34](470.1/2)(045)

ЛЬВОВ Николай Питиримович, член Совета Федерации и Федерального Собрания РФ, заслуженный работник лесной промышленности РФ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СЕВЕРА

В статье выделены три категории социально-экономического уровня развития различных северных территорий, определены особенности каждого, проведен анализ нормативных правовых актов, регулирующих развитие территории, намечены основные направления государственной политики по обеспечению устойчивого развития Арктического Севера.

Ключевые слова: депрессивная экономика, законодательство, условия устойчивого развития территорий, кластерная политика, приоритеты государственной политики.

Несмотря на то, что Россия, как крупнейшая по территории страна мира, занимает огромные пространства от полярных льдов на севере до субтропиков на юге, ее неслучайно называют «северной страной». Северные районы составляют практически две трети территории России – 13 субъектов Российской Федерации полностью и еще 11 регионов имеют в своем составе районы, по своим природно-климатическим особенностям отнесенные к северным.

Север играет ключевую роль в национальной экономике, в обеспечении безопасности и геополитических интересов России. Объясняется это не только географическим положением Севера, но и прежде всего природными богатствами и людьми их осваивающими. По экспертным оценкам, на высокоширотные территории страны приходится порядка 80 % всех полезных ископаемых России, более половины воспроизводимых ресурсов: леса, рыбы, пушнины, гидроресурсов.

На северных территориях проживает менее 10 % населения страны, но здесь производит-

ся свыше 20 % валового внутреннего продукта, 1/4 промышленной продукции, 1/10 продукции животноводства, выполняется почти 1/3 всех строительных работ, добывается более 90 % природного газа и 75 – нефти, почти 100 % всех российских алмазов и платиноидов, 90 – никеля и меди, 83 – серебра, более 60 % золота и другие полезные ископаемые. Север в целом выпускает промышленной продукции на душу населения в два раза больше чем в среднем по стране.

Исключительно важную роль играет Северный морской путь. В недалеком будущем он может стать ключевым звеном в оживлении деятельности районов Севера, в обеспечении выхода страны на перспективные рынки Азиатско-Тихоокеанского региона.

Значимость Севера для России еще и в том, что здесь проживает большая часть малочисленных народов, сохранивших свой традиционный образ жизни. Север – это и уникальный природный комплекс, являющийся глобальным экологическим резервом не только России, но и всей нашей планеты.

В то же время северные регионы по своему социально-экономическому положению в высокой степени неоднородны. Известно, что основным потенциалом северной экономики являются исключительно богатые по своим объемам и уникальные по составу природные ресурсы, которые имеются практически во всех северных территориях.

Но в одних из них в прошедшие периоды истории нашей страны созданы крупные промышленные комплексы по добыче и переработке природных ресурсов, таких как: нефти и газа в Западной Сибири, цветных металлов на севере Красноярского края, угля в Республике Коми, алмазов и золота в Республике Саха (Якутия) и в Магаданской области, апатитов на Карельском полуострове, леса в Архангельской области, водных биоресурсов в северо-западных и дальневосточных районах. В других регионах, таких как, например, Камчатская область, Чукотский автономный округ, бывший Эвенкийский автономный округ, на шельфе северных и дальневосточных морей разработка природных ресурсов только начинается или ее еще предстоит начать.

Нельзя не сказать и о том, что условия хозяйствования, функционирования экономики и социальной сферы на Севере имеют свою специфику и значительно отличаются от других регионов страны. Такая специфика определяется прежде всего экстремальными природно-климатическими условиями, малой плотностью расселения, огромной территорией, низкой транспортной обеспеченностью, быстрым износом основных фондов, высокими затратами на воспроизводство рабочей силы и социальные услуги и т. д.

Особым по природно-климатическим условиям и геополитическому положению районом страны является Арктическая зона. Ее развитие требует иных подходов: необходим специальный правовой режим регулирования экономической, социальной, экологической, природоохранной и других видов деятельности. Исходя из этого, северные территории условно можно разделить на три категории.

Первая – это регионы с высоким уровнем экономического развития, те, где добывается основная часть полезных ископаемых, прежде всего углеводородного сырья, а также те, где в предшествующие исторические периоды были созданы территориально-производственные и научно-производственные комплексы. Это самодостаточные территории и такими будут оставаться при любой экономической ситуации.

Кстати, можно с уверенностью предположить, что освоение новых территорий добычи полезных ископаемых приведет к появлению новых самодостаточных северных регионов. Об этом свидетельствует пример Ненецкого автономного округа, который еще несколько лет назад был одним из самых депрессивных и высокодотационных субъектов Российской Федерации, а сейчас является лидером по росту добычи нефти и, соответственно, по увеличению бюджетных доходов и улучшению социально-экономической ситуации.

Ко второй категории относятся территории, имеющие определенный развитый экономический потенциал, но его в настоящее время не хватает, чтобы быть самодостаточными. Поэтому решение проблем жизнеобеспечения и дальнейшего развития в значительной степени зависит от поддержки федерального центра. Следует отметить, что органы государственной власти ряда таких территорий, как, например, Мурманская, Архангельская, Сахалинская области, Республика Саха (Якутия) проводят, на наш взгляд, эффективную политику развития, которая в скором времени должна значительно повысить экономический потенциал республики, а следовательно, и качество жизни ее населения.

Самой сложной является третья категория – депрессивные, высокодотационные территории, где почти нет современного экономического потенциала, уровень жизни значительно отстает от среднероссийских показателей. Они почти полностью зависят от финансовой помощи из федерального бюджета, их бюджеты на 60–80 % формируются за счет межбюджетных трансфертов. Такие территории не име-

ют собственных возможностей для развития, и эту задачу должен решать федеральный центр.

Совершенно очевидно, что подобная, достаточно резкая дифференциация северных территорий по уровню социально-экономического развития должна предопределять и дифференциацию государственной политики по отношению к отдельным территориям. К сожалению, в полной мере пока это не учитывается.

Все это приводит к тому, что уровень и качество жизни населения большинства северных территорий остается более низким, чем в других регионах страны. Реальные ежемесячные денежные доходы в расчете на душу населения почти в половине субъектов Российской Федерации, территории которых полностью или частично отнесены к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, ниже аналогичного среднего показателя по России.

При этом надо иметь в виду, что людям, живущим в северных городах и поселках, намного труднее экономить, чем жителям других регионов страны. Здесь гораздо больше объем затрат, без которых невозможно выжить: теплая одежда, запасы продовольствия, почти круглогодичный отопительный сезон, высокие транспортные расходы и т.п. Поэтому низкий уровень денежных доходов ощущается значительно острее.

Во многом по этим причинам за последние два десятилетия из северных районов России выехало около 3 млн чел. Если когда-то раньше одним из основных стимулов работы на Севере были высокие доходы, возможность накопить деньги на будущее, теперь этого стимула фактически нет, а романтика не в моде. Поэтому люди уезжают, и сегодня продолжается отток с Севера России наиболее подготовленных и квалифицированных кадров и молодежи. Численность населения многих северных городов, да и целых регионов, сократилась на десятки процентов, а некоторых и в несколько раз.

При этом продолжается увеличение доли пенсионеров, неработающих граждан. В значи-

тельной части северных территорий удельный вес пенсионеров в общем числе населения фактически сравнивался со среднероссийскими показателями, а этого быть не должно. Север по определению не должен быть местом жительства пожилых неработоспособных граждан. Условия здесь не те, да и их жизнеобеспечение обходится государству и местному самоуправлению в несколько раз дороже, чем в центральных или южных регионах.

В связи с этим особую роль в государственной политике должно стать обеспечение устойчивого развития северных территорий Российской Федерации. Как представляется, это одна из важнейших национальных проблем. Общенациональная значимость ее определяется выдающейся, как отмечалось выше, ролью Севера в экономическом развитии страны, реализацией ее геополитических интересов в обеспечении национальной безопасности.

Необходимо отметить, что развитие нормативного регулирования в области устойчивого развития экономики и социальной сферы северных территорий Российской Федерации в общем процессе формирования российского законодательства в 90-е годы прошлого века, в период строительства нового российского законодательства, обозначилось принятием ряда нормативных правовых актов, имеющих целевой «северный» характер. В то же время, для последующего периода стало характерно стремление к их отмене, либо унификации в целях обеспечения единообразия правового регулирования всех сфер общественных отношений российского государства.

Эта тенденция нашла выражение в принятии нормативных правовых актов без полного учета в них особенностей развития северных регионов или «северной» специфики регулируемых правоотношений, в исключении из действующих нормативных актов уже существующих норм, предусматривающих особые гарантии и компенсации северным регионам и проживающим в них гражданам, или существенной ревизии этих норм, значительно снижающей их эффективность.

Основывается такая позиция, как нам представляется, на ошибочном мнении о том, что в общем экономическом пространстве российского государства должно осуществляться единое нормативное регулирование, обеспечивающее равные условия для развития всех его субъектов независимо от их социально-экономического положения и природно-климатических условий.

Анализ принятого за последние несколько лет законодательства показывает, что в настоящее время данный подход к законодательному обеспечению развития северных регионов полностью не преодолен. Во всем массиве принятого в этот период законодательства норм, отражающих «северную» специфику, крайне мало, в ряде случаев они недостаточно конкретны или прогнозируемо малоэффективны.

В то же время накопившиеся нерешенные проблемы северных регионов являются прямым свидетельством того, что отсутствие четкой государственной «северной» политики и стратегии развития Севера не позволяет в полной мере реализовать потенциал северных территорий, заложенный природой и трудом многих поколений.

Для достижения цели устойчивого развития определяющее значение имеют повышение эффективности использования экономического потенциала северных районов и его наращивание, повышение человеческого фактора. Решение этих задач, по нашему мнению, должно идти по следующим основным направлениям.

Во-первых, это комплексное социально-экономическое развитие территорий на основе ускоренного перехода от политики освоения сырьевых ресурсов к политике сбалансированного развития отраслей промышленности, заключающейся в поддержке действующих и создании новых территориально-производственных комплексов, в т. ч. при освоении новых районов добычи природных ресурсов. Как показала практика, это наиболее эффективная модель организации хозяйственной деятельности в условиях Севера. Хорошим примером тому является освоение углеводородных запа-

сов на севере Западной Сибири. Там фактически при каждом крупном месторождении нефти и газа были построены города с вполне приличными сегодня условиями жизни граждан. Подобные решения принимались и по другим регионам промышленного освоения на Севере. Сегодня с уверенностью можно сказать, что с наименьшими потерями прошли кризисные периоды и продолжают успешно развиваться те территории, на которых создавались территориально-производственные или научно-производственные комплексы, доказавшие на практике свою устойчивость.

Во-вторых, это повышение эффективности использования природных ресурсов, восстановление системы воспроизводства минерально-сырьевой базы. Это важнейший вопрос, в т. ч. и в плане создания законодательной базы для этого. Положение дел в этой области вызывает серьезное опасение. И причиной этому во многом являются системные недостатки действующего законодательства в сферах недропользования, налогообложения, системе лицензирования, не позволяющие эффективно решать задачи геологического изучения северных территорий страны, воспроизводства минерально-сырьевой базы на основе баланса потребления и восполнения запасов минерального сырья.

Не менее жесткую оценку можно дать законодательству, регулирующему использование основного для Архангельской области природного ресурса – леса. Существующее в настоящее время лесное законодательство Российской Федерации основывается на Лесном кодексе, принятом в 2006 году, и включает в себя, кроме собственно кодекса и федерального закона о его введении в действие, около сотни федеральных нормативно-правовых актов, а также предусмотренные Лесным кодексом законы субъектов Российской Федерации.

Но, как показывает правоприменительная практика последних лет, многие положения лесного законодательства требуют значительной корректировки. Пожалуй, нет ни одного законодательного акта Российской Федерации,

в который бы за последние годы вносилось и еще больше предлагалось столько изменений, как в Лесной кодекс.

В-третьих, это внедрение инновационных достижений в сфере науки и техники. Совершенно очевидно, что для экономики Севера, в условиях высоких издержек производства, вызванных природно-климатическими факторами, недостатка трудовых ресурсов, слабого транспортного обеспечения и высокой стоимости перевозок, инновационный путь развития является единственно приемлемым. Перспективной организационной формой развития инновационной деятельности в условиях Севера являются территориальные и отраслевые кластеры.

Совместно с Минэкономразвития России и рядом других заинтересованных организаций Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов несколько лет назад были разработаны и направлены в северные регионы методические рекомендации по развитию кластерной политики. На наш взгляд, Правительством Российской Федерации должна быть ускорена работа по формированию нормативной правовой базы, регулирующей вопросы их создания и функционирования.

В-четвертых, это ускоренное развитие инфраструктурных отраслей – транспорта, связи, энергетики, информатизации. Их неразвитость является одним из факторов, сдерживающих устойчивое развитие Севера. Необходимо отметить, что за последние годы в Российской Федерации принят целый ряд законов, регулирующих отношения в указанных инфраструктурных отраслях, приняты программы их развития. Но все они имеют общий недостаток – в них очень слабо учитываются особенности жизни и хозяйствования в северных регионах.

В-пятых, это развитие малого предпринимательства. Для многих северных регионов это возможность их дальнейшего экономического развития, решения проблемы занятости, особенно для коренных малочисленных народов и членов семей привлекаемых специалистов.

В-шестых, это проблемы предоставления социальных гарантий и компенсаций, пенсион-

ного обеспечения и оптимизации численности населения северных территорий, обеспечения их трудовыми ресурсами. На этой проблеме целесообразно остановиться подробнее.

Действующая в настоящее время система гарантий и компенсаций была установлена всем известным Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, которым были внесены существенные изменения и дополнения в законодательство, регулирующее северные вопросы.

В результате этих изменений правовое положение северян значительно ухудшилось. Внесенными изменениями была искажена цель предоставления гарантий и компенсаций, которая состоит в возмещении дополнительных материальных и физиологических затрат гражданам в связи с работой и проживанием в экстремальных природно-климатических условиях Севера. Указанное возмещение должно предоставляться всем гражданам, работающим на Севере, и в равных размерах, поскольку все они в равной мере подвергаются воздействию неблагоприятных природно-климатических условий. Такой подход социально и экономически обоснован, проверен практикой.

Существующий сегодня порядок предоставления гарантий и компенсаций предусматривает их дифференциацию в зависимости от места работы: отдельно для работников организаций, финансируемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также из средств организаций, не относящихся к бюджетной сфере. В результате складывается положение, при котором граждане, работающие в одинаковых условиях, получают различные виды и размеры гарантий и компенсаций, что противоречит цели их предоставления и негативно сказывается на социальной ситуации в северных регионах.

Кроме того, внесенными в Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 изменениями был упразднен ряд социальных гарантий по основанию их отраслевой направленности, поскольку они должны

устанавливаться нормами трудового, жилищного и другого законодательства. Так, из закона были исключены нормы, устанавливающие гарантии в области жилищных отношений, гарантии учащейся молодежи, гарантии медицинского обслуживания, существенно изменен порядок предоставления работникам компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно, компенсации расходов, связанных с переездом (устанавливается гарантированная компенсация таких расходов только для лиц, работающих в организациях, финансируемых из федерального бюджета), а также компенсации расходов на оплату стоимости проезда пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности, к месту отдыха и обратно.

Однако в нормах отраслевого законодательства эти гарантии так и не были предусмотрены или были установлены в урезанном виде.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ были исключены гарантии северянам, закрепленные также в других федеральных законах. Так, из статьи 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» была исключена норма, предусматривающая предоставление студентам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и обучающимся в высших учебных заведениях по очной форме обучения, права бесплатного проезда один раз в год железнодорожным или воздушным транспортом.

Исключение нормы о начислении лицам, обучающимся в высших и средних учебных заведениях, профессиональных училищах и школах различного профиля, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, процентной надбавки на стипендию привело к тому, что социальное положение этой категории обучающихся было существенно ухудшено.

В результате проведения пенсионной реформы порядок и условия назначения пенсий северянам были изменены, что ухудшило их

правовое положение. В частности, был отменен порядок льготного исчисления трудового стажа в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а именно: из трудового стажа задним числом были исключены так называемые «нестраховые» периоды, включая исчисление стажа работы на Севере год за полтора. Таким образом, этим нормам пенсионного законодательства, по существу, была придана обратная сила, чем были нарушены права граждан, трудившихся в суровых условиях Севера, в т. ч. на получение льгот, предусмотренных действовавшим в тот период законодательством. Большую проблему пенсионного обеспечения северян составляет не решенный в полной мере вопрос о сохранении размеров выплачиваемой им на Севере пенсии при их переезде на жительство в другие регионы.

В настоящее время в большинстве северных регионов резко обострилась ситуация на рынке труда. Многие регионы испытывают недостаток в высококвалифицированных кадрах. Их собственный потенциал практически исчерпан. Число вакантных рабочих мест почти сравнялось, а в ряде регионов уже превысило численность безработных. При этом не сокращается миграционный отток из многих районов Севера, в т. ч. населения трудоспособного возраста. Современные демографические тенденции таковы, что не обеспечивается даже простое возмещение выбывающей рабочей силы.

Сложившаяся на Севере напряженная ситуация с трудовыми ресурсами сдерживает решение перспективных задач экономического развития и требует разработки и проведения особой государственной политики, направленной на создание условий как для сохранения имеющегося трудового и демографического потенциала, так и для привлечения в северные районы новых квалифицированных кадров. Без этого невозможно решить новые масштабные государственные проекты, которые реализуются в северных районах.

Для этого должен быть выработан комплекс мер, включающих в себя, помимо действующего механизма предоставления жилищных

субсидий, предоставление жилья по найму с гарантированной оплатой государством его содержания и жилищно-коммунальных услуг, строительство жилья за счет кооперации средств бюджетов всех уровней и частных инвесторов, заинтересованных в привлечении трудовых ресурсов.

Эти перечисленные меры, по нашему мнению, могли бы лечь в основу государственной политики стимулирования граждан, привлекаемых на работу в северные районы Российской Федерации.

Необходимо также отметить, что дальнейшее устойчивое развитие Севера, и особенно Арктической зоны, может быть обеспечено при условии учета климатических изменений при планировании и реализации хозяйственной деятельности в полярных районах. Климатические условия Арктики являются постоянно действующим природным фактором, который в целом снижает стабильность системы. Они влияют на зону распространения многолетнемерзлых грунтов, развитие опасных гидрометеорологических, ледовых и других природных процессов, увеличение риска и ущерба от этих процессов, техногенных аварий и катастроф. Данные расчетов экспертов показывают, что потепление в Арктике будет более значительным по сравнению с глобальным.

В этих условиях одной из проблем, которая в значительной мере будет сдерживать устойчивое развитие северных территорий, является большая антропогенная и техногенная нагрузка на природу Севера, большой износ производственной и социальной инфраструктуры. В связи с этим должен быть реализован комплексный подход к обеспечению безопасности населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, включающий в себя меры в сферах управления, организации, экономики, экологии, законодательства.

Нельзя не отметить, что в отношении к северным регионам в последнее время произошли положительные изменения, что позволяет рассчитывать на более пристальное внимание федеральных органов государственной власти к решению их проблем. Президентом Россий-

ской Федерации, Председателем Правительства Российской Федерации в последние годы неоднократно говорилось о необходимости ускорения социально-экономического развития северных территорий, особенно Дальнего Востока России. Нельзя не сказать, что в последние годы усилено внимание органов государственной власти Российской Федерации к решению проблем социального и экономического развития северных территорий.

В 1998 году Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым утверждены «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу», Правительством Российской Федерации в 2009 году утверждена «Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года», а в 2010 году – «Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года». Приняты планы их реализации. В прошлом году утверждены стратегии социально-экономического развития всех федеральных округов, в т. ч. «Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года».

Многие положения этих документов направлены на решение задач жизнеобеспечения, социального и экономического развития северных территорий, в т.ч. с учетом их региональных особенностей. В то же время их реализация разворачивается очень медленно.

Большая роль в нормативном обеспечении социально-экономического развития северных регионов принадлежит Правительству Российской Федерации, которое во многом определяет государственную политику в данной области. В настоящее время практически единственным программным документом является Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, утвержденная постановлением Правительства РФ от 7 марта 2000 года № 198. Однако, к большому сожалению, данная концепция не стала документом, на основе которого строилась бы вся

законотворческая и управленческая деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти. Так, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2005 года план мероприятий социально-экономического развития районов Севера по реализации данной концепции практически не исполнен.

В этой связи приоритетной задачей законотворческой деятельности в области государственной политики устойчивого развития северных территорий на ближайшую перспективу должно стать принятие уже разработанных и разработка новых проектов федеральных законов: о районировании северных террито-

рий, об устойчивом развитии Севера Российской Федерации, об обязательном страховании жизни и здоровья граждан, выезжающих на работу в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, об установлении социальных стандартов для проживающего в этих регионах населения, об Арктической зоне Российской Федерации, о проведении этнологической экспертизы хозяйственной деятельности в местах проживания коренных малочисленных народов Севера, об усилении ответственности за загрязнение окружающей среды северных регионов и обеспечении комплексной безопасности населения Севера в условиях глобального изменения климата и ряд других.

Lvov Nikolay Pitirimovich

The Council of Federation and the Federal Assembly of the Russian Federation

STATE POLICY. SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT IN THE NORTH

Three categories of socioeconomic level of various northern territories are specified in the article, the features of each of them being defined; the laws and regulations that determine the development of the area have been analyzed, and main directions of the state policy on sustainable development in the Arctic North have been outlined.

Key words: *depressed economy, legislation, conditions for sustainable development of territories, cluster policy, state policy priorities.*

Контактная информация:
e-mail: NPLvov@council.gov.ru

Рецензент – *Сметанин А.В.*, доктор экономических наук, профессор кафедры философии, истории и права филиала Всероссийского заочного финансово-экономического института в г. Архангельске