

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ

КОМИТЕТ ПО ДЕЛАМ СЕВЕРА И МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

ПРОБЛЕМЫ СЕВЕРА И АРКТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАУЧНО-ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

ВЫПУСК ШЕСТОЙ

октябрь, 2007

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА НА СЕВЕРЕ

ВАЖНОСТЬ УЧЕТА СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ НА СЕВЕРЕ РОССИИ (на примере Республики Коми)

19 апреля 2007 года в г. Сыктывкаре состоялось совместное выездное заседание Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, Комитета Совета Федерации по социальной политике, Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды. На совместном заседании был рассмотрен вопрос "Важность учета социальных и экологических факторов в государственной политике на Севере России (на примере Республики Коми)". Открывая заседание, председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Геннадий Дмитриевич Олейник поблагодарил руководство Республики Коми за активное сотрудничество с комитетом и теплый радушный прием, который был оказан участникам заседания.

На заседании выступили: Е.Н. Трофимов — член Комитета Совета Федерации по социальной политике, В.Н. Лаженцев — директор Института социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения Российской академии наук, В.П. Марков — председатель исполкома "Комивойтыр", О.В. Севастьянова — председатель комитета Государственного Совета Республики Коми по социальной политике, Г.А. Князева — председатель Общественной палаты Республики Коми, председатель регионального общественного движения "Коренные женщины Республики Коми".

Ниже публикуются тексты решения, принятого по итогам заседания, и выступления председателя Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейника на открытии заседания.

РЕШЕНИЕ

ВАЖНОСТЬ УЧЕТА СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ НА СЕВЕРЕ РОССИИ (на примере Республики Коми)

г. Сыктывкар

19 апреля 2007 года

Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, Комитет Совета Федерации по социальной политике, Комитет Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды, рассмотрев на совместном

выездном заседании в г. Сыктывкаре с участием представителей органов государственной власти Республики Коми вопрос "Важность учета социальных и экологических факторов в государственной политике на Севере России (на примере Республики Коми)", отмечают следующее.

Север России является уникальным и специфическим регионом Российской Федерации. Северные территории играют ключевую роль в национальной экономике, в обеспечении безопасности и геополитических интересов России. Одновременно с этим Север находится в особой географической зоне, характеризующейся суровыми природно-климатическими условиями, накладывающими свой отпечаток на все сферы жизнедеятельности человека.

Это обуславливает необходимость особого подхода к его развитию, в том числе в социальной области и в сфере экологии. Проведение особой социально-экономической политики на Севере с учетом его специфики позволило целенаправленно и эффективно осуществлять освоение этого региона на протяжении большей части прошлого века.

Данная политика предусматривала осуществление специального нормативного правового регулирования правоотношений в северных регионах, обеспечение особого режима функционирования северной экономики, создание специальной системы гарантий и компенсаций, направленной на привлечение и закрепление на Севере трудовых ресурсов, защиту здоровья и охрану труда человека, находящегося в неблагоприятных условиях.

В период реформирования государства на рыночной основе протекционистская политика в отношении северных территорий существенно ослабла, что привело к значительному снижению темпов его экономического развития и уровня жизни проживающих на Севере граждан. Усиленная эксплуатация природных ресурсов Севера без принятия соответствующих мер в области охраны природы привела к существенному ухудшению экологической ситуации на Севере, что ставит под угрозу сохранение природного баланса экосистем, условий традиционного природопользования коренных народов Севера.

Несмотря на ухудшение условий социально-экономического развития части северных регионов, Север в целом продолжает вносить значительный вклад в экономику страны. В 2006 году в северных субъектах Российской Федерации было выполнено 25,7% строительных работ, введено 11,2% жилья, 21,3% общеобразовательных учреждений, 22,3% объектов здравоохранения, оборот розничной торговли составил 17,4%, а объем платных услуг составил 17,7% от соответствующих общероссийских показателей. На северные регионы приходится 29% всех инвестиций в основной капитал по России и 19,4% поступивших в страну иностранных инвестиций. Из северных территорий поступило 35,4% всех налогов и сборов в консолидированный бюджет страны и 47% — в федеральный бюджет. Более 25% сальдированной прибыли предприятий и организаций России приходится на северные регионы.

Важное место в экономике Севера и всей России занимает Республика Коми. Объем произведенного здесь в 2006 году валового регионального продукта составил 230,03 млрд. рублей (на 5,6% больше, чем в 2005 году), удельный вес валового республиканского продукта Республики Коми в ВВП России составляет 0,86%.

Республика Коми является территорией-"донором". В 2006 году из федерального бюджета в республику поступило 20 927,5 млн. рублей, или 23% от общего объема ее финансовых ресурсов, а направлено в федеральный бюджет в виде налогов и сборов 61 296,2 млн. рублей, или 67,4% финансовых ресурсов.

Успешно развивается в Республике Коми социальная сфера. Так, в 2006 году коэффициент рождаемости и смертности на 1 тысячу человек населения республики составлял 11,1 и 13,9 соответственно, в то время как в среднем по России эти показатели были соответственно 10,4 и 15,3.

Индекс потребительских цен в республике в 2006 году составил 110% и был практически на среднероссийском уровне (109%). Темпы роста денежных доходов в республике на душу населения (108,1%) были выше, чем темпы роста потребительских расходов (106,7%).

Однако в целом социально-экономическое положение северных субъектов Российской Федерации остается сложным. Положительные показатели их развития обусловлены главным образом функционированием топливно-энергетических отраслей в ряде северных регионов, а также связаны с активным проведением социально-экономической политики на региональном и местном уровнях.

В то же время проводимая на федеральном уровне финансовая, бюджетная, социальная политика имеет недостаточную направленность на эффективное и сбалансированное развитие северных регионов. В ходе осуществления реформ в различных областях государственного строительства, при принятии нормативных правовых актов, разработке федеральных целевых программ развития Российской Федерации мало учитываются социально-экономические и природно-климатические особенности северных регионов. Даже предусмотренные меры в области развития северных регионов в большинстве случаев не выполняются. На это неоднократно указывал Президент Российской Федерации В.В. Путин, по поручению которого Правительством Российской Федерации в феврале 2007 года была создана Государственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей.

Участники заседания считают, что проведение государственной политики на Севере без должного учета его социально-экономических и природно-климатических особенностей на основе научно обоснованной стратегии его развития не позволит превратить Север в динамично развивающийся регион с развитой социальной сферой и устойчивой экологией.

Принимая во внимание вышеизложенные обстоятельства, комитеты решили:

1. Положительно оценить практику проведения совместных заседаний комитетов Совета Федерации и результаты обсуждения вопроса "Важность учета соци-

альных и экологических факторов в государственной политике на Севере России (на примере Республики Коми)".

Отметить, что в основе политики в социальной области и в сфере экологии на Севере должны лежать следующие принципы:

повышение роли государства в развитии северных регионов, государственный протекционизм, направленный на создание для населения благоприятных условий жизнедеятельности, включая здоровую и безопасную экологическую среду обитания;

обеспечение дифференцированного подхода к каждой северной территории с учетом природно-климатических условий, уровня социально-экономического развития и степени техногенного воздействия на экологические системы;

соизмерение экономического роста с возможностями эффективного хозяйствования в особых природно-климатических, экологических и географических условиях, принятие мер к снижению уровня антропогенной и техногенной нагрузки на природную среду;

комплексное развитие северных территорий при обеспечении опережающего развития социальной инфраструктуры и соблюдения требований экологической безопасности, развитие системы экологического аудита;

ускоренное внедрение достижений науки и новых технологий, обеспечивающее высокоэффективное и экологически безопасное производство и благоприятные условия жизнедеятельности населения;

оптимизация численности населения на основе создания новых рабочих мест с благоприятными условиями труда, подготовки местных кадров и закрепления их на Севере, содействия переселению нетрудоспособных и социально незащищенных граждан;

создание условий, обеспечивающих сохранение традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, являющихся образцом гармоничного взаимодействия человека с природой.

2. Рекомендовать исполнительным и законодательным органам государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к районам Севера, разработать систему законодательства, обеспечивающего эффективное социально-экономическое развитие Севера с учетом требований экологической безопасности, охраны здоровья и труда проживающих здесь граждан.

3. Предложить Правительству Российской Федерации принять меры к своевременному выполнению Плана мероприятий по оптимизации численности населения, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, путем создания условий для закрепления квалифицированных кадров и выезда нетрудоспособных лиц на 2005—2010 годы (распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 января 2005 года № 44-р) и Плана мероприятий социально-экономического развития районов Севера (распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2005 года № 185-р).

4. Аппарату Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов обобщить предложения и замечания участников выездного заседания и принять меры к доведению их до органов, ответственных за соответствующие направления работы.

5. Считать целесообразным продолжить практику проведения выездных заседаний комитетов Совета Федерации в северные субъекты Российской Федерации как важной формы взаимодействия федеральных и региональных органов по вопросам социально-экономического развития северных регионов Российской Федерации.

6. Направить настоящее решение в Правительство Российской Федерации, в законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к районам Севера.

Председатель Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

Г.Д. Олейник

Председатель Комитета Совета Федерации
по социальной политике

В.А. Петренко

Председатель Комитета Совета Федерации
по природным ресурсам и охране окружающей
среды

В.П. Орлов

* * *

Г.Д. Олейник,

*председатель Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов*

АКТУАЛЬНОСТЬ УЧЕТА СОЦИАЛЬНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИХ АСПЕКТОВ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ НА СЕВЕРЕ РОССИИ (на примере Республики Коми)

Считаю большой удачей, что наше выездное заседание проходит в рамках III Северного социально-экологического конгресса. Действительно, Север России — это уникальный и специфический регион. Северные территории играют ключевую роль в национальной экономике, в обеспечении безопасности и геополитических интересов России. Здесь сосредоточено почти 80 % запасов всех полезных ископаемых страны, находится около трети экологически чистой территории Земли, проживает большое число уникальных этносов — аборигенных народов, по терри-

тории северных регионов проходит почти вся морская граница Российской Федерации.

К тому же Север находится в особой географической зоне, характеризующейся суровыми природно-климатическими условиями, накладывающими свой отпечаток на все сферы жизнедеятельности человека. Поэтому, учитывая социальные и экологические факторы при осуществлении государственной политики на Севере России, значительный акцент надо делать на специфике их проявления в этом регионе. Не учитывать данные обстоятельства значит осознанно или по недомыслию проводить неадекватную и губительную политику не только в отношении северных регионов, но и государства в целом.

И это не голословное утверждение. Вся история нашего государства конца XX — начала XXI века служит подтверждением этих слов. Еще свежи в памяти события тех лет, когда поспешное проведение рыночных реформ привело к резкому ухудшению социально-экономического положения как в целом в стране, так и на Севере, к спаду производства, закрытию предприятий, росту безработицы, падению жизненного уровня основной части населения.

Все это явилось результатом ошибочного, псевдолиберального подхода к вопросу о путях и методах развития государства, согласно которому в рыночных условиях все субъекты экономической деятельности должны находиться в равном положении и взаимодействовать на основе свободной конкуренции.

Подобные подходы явились причиной того, что государство стало мало обращать внимания на вопросы социально-экономического развития Севера. Снизилась государственная поддержка северных регионов, начали закрываться многие северные программы, такие как "Строительство на территории Российской Федерации жилья для граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей", "Дети Севера".

Ослабление государственного регулирования, которое было основой успешного проведения северной политики во времена Советского Союза, болезненно отразилось на социальной и экологической обстановке в северных районах. К 2006 году население Севера уменьшилось до 10,6 миллиона человек, что в процентном отношении вшестеро больше, чем население России. Так, например, в Республике Коми согласно статистическим данным в 1990 году проживало 1249 тысяч человек, а к 2006 году ее население снизилось до 985 тысяч человек.

Наряду с количественными произошли и качественные изменения населения Севера. За период с 1990 года по 2006 год имеет место негативная тенденция сокращения доли населения моложе трудоспособного возраста и роста доли населения старше трудоспособного возраста, то есть происходит старение населения Севера. Так, доля населения старше трудоспособного возраста за этот период увеличилась с 10,3% до 13,1%.

Отдельные отрицательные тенденции демографического развития имеются также у коренных малочисленных народов Севера. Хотя за счет высокого естественного прироста их общая численность за последние годы увеличилась до 275 ты-

сяч человек, однако численность ряда малочисленных народов из года в год сокращается, что грозит их полным исчезновением. Задача сохранения и защиты этих уникальных этносов стоит также и в Республике Коми, на территории которой проживают три малочисленных народа — манси, ненцы и ханты.

Наряду со снижением численности населения Севера снизилось также и качество жизни большей его части. Анализ положения в социальной сфере на Севере в 2006 году показывает, что, несмотря на некоторый рост отдельных показателей уровня жизни населения северных субъектов Российской Федерации, в целом он остается очень низким, а по ряду направлений значительно отстает от среднероссийского.

Численность безработных в северных регионах в 2006 году по сравнению с 2005 годом увеличилась в 10 северных регионах и составила 21,7% от всех безработных в России.

Значительно ухудшилась экологическая ситуация на Севере. К основным показателям, характеризующим экологическую обстановку на Севере, относится прежде всего ухудшение качества атмосферного воздуха в связи с увеличением объемов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, загрязнение поверхностных вод продуктами хозяйственной деятельности (нефтепродуктов, фенолов, легкоокисляемых органических соединений, соединений тяжелых металлов, азота и др.), проявившаяся почти повсеместно тенденция к деградации почвенного и растительного покрова, загрязнение почв и захламливание земель отходами.

Все эти проблемы актуальны и для Республики Коми. Республика богата различными природными ресурсами: значительными площадями лесных массивов в основном хвойных пород, большими запасами угля в Печорском бассейне, месторождениями углеводородов (нефтяных, газонефтяных и нефтегазоконденсатных). Освоение этих ресурсов при нарушении установленных норм неизбежно наносит ущерб экологии: загрязнение земель нефтью и нефтепродуктами, особенно в результате аварий на нефтепроводах, поступление в атмосферный воздух загрязняющих веществ от предприятий угольной промышленности, вырубка больших объемов леса при проведении лесохозяйственных работ.

Наносят вред экологии республики и различные чрезвычайные ситуации: лесные пожары, экзогенные геологические процессы, затопление земель при наводнениях, особенно при разливе реки Печора, и так далее.

Все это требует особого внимания органов государственной власти республики к проблемам экологии, и, как мы знаем, принимается целый комплекс мер в этой области. В частности, подготовленные в Республике Коми масштабные проекты по глубокой переработке древесины не только позволят увеличить лесозаготовку в регионе в два раза (до 13 млн. кубометров), но и значительно улучшат экологическую составляющую в лесопромышленном комплексе региона, позволят рачительно и бережно использовать лесные богатства республики.

Уверен, что выступающие сегодня докладчики приведут еще немало других положительных примеров в области развития социальной сферы и обеспечения экологической безопасности в Республике Коми.

Мне же на основе сказанного хотелось бы сделать два основных вывода: во-первых, учет социально-экологических аспектов и особенностей их проявления в северных регионах должен стать обязательным элементом при осуществлении государственной политики на Севере России, без которого невозможно обеспечить поступательное и устойчивое развитие его регионов;

во-вторых, данный учет необходим как на федеральном, так и на региональном уровне. Усилиями только одних северных регионов невозможно построить эффективную социальную систему и обеспечить безопасную экологическую среду. Здесь необходимы совместные действия как регионов, так и федерального центра на основе единой государственной политики развития Севера.

В основе такой политики в социальной области и в сфере экологии на Севере, как мне представляется, должны лежать следующие принципы:

повышение роли государства в развитии северных регионов, государственный протекционизм, направленный на создание для населения благоприятных условий жизнедеятельности, включая здоровую и безопасную экологическую среду обитания;

обеспечение дифференцированного подхода к каждой северной территории с учетом ее природно-климатических условий и уровня социально-экономического развития;

комплексное развитие северных территорий при обеспечении опережающего развития социальной инфраструктуры и соблюдения требований экологической безопасности;

ускоренное внедрение достижений науки и новых технологий, обеспечивающее высокоэффективное и экологически безопасное производство и благоприятные условия жизнедеятельности населения;

оптимизация численности населения, содействие переселению нетрудоспособных и социально незащищенных граждан;

создание условий, обеспечивающих сохранение традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, являющихся образцом гармоничного взаимодействия человека с природой.

Обеспечение этих принципов при проведении государственной политики на Севере позволит обеспечить динамичное развитие субъектов Федерации, полностью или частично относящихся к районам Севера, на многие годы вперед. (Из выступления на выездном заседании Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, Комитета Совета Федерации по социальной политике, Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды на тему "Важность учета социальных и экологических факторов в государственной политике на Севере России (на примере Республики Коми)", г. Сыктывкар.)

В.Н. Лаженцев,

*директор Института социально-экономических
и энергетических проблем Севера Коми
научного центра Уральского отделения
Российской академии наук,
член-корреспондент Российской академии наук*

СОЦИАЛЬНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ (на примере Республики Коми)

Социальная экология — одно из важнейших направлений в научных исследованиях и практической деятельности. Мода на экологию привела к ее всеобъемлющей трактовке. Сюда включается буквально все, что составляет, с одной стороны, природу, с другой — население и хозяйство. Это терпимо до поры, пока не возникла эклектика — сваливание всего "в одну кучу" без какого-либо системного представления о специальной науке — экологии человека — и о специальном виде хозяйственной деятельности — охране окружающей природной среды.

Экология человека должна рассматриваться в рамках единой экологии — науки об отношениях организмов и их систем с окружающей средой.

Объекты (субъекты) заданы дифференциацией материального мира: горные породы и минералы, атмосфера, природные воды, почвы, растительность, животные, человек. Экология учитывает трехмерность организации объектов — индивидуум, сообщество, экосистема. Например, экология сосны — соснового бора — таежного ландшафта; экология человека — общности людей — природно-социальной системы (города, села и так далее).

Окружающая среда обычно представляется в виде физических, химических, биологических и социальных характеристик природы. Сюда входят орография, минерализованность, тепло, влага, атмосферные явления, продуктивность, ассимиляционная способность, техногенез и так далее. Все экологически значимые явления — мерзлота, карст, землетрясения, сели, эрозия, радиация, паводки, кислотные дожди, туманы, засуха, вымачивание, заморозки, пожары, смог, шум и так далее — фиксируются в конкретных показателях и непременно в качестве условия существования конкретных организмов, их сообществ и экосистем.

Отношения характеризуются формой (наличие, число, продолжительность, распространенность), функциями (роль одной популяции по сравнению с другими), развитием (переход от одного состояния в качественно другое), регуляцией (способность к стабилизации) и адаптацией (приспособление к окружающей среде).

Теоретически можно представить матрицу, включающую объекты (подлежащее) и свойства окружающей среды (сказуемое), а на их пересечении — отношения. Однако такой исследовательский прием практически реализовать очень трудно, поскольку у каждого организма (объекта) — свой "дом" и свои требования к его комфорту. Однако с помощью некоторой унификации такого рода матрицу составить можно, и это будет полезно для реализации определенных принципов экологии.

Укажем пять таких принципов:

1. Географизация. Этот принцип обозначает выбор свойств "дома" применительно к конкретным географическим объектам (зонам, подзонам, районам, ареалам).

На территории европейского Северо-Востока природные зоны и подзоны (тундра, лесотундра, крайне северная тайга, северная тайга, средняя тайга, южная тайга) пересекаются тектоническими зонами (Мезенская синеклиза, Волго-Уральская антеклиза, Тиманская гряда, Печорская синеклиза, Уральский кряж). Такое пересечение образует сетку физико-географических провинций, которую можно взять в качестве базовой.

Указанные провинции могут рассматриваться в качестве "домов" организмов и их систем; они характеризуются показателями, имеющими общее экологическое значение: коэффициент континентальности; гидротермический коэффициент, коэффициент увлажнения, коэффициент теплообеспеченности, коэффициент биологической продуктивности, приведенная температура, тип почв и так далее. Применительно к конкретным организмам и их сообществам свойства перечисленных провинций уточняются. Указанные провинции имеют и общие социально-экономические характеристики: плотность сельского населения, плотность городского населения, тип расселения населения, антропогенные нагрузки на природу и др.

2. Ситуационный анализ. Он используется в том случае, когда есть проблема сохранения, выживания, приспособления, развития организмов и их сообществ. Фиксируется острота конкретной проблемы. Необходима инвентаризация проблем, проведение дополнительных исследований методов их решения. Ситуация раскрывается набором специфических показателей, отражающих отклонение существующей обстановки от нормы. Ситуационный анализ сопровождается проблемным районированием, то есть любая конкретная экологическая проблема выражается пространственно: наличие проблемы — зона, ареал; интенсивность проблемного процесса — подзона.

3. Антропоцентризм. Пересечение географических провинций и объектов изучения дает специфическую предметность с учетом потребностей людей, их материальных и духовных интересов. Здесь важно иметь в виду физиологические характеристики относительно организма человека, положение человека в общей цепи "природа — хозяйство" и так далее.

4. Параметризация и территориальная дифференциация. Измерение экологических отношений, явлений и процессов, как правило, требует проведения допол-

нительных исследований в части подбора и систематизации показателей-факторов, показателей-индикаторов, поиска шкалы измерения и так далее. Параметры должны быть "привязаны" к территории, что позволяет отражать различия от места к месту не общими словами ("хорошо", "плохо"), а количественными показателями: баллами, коэффициентами, индексами, нормативами, а также стоимостными и энергетическими измерителями.

5. Оценивание и оценка. Оценивание — процесс познания ценности объекта, формирование ценностного отношения между субъектом и объектом. Оценка — результат оценивания, фиксация знания о ценностных свойствах объекта. В оценке отражается не только знание, но и мнение исследователя об объекте. В итоге оценка выступает как элемент управления. В геоэкологических работах чаще всего оцениваются системные объекты (трофические цепи, или состояние системы "природа — население — хозяйство", и так далее). Принцип оценивания и оценки позволяет выбрать "ключ" к интегрированию взаимосвязанных процессов. Некоторые экологические явления уже получили общественную оценку, например, растения и животные, занесенные в Красную книгу. Ряд экологических явлений такой общественной оценки пока не имеют. Это относится, например, к смене лесообразующих пород, взаимному проникновению по трассам освоения биологических сообществ из тундры в тайгу и из тайги в тундру, покрытие кустарником и лесом сельскохозяйственных угодий, угроза утраты ранее значимых промысловых видов животных и растений и так далее.

Таким образом, мы имеем:

- 1) опорную сетку геосистем — физико-географических провинций, на фоне которой рассматриваются экологические отношения;
- 2) систему объектов (субъектов), включенных в отношения с окружающей средой, и распределение их на индивидуальный, совместный и системный уровни;
- 3) принципы выбора сюжетов исследования, что служит основанием для проникновения геосистемного подхода в равной мере как в экологию, так и в экономику.

Учет геосистемных факторов в экономике требует последовательного определения значений естественных сил природы в общественных производительных силах. Это центральный вопрос оценки природно-ресурсных потенциалов.

Его рассмотрение начинается с определения и оценки природного потенциала, представляющего взаимообусловленное состояние и взаимодействие тел, элементов и сил природы (как бы первый этаж геосистемы). Например, геологический (минералообразующий) потенциал измеряется показателями плотности пород, сейсмической скорости, магнитной восприимчивости, энергетического сопротивления, температурного режима, целым рядом геохимических показателей. Их можно обозначить как показатели-причины. Через них выявляется другой ряд показателей (показателей-следствий) — плотность локальных структур, их насыщенность, запасы по категориям и др. Аналогичным образом анализируются биоклиматический, физиолого-климатический и другие природные потенциалы. Как специалисту по экономике и организации предприятий и отраслей хозяйства необходимо

знать технику и технологию производства, так и тому, кто занят обоснованием регионального социально-экономического развития, необходимо хотя бы в общих чертах понимать устройство природных объектов.

Переход к оценке непосредственно природно-ресурсного потенциала предполагает выделение и измерение естественных ресурсов, освоение которых технически возможно и экономически целесообразно. Здесь вступают в силу процедуры оценивания и показатели экономической эффективности. Геосистемный подход нацеливает на сохранение взаимосвязей между природными и природно-ресурсными потенциалами. Однако заметим, что перевод показателей из одной системы в другую является сложной операцией, методология которой еще до конца не ясна. Пока преобладают оценки единичного ресурса, в то время как необходимо переходить к оценке их территориальных сочетаний. Более того, возникает потребность в совместной оценке не только природных ресурсов, но и природных условий. В организации хозяйства ресурсы и условия выступают как единое целое. Они совокупно реализуются в хозяйственном механизме через рентные отношения. Только в рамках территориальных сочетаний ресурсов и условий можно установить ценность отдельных элементов природы и выразить их как национальное богатство, или как общественный фонд конкретного района, или как основной фонд отдельного предприятия.

Учет интегральных свойств природы, природно-ресурсных потенциалов и общественных факторов осуществляется с помощью природно-хозяйственного районирования (второй этаж геосистем). Такие районы выделяются по собственным основаниям — тип хозяйственной деятельности, расселение населения, транспортная сеть и тому подобное, но с обязательной координацией границ природно-ресурсных и хозяйственных комплексов.

Момент перехода от природного к социальному всегда опосредован управлением. Его иерархическому уровню должен соответствовать и масштаб операционных единиц природопользования. С переходом от одного масштаба к другому меняются формы и методы организации природно-ресурсной деятельности. Введение в формирование и освоение ресурсов организационного начала надстраивает геосистемы третьим этажом — управленческим, что придает им законченный вид. Появляется возможность проектировать *геопроизводственные системы* с параметрами, заданными как самой природой, так и общественными потребностями.

Автор и Т.Е. Дмитриева (ИСЭиЭПС Коми НЦ УрО РАН) провели оценку природно-экономических условий территории Республики Коми и Ненецкого автономного округа в следующей последовательности:

- 1 — измерение параметров природных и экономических процессов и явлений;
- 2 — сравнение результатов измерения с эталонными показателями;
- 3 — интерпретация результатов оценки в соответствии с целями и задачами территориального управления.

В анализе сведений о природе за основную таксономическую единицу принята вышеуказанная физико-географическая провинция. Выделено 23 физико-геогра-

фических провинции. Их масштаб и характер информации, полученной в ходе изучения, соответствуют специфике управления природопользованием на уровне субъекта Федерации.

Геологический потенциал первоначально установлен в границах тектонических блоков, а затем по физико-географическим провинциям. Здесь использованы два показателя: плотность тектонических разломов и число локальных структур (месторождений) на 1 тыс. кв. километров. Последний более приближен к практике геологоразведки; он колеблется от ОД до 4 единиц (в среднем по европейскому Северо-Востоку — 1,4), что примерно в шесть раз больше, чем в остальной части Русской платформы. Выявленный таким образом потенциал служит ориентиром в планировании первых стадий геолого-разведочных работ.

Биоклиматический потенциал рассчитан по специальным формулам с учетом коэффициента биологической продуктивности, зависящего от состояния тепла и влаги с коррекцией на температурный режим относительно северной границы полевого земледелия. Этот потенциал имеет зональный характер и колеблется от 0,08 (арктическая зона) до 1,68 (зона южной тайги); по физико-географическим провинциям — от 0,11 до 1,61.

Физиологический потенциал (потенциал охлаждения тела человека) рассчитан исходя из обусловленности уровня комфорта (дискомфорта) продолжительностью холодного периода, температурой воздуха и скоростью ветра. Этот показатель имеет зонально-азональный характер; его минимальное (относительно хорошее) значение — 7 баллов, максимальное (относительно плохое) — 9,2 балла. Специфика данного показателя такова, что разрыв в 2,2 балла оценивается как весьма существенный. В эти рамки укладывается разница в периоде дискомфорта от 30 до 118 дней для человека и с 27 до 128 дней для техники.

Влияние биоклиматического, физиолого-климатического потенциалов, а также экономико-географического положения конкретной территории на хозяйство можно выразить интегрально и конструктивно посредством *нормативно-экономической оценки природных условий*. Она дает возможность выявить меру и рубежи влияния местных условий на затраты по освоению территории и жизнеобеспечению населения. Например, удорожание строительства однотипных объектов на территории Республики Коми по сравнению с Московской областью составляет от 1,43 до 1,83 раза вдоль железной дороги и от 1,63 до 2,5 раза — по периферии.

Нормативный подход к оценке природно-ресурсного потенциала и комплекса разнообразных условий его освоения позволяет также более или менее корректно осуществить переход от природного к социальному. При этом имеется в виду, что природно-хозяйственное районирование является особым видом социально-экономического районирования и осуществляется по своим специфическим основаниям. Но с учетом геосистемных предпосылок оно обязательно должно включать всю совокупность природных и экономико-географических характеристик. Это как раз и позволило провести природно-хозяйственное районирование европейского Северо-Востока, пригодное для территориального управления. Выделено девять рай-

онов с обозначением уровней изученности и освоенности их природно-ресурсных потенциалов.

Оценка природно-ресурсных потенциалов и природно-хозяйственное районирование имеют соответствующую проекцию на три этапа управления процессами природопользования: стратегическое (прогнозное), тактическое (планово-программное) и оперативное (проектно-строительное). Таким образом осуществляется переход от оценки потенциальных ресурсов и условий к реальным возможностям их вовлечения в народно-хозяйственный оборот. При этом возникает возможность формирования комплексных природно-ресурсных компаний, способных на базе универсальных технологий осваивать месторождения разнообразных полезных ископаемых и обустраивать территорию на принципах геосистемности.

Опыт нашей оценки природно-ресурсных потенциалов с точки зрения понимания социально-экологической ситуации на европейском Северо-Востоке является, по-видимому, положительным, но не полным. Каждый оценочный сюжет целесообразно дополнить расчетом показателей влияния элементов природы на жизнь человека. Этим занимается медицинская география, которая является составной частью социальной экологии.

Социальная экология (или экология человека) — теоретическая основа охраны окружающей природной среды. Но последняя имеет и другие основания — технологические и экономические. Охрана выступает как функция хозяйственной деятельности. В настоящее время она столь масштабна, что можно и нужно ставить вопрос о ее выделении в качестве специфической сферы хозяйства.

Ее узловой проблемой является финансирование, вернее, неопределенность в части формирования и использования экономических ресурсов.

Затраты на охрану окружающей среды (ООС) осуществляют предприятия и государство. В период с 1992 по 1999 год действовали экологические фонды трех уровней (федеральный, региональный и муниципальный), которые также вкладывали средства на мероприятия по ООС. Тенденции последнего десятилетия таковы, что предприятия несут на себе не только бремя ответственности за состояние ООС, но практически все затраты на природоохранные мероприятия. Доли затрат бюджетов и предприятий составляют соответственно 1 % и 99% (табл. 1). Расходы консолидированного бюджета Республики Коми на мероприятия по ООС в 2005 году составили 0,1% от всех расходов.

Размеры экологических платежей (несмотря на принятые нормативные документы по увеличению их размеров) до сих пор не соответствуют значению природоохранных проблем ввиду своей малости.

Расходы государства по ООС идут на проведение природоохранных мероприятий (водных ресурсов, лесных ресурсов, охраны животного и растительного мира), проведение мониторинга и метеорологии, на образование и просвещение (выпуск информативных докладов и проведение конференций). Основная часть расходов бюджетных средств на ООС в Коми приходится на проведение лесовосстановительных работ (порядка 45% всех средств).

Затраты на природоохрану в республике в 1998 году составили 1,4 млрд. рублей, в 2005 году — 2,7 млрд. рублей. Традиционно на охрану и рациональное использование водных ресурсов расходуется в целом более половины всех затрат, хотя можно отметить, что в последнее время (2000—2005 годы) наблюдается рост затрат на мероприятия по утилизации отходов. Наиболее значима роль "мегапредприятий-загрязнителей" (ОАО "МБП СЛПК", ОАО "Газпром" и так далее). Например, доля инвестиционных затрат на ООС ОАО "МБП СЛПК" составляет порядка 60% от общего объема инвестиций.

Размеры платежей, направляемых в бюджеты и предназначенных для проведения природоохранных мероприятий, а также объемы перечисляемых на эти цели средств от бюджетов различных уровней совершенно недостаточны для кардинального решения задач рационального природопользования.

Действующие в настоящее время в сфере ООС экономические механизмы не позволяют в полной мере обеспечить необходимые темпы развития природоохранной инфраструктуры и нормативно допустимый уровень очистки вредных веществ. Существующие проблемы качества очистки и утилизации необходимо решать путем совершенствования законодательных, административных и экономических инструментов, которые могут иметь как штрафной, так и стимулирующий характер.

Особенно следует подчеркнуть роль индикативного планирования. Сейчас мы наглядно видим, к чему приводит несогласованное развитие, например, топливно-энергетического хозяйства: интересы нефтяников, угольщиков и газовиков не совпадают с интересами энергетиков, руководителей отраслей и предприятий, ссылаются на специфические условия и рыночные требования, а в итоге замерзают люди. Ясно, что заранее следует составлять территориальные балансы топлива и электричества, как, впрочем, и многих других производственных и потребительских ресурсов. С учетом экологических условий целесообразно составлять балансы общих территориальных ресурсов земли, воды, промышленных и селитебных площадей применительно к конкретным районам и узлам застройки. Рынок должен наращивать социально-экономический потенциал районов, а не разрушать его.

Заметим, что движение конкретных *потенциалов* отражает суть развития районов и городов, следовательно, предопределяет содержание планов. На современном этапе особое внимание следует обращать на территориальную взаимосвязь культурного, политического, организационного, человеческого, финансового, промышленного, технологического, инфраструктурного и природно-ресурсного потенциалов. В этом заключается суть комплексного подхода. Трансформация одного потенциала в другой — природно-ресурсного — в финансовый, финансового — в социальный и научно-технический и так далее по кругу общественного воспроизводства — как раз и является индикатором результативного регионального управления.

Таблица 1

Затраты на ООС по Республике Коми
(млн. рублей)

Источники	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Консолидированный бюджет	15,0	33,0	57,0	35,0	46,0	40,0	41,0	23,0
Расходы предприятий	1365,8	2097,2	2728,3	2342,4	1802,2	2005,6	2332,7	2711,2
Всего	1378,8	2130,2	2785,3	2377,4	1848,2	2045,6	2373,7	2734,2

Таблица 2

Затраты предприятий на ООС в Республике Коми
(млн. рублей)

Виды затрат	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Всего	1365,8	2097,2	2728,3	2342,4	1802,2	2005,6	2332,7	2711,2
Текущие затраты	1137,3	1435,5	1594,6	1413,6	1359,8	1526,9	1631,8	1524,5
Капитальный ремонт	62,2	56,2	81,6	79,9	69,3	87,2	88,5	76,3
Инвестиции	148,9	582,6	1036,3	755,3	254,4	262,0	493,0	960,0
Экологические платежи	15,4	22,9	15,8	93,6	118,7	129,5	119,4	150,4

* * *

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ
ЧУКОТСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА И РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОРЕННЫХ
МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ**

2—3 июля 2007 года в Анадыре состоялось выездное заседание Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в Чукотском автономном округе, на котором были обсуждены проблемы социально-экономического развития округа. В заседании приняли участие члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, работники Аппарата Совета Федерации, депутаты окружной Думы, руководители органов исполнительной власти округа, представители общественных организаций. На заседании комитета выступили А.Д. Даллакян — заместитель губернатора Чукотского автономного округа, В.П. Горин — заместитель председателя Думы Чукотского автономного округа, В.Г. Кеулькут — председатель Совета представителей коренных малочисленных народов при правительстве Чукотского автономного округа, Н.П. Родионова — председатель общественной организации эскимосов Чукотского автономного округа, Г.А. Тынанкергава — председатель Совета старейшин региональной общественной организации Чукотского автономного округа "Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" и другие. Провел заседание и выступил на нем председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник. Ниже публикуем решение комитета, принятое по итогам выездного заседания.

РЕШЕНИЕ
Комитета Совета Федерации по делам Севера
и малочисленных народов
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ
ЧУКОТСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА
И РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

г. Анадырь

2 июля 2007 года

Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, рассмотрев на выездном заседании в г. Анадыре с участием представителей органов государственной власти Чукотского автономного округа вопрос "Социально-экономическое развитие Чукотского автономного округа и решение проблем обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов", отмечает следующее.

Чукотский автономный округ является стратегическим форпостом на востоке страны и играет исключительно важную роль в экономике и обеспечении геополитических интересов, обороноспособности и экономической безопасности России.

Это самая отдаленная от центральных районов страны территория, имеющая наиболее экстремальные природно-климатические условия. Поэтому для нее в наибольшей степени характерны специфические особенности районов Севера России. Низкая плотность расселения, удаленность и труднодоступность, недостаток собственных топливных ресурсов, необходимость создания запасов и длительного хранения потребляемой продукции и сырья, низкий уровень транспортной обеспеченности, высокая стоимость энергоресурсов и тарифов на жилищно-коммунальные услуги, неразвитость инфраструктуры, моноотраслевая экономика, высокие издержки производства являются объективными факторами, которые негативно влияют на социально-экономическое положение округа.

На первых этапах перехода на рыночные отношения при снижении уровня государственной поддержки северных территорий действие этих факторов привело к серьезным негативным социально-экономическим последствиям — спаду производства, закрытию предприятий, росту безработицы, падению жизненного уровня основной части населения. За период между двумя переписями населения 1989 и 2002 годов численность населения округа сократилось со 164 до 54 тысяч человек. Чукотский автономный округ оказался в числе самых неблагополучных в социально-экономическом отношении субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем последующий переход в округ в начале текущего десятилетия ряда крупных налогоплательщиков и принятие органами государственной власти округа действенных мер позволили в значительной степени улучшить ситуацию в экономике, социальной сфере и демографии.

Доходы консолидированного бюджета к 2005 году по сравнению с 2000 годом выросли в 6,5 раза и достигли 13,2 млрд. рублей. Валовой региональный продукт Чукотского автономного округа в 2006 году оценивается в размере 14 374 млн.

рублей (в основных ценах), в расчете на душу населения он увеличился с 66 тыс. рублей в 2000 году до 285 тыс. рублей в 2006 году.

Укрепилось финансовое положение предприятий, работающих в округе. Значительно улучшилось жизнеобеспечение округа. Выросли объемы строительных работ, сдачи жилья, объектов инфраструктурных отраслей, образования, здравоохранения и других направлений социальной сферы. В 2006 году введено 6,6 тыс. кв. метров жилья, общеобразовательных учреждений на 116 ученических мест, больниц на 113 коек. Выросли показатели уровня жизни населения округа, значительно сократились задолженность по заработной плате и численность безработных.

Улучшилась демографическая ситуация. В 2006 году коэффициенты рождаемости и смертности на 1 тысячу человек составили 15,3 и 11,6, при средних по России 10,4 и 15,3 соответственно. Естественный прирост населения составил 3,7% в отличие от среднероссийских показателей, характеризующихся убылью населения на 4,9%.

Произошло улучшение и социально-экономического положения коренных малочисленных народов, проживающих в округе. Так, в 2000 году число родившихся, численность которых составляет около 80% от всех коренных малочисленных народов округа, составило 315, а умерших — 189 человек, в 2005 году соответственно 346 и 145 человек.

В целях сохранения и развития традиционных видов хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов в Чукотском автономном округе был принят ряд важных нормативных документов: законы "О государственном регулировании развития морского зверобойного промысла в Чукотском автономном округе", "О государственной поддержке развития северного оленеводства в Чукотском автономном округе", ежегодно принимается региональная целевая программа "Государственная поддержка сельскохозяйственного производства Чукотского автономного округа" и другие.

В результате этого улучшилось состояние дел в основных отраслях хозяйствования коренного населения, наметилась устойчивая тенденция роста поголовья оленей, производства оленины, улучшилось материальное положение жителей национальных сел. Так, если по состоянию на конец 2000 года поголовье оленей составляло 99,44 тыс. голов, а улов рыбы и добыча других морепродуктов — 13,7 тыс. тонн (без морского зверя), то на аналогичный период 2006 года — соответственно 162 442 головы и 47,5 тыс. тонн.

Несмотря на положительные тенденции, текущее состояние региона нельзя признать устойчивым.

В связи с уходом в 2006 году крупнейших налогоплательщиков социально-экономическая ситуация в округе оценивается как нестабильная. Кратковременное привлечение в округ крупных налогоплательщиков и значительные инвестиционные вливания позволили решить только самые острые проблемы.

Уже в 2006 году консолидированный бюджет округа по сравнению с предшествующим годом сократился более чем на 30%, причем если в 2005 году более двух третей его доходов составляли налоговые поступления, то в 2006 году они состави-

ли чуть более одной трети, а более 60% доходов составили безвозмездные поступления, в основном из федерального бюджета. Серьезной проблемой для округа остается снижение численности населения, основной причиной которого является миграционная убыль, связанная с естественным оттоком населения в центральные районы страны. К 2006 году население округа сократилось до 51 тысячи человек, миграционная убыль населения за год составила 228 человек. Сократилась численность коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории округа. Так, в 2005 году их численность составляла 14 884 человека, а в 2006 году — 14 750 человек; при этом численность шести (долганы, ительмены, кереки, нанайцы, орочи, ульчи) из тринадцати малочисленных народов округа составляет от одного до четырех человек.

Развитие экономики Чукотского автономного округа на существующем уровне не обеспечивает необходимых условий для вывода региона из категории дотационных, требуется реализация комплексных мер государственной поддержки развития территории на долгосрочный период.

Приведенный анализ показывает как недостаточность объема собственных средств округа для обеспечения стабильного и устойчивого социально-экономического развития, так и недостаточный для жизнеобеспечения и развития округа уровень государственной поддержки.

Комитет считает, что первостепенную роль в развитии округа, как и других северных территорий, имеет осуществление эффективной политики в отношении северных регионов со стороны государства. Однако, несмотря на усиление в последнее время внимания федеральных органов государственной власти к проблемам северных территорий, проводимая финансовая, бюджетная, социальная политика имеет недостаточную направленность на сбалансированное и устойчивое развитие северных регионов.

В ходе осуществления реформ в различных областях государственного строительства, при принятии нормативных правовых актов, разработке федеральных целевых программ развития Российской Федерации мало учитываются социально-экономические и природно-климатические особенности северных регионов. К тому же даже предусмотренные меры по развитию северных регионов в большинстве случаев не выполняются.

Так, за истекший период 2007 года не обеспечиваются в полном объеме выполнение мероприятий и запланированный уровень финансирования федеральных целевых программ "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 годы и до 2010 года" и "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года", от реализации которых в значительной степени зависят социально-экономическое положение Чукотского автономного округа и жизнедеятельность коренных малочисленных народов.

Участники заседания считают, что обеспечение устойчивого социально-экономического развития Севера в целом и Чукотского автономного округа в частности, включая сохранение и развитие проживающих здесь коренных малочисленных народов, возможно только при условии учета при проведении государственной

политики социально-экономических и природно-климатических особенностей северных регионов на основе научно обоснованной стратегии их развития.

В основе такой политики должны лежать следующие принципы:

усиление роли государства в развитии северных регионов на основе сочетания протекционистской политики, направленной на создание благоприятных условий для функционирования северной экономики и жизнедеятельности населения, и мер, обеспечивающих саморазвитие и самодостаточность северных регионов;

учет в межбюджетных отношениях, налогообложении, таможенном регулировании и других сферах экономической политики необходимости компенсации повышенных затрат на производство и жизнеобеспечение населения в северных регионах;

проведение дифференцированного подхода в отношении каждой северной территории с учетом особенностей их природно-климатических условий и уровня социально-экономического развития;

комплексное развитие северных территорий при обеспечении опережающего развития социальной инфраструктуры и соблюдения прав и гарантий коренных малочисленных народов;

обеспечение рационального природопользования как основы хозяйственного развития, экологической безопасности, сохранения коренных малочисленных народов;

ускоренное внедрение достижений науки и новых технологий, обеспечивающее высокоэффективное и экологически безопасное производство и благоприятные условия жизнедеятельности населения;

оптимизация численности населения на основе создания новых рабочих мест, подготовки местных кадров и закрепления их на Севере, содействие переселению нетрудоспособных и социально незащищенных граждан в места с более благоприятным климатом;

создание условий, обеспечивающих сохранение традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Принимая во внимание вышеизложенные обстоятельства, комитет решил:

1. В целом положительно оценить деятельность органов государственной власти Чукотского автономного округа по социально-экономическому развитию округа и решению проблем обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов. Рекомендовать органам государственной власти Чукотского автономного округа первоочередное внимание уделять наращиванию экономического потенциала и развитию инфраструктурных отраслей, необходимых для обеспечения стабильного и устойчивого жизнеобеспечения и социально-экономического развития округа.

2. Поддержать разработанную органами государственной власти Чукотского автономного округа и одобренную Председателем Правительства Российской Федерации стратегию развития округа до 2020 года, основанную на значительном росте инвестиций, в том числе из федерального бюджета, в добычу полезных ископаемых, рыбное хозяйство, транспортную и энергетическую инфраструктуру региона. Рекомендовать Правительству Российской Федерации совместно с органами государственной власти Чукотского автономного округа разработать и реализовать конкрет-

ные меры, позволяющие сохранить достигнутый уровень социально-экономического положения и темпы развития округа, компенсировать потери доходов бюджета, вызванные уходом из округа крупнейших налогоплательщиков.

3. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

определить конкретные меры по реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации по экономическому и социальному развитию Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

принять меры по безусловному выполнению в 2007 году и в последующие годы мероприятий федеральных целевых программ "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 годы и до 2010 года" и "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года", обеспечить их финансирование из средств, предусмотренных в федеральном бюджете в полном объеме;

обеспечить выполнение Плана мероприятий по оптимизации численности населения, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, путем создания условий для закрепления квалифицированных кадров и выезда нетрудоспособных лиц на 2005—2010 годы (распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 января 2005 года № 44-р) и Плана мероприятий социально-экономического развития районов Севера (распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2005 года № 185-р);

принять нормативные правовые акты, необходимые для организации и функционирования территорий традиционного природопользования, развития традиционных сфер деятельности коренных малочисленных народов Севера.

4. Федеральному Собранию Российской Федерации ускорить рассмотрение и принятие проектов федеральных законов "О северном оленеводстве", "О внесении изменений в Федеральный закон "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об увеличении базовой части трудовой пенсии лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях", "О внесении изменений в статью 24 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 10 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу защиты конституционных прав и законных интересов коренных малочисленных народов Российской Федерации" (в части защиты конституционных прав коренных малочисленных народов Российской Федерации).

5. Добиваться создания федерального органа исполнительной власти, отвечающего за формирование и реализацию государственной социально-экономической политики на Севере России, координацию работы федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в решении проблем жизнеобеспечения и развития северных территорий.

6. Продолжить практику проведения выездных заседаний комитета в северных субъектах Российской Федерации как важной формы взаимодействия федераль-

ных и региональных органов по вопросам социально-экономического развития северных регионов Российской Федерации.

7. Направить настоящее решение в Правительство Российской Федерации, в законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к районам Севера.

Председатель Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

Г.Д. Олейник

О ПРАКТИКЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В СЕВЕРНЫХ РАЙОНАХ РОССИИ НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)

18—19 октября 2007 года в г. Якутске состоялось выездное заседание Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов по вопросу "О практике реализации приоритетных национальных проектов в северных районах России на примере Республики Саха (Якутия)".

В заседании приняли участие члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представители Администрации Президента Российской Федерации, работники Аппарата Совета Федерации, депутаты Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), члены Правительства Республики Саха (Якутия), члены Совета при Президенте Республики Саха (Якутия) по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, члены координационного совета Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Открыл и провел выездное заседание комитета председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник. На заседании выступили: Е.И. Михайлова — вице-президент Республики Саха (Якутия), Н.С. Тимофеев — председатель Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), А.В. Румянцев — заместитель Министра строительства и промышленности строительных материалов Республики Саха (Якутия), Р.Г. Дмитриев — Министр сельского хозяйства Республики Саха (Якутия), Г.А. Егорова — первый заместитель Министра здравоохранения Республики Саха (Якутия), В.В. Петров — первый заместитель Министра образования Республики Саха (Якутия), А.П. Сеница — первый заместитель генерального директора ОАО "Сахателеком", А.Н. Алексеев — ректор Якутского государственного университета имени М.К. Амосова, А.В. Кривошапкин — председатель постоянного комитета по проблемам Арктики и коренных малочисленных народов Севера Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия).

По итогам обсуждения на выездном заседании комитета было принято решение, которое публикуется ниже.

РЕШЕНИЕ
О ПРАКТИКЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНЫХ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ
В СЕВЕРНЫХ РАЙОНАХ РОССИИ
(на примере Республики Саха (Якутия))

Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, рассмотрев на выездном заседании в г. Якутске с участием представителей органов государственной власти Республики Саха (Якутия) вопрос "О практике реализации приоритетных национальных проектов в северных районах России (на примере Республики Саха (Якутия))", отмечает следующее.

Приоритетные национальные проекты направлены на решение первоочередных социальных проблем — обеспечение граждан России достойным жильем, качественным образованием, доступным медицинским обслуживанием, продуктами питания. Особую важность они имеют для северных территорий, уровень и качество жизни большей части населения которых значительно ниже, чем в других регионах страны.

Вопросы реализации приоритетных национальных проектов постоянно находятся в центре внимания органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Саха (Якутия). Образован и активно работает Совет при Президенте Республики Саха (Якутия) по реализации приоритетных национальных проектов Российской Федерации, утверждены положение о Совете и его состав.

Проводится большая работа по разработке мер, направленных на выполнение приоритетных национальных проектов. Утвержден План действий по реализации приоритетных национальных проектов. По всем четырем проектам приняты необходимые республиканские нормативные правовые акты, паспорта и сетевые графики реализации проектов, подписаны соглашения с федеральными органами исполнительной власти и муниципальными образованиями. Регулярно анализируется практика проводимой работы, вырабатываются меры по ее совершенствованию. Наряду со средствами, поступающими из федерального бюджета, для достижения целей национальных проектов активно привлекаются средства республиканского бюджета, бюджетов муниципальных образований, внебюджетных источников.

В рамках **приоритетного национального проекта "Здоровье"** в 2006 году использовано 624,9 млн. рублей средств федерального бюджета, 352,6 млн. рублей средств консолидированного бюджета республики, из внебюджетных источников привлечено 20,9 млн. рублей.

Мероприятия по осуществлению денежных выплат, переподготовке врачей в значительной степени улучшили укомплектованность первичного звена здравоохранения участковыми терапевтами, педиатрами, врачами общей (семейной) практики, количество сертифицированных врачей выросло с 80,1 % в 2005 году до 94 % на конец 2006 года. В лечебно-профилактические учреждения поступило 335 единиц медицинского оборудования, на 30 % увеличились общий объем и виды исследований. На отделения и станции скорой помощи поставлено 85 автомобилей. Итогом реализации мероприятий проекта в 2006 году стало повышение ка-

чества, доступности и бесплатности медицинской помощи населению, расширение перечня профилактических мероприятий, в том числе в рамках национального календаря прививок, осуществление мониторинга здоровья работающего населения.

На 2007 год запланированы поставка 236 единиц диагностического оборудования (из них к настоящему времени поступило 186), 54 единиц санитарного автотранспорта (49), проведение 180 тысяч профилактических обследований на ВИЧ-инфекцию и 180 тысяч — на гепатиты В и С, второго этапа диспансеризации граждан, работающих в государственных и муниципальных учреждениях социальной сферы, проведение углубленных медицинских осмотров работников, занятых на работах с вредными или опасными производственными факторами.

Финансирование **приоритетного национального проекта "Образование"** за 2006 год из федерального бюджета составило 254,5 млн. рублей, из консолидированного бюджета Республики Саха (Якутия) — 209,8 млн. рублей. В 2007 году запланированы средства в объеме 283,1 млн. рублей и 296,6 млн. рублей соответственно.

В рамках этого проекта ежегодно 114 лучшим учителям республики выплачивается денежное поощрение по 100 тыс. рублей, более 10 тысяч работников государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений получают дополнительное вознаграждение в размере 1 тыс. рублей с учетом районного коэффициента и начислений за выполнение функций классного руководителя. За успехи в интеллектуальной, художественно-творческой и спортивной деятельности каждый год по 700 учащихся получают республиканскую стипендию в размере 20 тыс. рублей. В 2006 году 32 победителя и дипломанта Всероссийских конкурсов, олимпиад и состязаний удостоены премий Президента Российской Федерации.

За 2006—2007 годы 70 школ получили по 1 млн. рублей на внедрение инновационных образовательных программ, 39 инновационных школ — участников конкурса получили поощрение в виде современного учебного оборудования. Плановая работа по подключению к сети Интернет образовательных учреждений выполнена на 100%. В 2006 году в общеобразовательные учреждения республики было поставлено 184 комплекта учебного оборудования, в 2007 году планируется оснащение школ республики не менее 200 комплектами оборудования. В прошлом году сельские школы республики получили 93 автотранспортные единицы, в том числе 40 микроавтобусов за счет средств республиканского и муниципального бюджетов. В 2007 году планируется приобретение 64 единиц автотранспорта за счет федерального, республиканского и муниципального бюджетов.

В 2007 году Республика Саха (Якутия) вошла в число победителей конкурса субъектов Федерации, реализующих комплексные проекты модернизации образования. На эти цели в 2007 году будет направлено 215,1 млн. рублей из федерального и 303,8 млн. рублей из республиканского бюджетов.

Якутский государственный университет, выиграв федеральный конкурс по отбору образовательных учреждений высшего профессионального образования, внедряющих инновационные образовательные программы, реализует программу "Научно-образовательный технологический центр инновационного развития Се-

веро-Востока России". Университет в 2007—2008 годах получит грант в размере 506 млн. рублей, в том числе 362 млн. рублей из средств федерального бюджета, 104 млн. рублей из республиканского бюджета и 40 млн. рублей от ОАО "Нижне-ленское". Это позволит университету реализовать ряд перспективных инновационных проектов в области технологического переоснащения, перехода на инновационные формы обучения, создания учебных полигонов, развития инновационного наукоемкого предпринимательства, трансферта передовых технологий и развития интеллектуального производства.

Финансирование **приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России"** в 2006 году из федерального бюджета составило 168 млн. рублей, из бюджета Республики Саха (Якутия) — 370,7 млн. рублей.

В целях реализации проекта принята республиканская целевая программа "Жилище" на 2007—2009 годы. В 2006 году улучшили свои жилищные условия (в том числе с использованием ипотечных кредитов и займов) 276 молодых семей, в 2007 году выделены субсидии 244 молодым семьям. Для работников бюджетной сферы введены в эксплуатацию 366 квартир, в городах Якутск, Покровск и Ленск начато строительство 5 многоквартирных жилых домов на 415 квартир. Количество взятых гражданами ипотечных кредитов в 2006 году возросло в 3,1 раза по сравнению с 2005 годом, выдано 479 таких кредитов на общую сумму 400,2 млн. рублей. В 2007 году планируется выдать ипотечных жилищных кредитов на 308 млн. рублей. За 2006 год ввод объектов жилья по республике составил 285,5 тыс. кв. метров, что на 109,5% больше, чем в 2005 году, в том числе введено индивидуального жилья 124,4 тыс. кв. метров.

Более быстрыми темпами выполняются государственные обязательства по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством. Из них в 2006 году 389 семей улучшили свои жилищные условия. Выделяются средства на обеспечение жильем граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых специалистов и молодых семей, педагогических работников сельских малокомплектных школ арктических и северных улусов, других категорий граждан.

На реализацию **приоритетного национального проекта "Развитие агропромышленного комплекса"** использовано за 2006 год 468,5 млн. рублей, что составляет 81% от плана.

В рамках проекта проводится работа по увеличению объемов строительства и модернизации животноводческих комплексов. За 2006 год подписали кредитные договоры 17 хозяйств на общую сумму 55,8 млн. рублей, за 9 месяцев 2007 года выдано кредитов на сумму 37,4 млн. рублей. Введен в эксплуатацию животноводческий комплекс в селе Модут Намского улуса на 170 голов. В 2007 ведется строительство 23 конебаз, 34 сайылыков (летних ферм), утверждено строительство 24 животноводческих комплексов (ферм) с общей стоимостью проекта 646,75 млн. рублей. В 2006 году в республику поставлено 1 тыс. голов племенного крупного рогатого скота, 850 голов племенных лошадей. Подана заявка на поставку в 2007 году 1,2 тыс. голов племенного крупного рогатого скота, 1,5 тыс. голов племенных лошадей, 2,5 тыс. голов племенных оленей.

Для расширения материально-технической и финансовой базы малых форм хозяйствования за 2006 год заключено 1017 кредитных договоров личными подсобными хозяйствами на 102,9 млн. рублей и 47 крестьянскими хозяйствами на 31,6 млн. рублей. В 2006 году из республиканского бюджета софинансировано развитие 102, а в 2007 году — 55 вновь созданных сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов. Для молодых специалистов в сельской местности в 2006 году завершено строительство 115 индивидуальных жилых домов общей площадью 9,1 тыс. кв. метров, на 2007 год предусмотрено строительство 106 индивидуальных жилых домов.

Значительное внимание в Республике Саха (Якутия) уделяется вопросам улучшения ее демографического положения, государственной поддержки семьи, материнства и детства.

Еще в 1999 году в республике была принята Концепция демографической политики, в 2005 году утверждены новая Концепция семейной и демографической политики в Республике Саха (Якутия) до 2015 года и План действий по ее реализации на 2006—2010 годы. Реализуется государственная целевая программа "Семья и дети Республики Саха (Якутия)" на 2007—2011 годы, в которую включена подпрограмма "Дети Арктики".

Принятые меры по демографической политике и поддержке семьи способствовали сохранению положительного естественного прироста населения, снижению младенческой смертности и увеличению ожидаемой продолжительности жизни.

В рамках проведения в 2008 году Года семьи, объявленного Президентом России В.В. Путиным, в Республике Саха (Якутия) осуществлен ряд мероприятий: образован организационный комитет Года семьи, разработан план основных мероприятий года, ведется разработка нормативно-правовой базы по данному вопросу, установлены правительственные гранты по инновационным направлениям в семейной политике и обустройству жилья для семьи, организуется Форум родительской общественности, создается Информационный центр "Года семьи".

Таким образом, в Республике Саха (Якутия) проводится значительная работа по реализации приоритетных национальных проектов, опыт которой может быть использован другими северными субъектами Российской Федерации.

В то же время участники заседания отмечают, что эффективная реализация приоритетных национальных проектов в северных регионах может быть обеспечена при существенном увеличении объемов ее финансирования, в первую очередь за счет средств федерального бюджета, и более полном учете специфических особенностей северных территорий.

Принимая во внимание изложенное, комитет р е ш и л :

1. Положительно оценить деятельность органов государственной власти Республики Саха (Якутия) по реализации приоритетных национальных проектов.

2. Рекомендовать **Правительству Российской Федерации:**

при реализации в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях приоритетных национальных проектов обеспечить дифференцированный подход

для различных субъектов Российской Федерации с учетом их социально-экономического положения и природно-климатических условий, повышенных требований обеспечения экологической безопасности;

рассмотреть вопрос о выделении дополнительных средств субъектам Российской Федерации, полностью или частично отнесенным к районам Севера, на реализацию мероприятий, предусмотренных приоритетными национальными проектами, а также об увеличении доли средств, поступающих из федерального бюджета в рамках софинансирования.

3. Рекомендовать Правительству Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам:

а) при реализации приоритетного национального проекта "Здоровье":
особое внимание обратить на профилактическую направленность проводимых мероприятий, организацию полноценной диспансеризации взрослого (прежде всего коренного) и детского населения северных регионов, на широкое санитарно-гигиеническое просвещение всех граждан;

с целью закрепления медицинских сотрудников в отдаленных местностях принять меры по увеличению целевой подготовки врачей и средних медицинских работников из числа жителей северных районов;

разработать механизм обязательного страхования здоровья граждан, проживающих в северных районах;

б) при реализации приоритетного национального проекта "Образование":
провести корректировку приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации, предусмотрев в них особые меры по развитию системы образования в северных регионах, учитывающие их природно-климатические и географические особенности (развитие малокомплектных школ, школ корректирующего типа, введение новых здоровьесберегающих образовательных технологий и т.д.);

восстановить в Федеральной целевой программе "Дети России" на 2007—2010 годы подпрограмму "Дети Севера", предусмотрев в ней меры по развитию системы детского здравоохранения и образования в северных регионах;

предусмотреть в Федеральной целевой программе развития образования на 2006—2010 годы меры по дополнительному финансированию за счет средств федерального бюджета строек и объектов образования в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

в) при реализации приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России":

принять меры, направленные на увеличение объема инвестиций в жилищное строительство в районах Севера, прежде всего для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не имеющих собственных инвестиционных ресурсов и возможностей для их привлечения;

осуществить мероприятия, направленные на оптимизацию численности населения, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях,

путем создания условий для закрепления квалифицированных кадров и выезда нетрудоспособных граждан;

разработать дополнительные меры, направленные на ускорение решения проблемы выезда из северных регионов неработающих граждан, прежде всего пенсионеров и инвалидов;

г) при реализации приоритетного национального проекта "Развитие АПК":

предусмотреть компенсацию сельскохозяйственным товаропроизводителям части тарифов на перевозку в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности и части стоимости племенных животных, комбикормов, минеральных удобрений, средств химизации, горюче-смазочных материалов, а также части затрат на выплату страхового взноса по страхованию сельскохозяйственных животных;

решить совместно с ОАО "Россельхозбанк", Сбербанком России и другими кредитными организациями вопросы повышения доступности кредитных ресурсов для работающих в северных регионах сельскохозяйственных товаропроизводителей, особенно сельскохозяйственных кооперативов и крестьянско-фермерских хозяйств, расширения сети указанных кредитных организаций в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

вести в практику систематическое совместное рассмотрение реализации мер по поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей, предусмотренных Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы;

д) принять концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и в рамках ее реализации разработать меры по охране здоровья, совершенствованию системы образования, профессиональной подготовки, развитию традиционных отраслей хозяйства коренных малочисленных народов.

4. Рекомендовать **Федеральному Собранию Российской Федерации**:

ускорить рассмотрение и принятие проекта федерального закона "О северном оленеводстве";

внести изменения в Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства", учитывающие особенности функционирования сельского хозяйства в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в том числе традиционных отраслей хозяйствования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;

разработать и принять законодательные акты: о государственных гарантиях медицинской помощи гражданам Российской Федерации, о регулировании частной медицинской деятельности, о правах пациентов, о репродуктивном здоровье населения, об охране здоровья детей, государственной семейной и демографической политике Российской Федерации.

5. Рекомендовать **органам государственной власти субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к районам Севера**, шире привлекать для реализации приоритетных национальных проектов финансовые и

иные ресурсы региона, муниципальных образований, предприятий и организаций, граждан и других источников.

6. Комитету Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов изучить внесенные при подготовке и в ходе выездного заседания предложения, не включенные в настоящее решение, и направить их в соответствующие министерства и ведомства Российской Федерации.

7. Направить настоящее решение в Правительство Российской Федерации, в законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к районам Севера.

Председатель Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

Г.Д. Олейник

ИНФОРМАЦИЯ

о 27-м съезде Союза городов Заполярья и Крайнего Севера

18 октября 2007 года в г. Салехарде состоялся 27-й съезд Союза городов Заполярья и Крайнего Севера.

Делегатов и участников съезда приветствовал вице-губернатор Ямало-Ненецкого автономного округа В.Н. Казарин.

Съезд рассмотрел вопрос "О реализации приоритетных национальных проектов на территориях муниципальных образований районов Заполярья и Крайнего Севера: первые результаты, проблемы и пути их решения".

С информацией по данному вопросу выступили: глава муниципального образования г. Салехарда А.М. Спирин, заместитель главы администрации г. Братска Т.И. Литвинова.

С докладом "О деятельности Союза городов Заполярья и Крайнего Севера по вопросам становления местного самоуправления в Российской Федерации" выступил А.В. Харитонов, председатель районного Совета муниципального образования "Мирнинский район".

На съезде были также рассмотрены вопросы поддержки одаренных детей Заполярья и Крайнего Севера, об итогах Всероссийского фестиваля детского творчества юных северян "Сияние Севера". Было решено, что следующий этап детского фестиваля пройдет в г. Братске Иркутской области в 2008 году.

Был рассмотрен ряд организационных и финансово-хозяйственных вопросов.

Делегаты съезда приняли обращение к жителям городов Крайнего Севера и Заполярья с призывом принять активное участие в выборах депутатов Государственной Думы и тем самым выразить свою поддержку курсу Президента Российской Федерации В.В. Путина.

Президентом Союза городов Заполярья и Крайнего Севера вновь избран Игорь Леонидович Шпектор.

Делегаты съезда и приглашенные посетили ряд учреждений культуры и спорта г. Салехарда, природно-этнографический комплекс поселка Горноknязевск. В окружном центре национальных культур для делегатов съезда и жителей столицы округа был дан концерт, в Центре детского творчества состоялось знакомство с выставкой детского прикладного творчества и рисунка.

В следующем выпуске научно-информационного бюллетеня будет опубликован ряд материалов съезда.

Далее публикуется приветствие Председателя Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейника, направленное в адрес съезда.

Президенту Союза городов Заполярья
и Крайнего Севера

И.А. Шпектору

Уважаемый Игорь Леонидович!

От имени Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов поздравляю Вас, всех делегатов с началом работы 27-го съезда Союза городов Заполярья и Крайнего Севера!

С удовлетворением отмечаем, что съезд проходит в год, когда Союзу городов Заполярья и Крайнего Севера исполнилось 15 лет. Он создавался в трудное для страны время. И не случайно главной целью его создания было объединение усилий руководителей, депутатов, всех жителей, чтобы выстоять в условиях переходного периода и обеспечить нормальную жизнедеятельность северян, оказавшихся в наиболее сложной ситуации по сравнению с жителями других городов страны.

За эти годы Союз городов Заполярья и Крайнего Севера пополнился новыми представителями, и сейчас в него входят руководители 52 северных городов и районов. Все эти годы вы настойчиво отстаивали интересы северян, добивались формирования сильной государственной северной политики.

Союз городов Заполярья и Крайнего Севера внес значительный вклад в стабилизацию и развитие экономики, социального положения северян, сохранение уникальной природы Севера, культуры, традиционных промыслов и ремесел малочисленных народов.

В своей работе Союз уделяет значительное внимание решению проблем экологии, здоровья, культуры, образования северян, особенно детей и подростков, их нравственному, эстетическому, физическому воспитанию.

Много сил и энергии отдаете вы строительству, сохранению и ремонту имеющегося жилищного фонда, оказанию качественных услуг в здравоохранении, образовании, культуре и других сферах жизнедеятельности.

Для решения этих и других насущных проблем Союз городов Заполярья и Крайнего Севера активно участвует в законотворческой деятельности, используя право законодательной инициативы членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных органов субъектов Российской Федерации.

За это время сложилась хорошая практика совместной работы Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов с Союзом городов Заполярья и Крайнего Севера по законодательному обеспечению деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов в районах Крайнего Севера.

Желаю всем делегатам съезда крепкого здоровья, благополучия и новых успехов по обеспечению достойной жизни жителей городов Крайнего Севера и Заполярья!

Председатель Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

Г.Д. Олейник

М.А. Тараканов,

*научный сотрудник Института экономических проблем
Кольского научного центра РАН*

ИННОВАЦИИ В РАЗВИТИИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КАЧЕСТВЕ ЛЕКАРСТВА ОТ НЕИЗБЫВНОЙ НОСТАЛЬГИИ ПО "УМЕНЬШЕНИЮ" СЕВЕРА КАК ОБЪЕКТА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ И КОМПЕНСАЦИЙ

Нормативное творчество по "уменьшению" Севера в качестве объекта территориального регулирования государственных гарантий и компенсаций до рамок районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей*, равно как и употребление словосочетаний типа "районы и местности с неблагоприятными климатическими условиями", "местности с особыми климатическими условиями" и тому подобное, приводят к коллизиям, избежать которые возможно путем инноваций иного рода — цивилизованного развития федеративных отношений.

Север в обыденном сознании ассоциируется прежде всего с представлением о холоде. В этом смысле Российская Федерация почти северное государство. Полюс холода Северного полушария (абсолютный минимум минус 71⁰С) располагается в Сибири в Оймяконской котловине (само слово "Оймякон" в переводе со староякутского значит "свирепый мороз"). Господство холодного континентального воздуха умеренных широт приводит к тому, что во Владивостоке, лежащем на 43⁰ северной широты, январская температура минус 15⁰С, в то время как в Мурманске,

* Напр., в проекте Федерального закона "О перечне районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей", вносимом депутатами Государственной Думы В.Н. Пивненко, А.В. Пехтиным и др., в ст. 2 слово "Север" ограничено такой формулировкой: "В целях дифференцированного подхода к установлению государственных гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих на территории Севера Российской Федерации, утвердить перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей согласно приложению к настоящему Федеральному закону.

расположенном близ 70^0 северной широты, всего лишь минус 7^0C^* . Распределение районов России по климатическим регионам (поясам) для классификации условий труда при работах на открытой территории в холодный период года приведено в Руководстве по гигиенической оценке факторов рабочей среды и трудового процесса. Критерии и классификация условий труда^{**}. Выделение климатических районов и подрайонов России для строительства приведено в "Строительной климатологии"^{***}, там определена также северная строительно-климатическая зона с подразделением на районы с наименее суровым климатом, районы с суровым климатом, районы с наиболее суровым климатом.

Юридическое определение Севера для льгот (гарантий, компенсаций)

В дискуссиях, в том числе и научных, одно и то же слово употребляется в различных значениях, то есть фактически в этом случае идет разговор о разных вещах, поэтому рекомендуется заранее сказать, что подразумевается под определенным словом, то есть определить выраженное этим словом понятие. "Определение", или "дефиниция", означает то же, что и "ограничение". В логике выделяется целый ряд операций, посредством которых даются такие определения^{****}.

Можно, например, просто перечислить объекты, которые составляют содержание понятия, а можно не перечислять все объекты того или иного понятия, а просто указать на основные признаки таких объектов. Для общего названия объединения объектов, содержащих такие признаки, может использоваться термин категория.

По первому способу в законодательстве дается определение таких понятий, как "районы Крайнего Севера" и "местности, приравненные к районам Крайнего Севера" для льгот лицам, работающим в этих районах и местностях⁺.

По второму пути пошло российское правительство в 1990 году в определении понятия "Север" как юридической категории территориального регулирования государственных гарантий и компенсаций.

В постановлении Совета Министров РСФСР от 22 октября 1990 года № 458 "Об упорядочении компенсаций гражданам, проживающим в районах Севера" процентная надбавка к заработной плате рабочих и служащих за непрерывный стаж работы стала тем самым *основным признаком*, по которому в законодатель-

* Э.М. Раковская. География: природа России. М., 2002. С. 88—89.

** Р 2.2.2006-05 "Руководство по гигиенической оценке факторов рабочей среды и трудового процесса. Критерии и классификация условий труда", утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 29 июля 2005 г.

*** СНиП 23-01-99 "Строительная климатология", утв. постановлением Госстроя России от 11 июня 1999 г. № 45.

**** В. Зегет. Элементарная логика. М., 1985.

⁺ Постановление Совмина СССР от 3 янв. 1983 г. № 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 нояб. 1967 г. № 1029" (вместе с Перечнем районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, на которые распространяется действие указов Президиума Верховного Совета СССР от 10 февр. 1960 г. и от 26 сент. 1967 г. о льготах для лиц, работающих в этих районах и местностях" (ред. от 18.07.1994)).

стве о государственных гарантиях и компенсациях стали определять остальные районы Севера, которые не относились к районам Крайнего Севера и местностям, приравненным к районам Крайнего Севера.

Предусмотренные в этом постановлении компенсации предоставлялись на территориях, которые не относились к районам Крайнего Севера и местностям, приравненным к районам Крайнего Севера, но которые были включены в состав районов, перечисленных в утвержденной во исполнение этого постановления приказом Министерства труда РСФСР* "Инструкции о порядке предоставления работникам предприятий, учреждений и организаций, расположенных в Архангельской области, Карельской АССР, Коми АССР в составе РСФСР, в южных районах Дальнего Востока, Красноярского края, Иркутской области, а также в Бурятской АССР, Тувинской АССР и Читинской области, социальных гарантий и компенсаций в соответствии с Постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 6 апреля 1972 года № 255".

В постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4521-1 "О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" (далее — Закон о Севере) районный коэффициент и процентная надбавка к заработной плате стали основными признаками в определении районов Севера для установления государственных гарантий и компенсаций, предусмотренных этим законом.

Пунктом 3 этого постановления установлено, что "государственные гарантии и компенсации, предусмотренные указанным Законом, распространяются на районы Севера, в которых начисляются районный коэффициент и процентная надбавка к заработной плате, но не отнесенные к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям".

Относительно размеров дополнительного ежегодного отпуска Закон о Севере выделяет в северных районах России три категории:

районы Крайнего Севера;

приравненные к ним местности;

остальные районы Севера, где установлены районный коэффициент и процентная надбавка к заработной плате **.

* Приказ Минтруда РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 3 "Об утверждении Инструкции о порядке предоставления работникам предприятий, учреждений и организаций, расположенных в Архангельской области, Карельской АССР, Коми АССР в составе РСФСР, в южных районах Дальнего Востока, Красноярского края, Иркутской области, а также в Бурятской АССР, Тувинской АССР и Читинской области, социальных гарантий и компенсаций в соответствии с Постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 6 апреля 1972 г. № 255".

** См.: Письмо Госкомсевера РФ от 23 августа 1993 г. № 2028 "Комментарий к Закону Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях". Из текста Комментария: "В регионах, в которых начисляются районный коэффициент и процентная надбавка к заработной плате, но не отнесенных к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям (п. 3 Постановления Верховного Совета Российской

Таким образом, определение "несеверных территорий, где выплачиваются районные коэффициенты и процентные надбавки"^{*}, находится вне рамок действующего Закона о Севере.

Наиболее дробное деление северных районов присутствует в связи с распределением районных коэффициентов — 2; 1,8; 1,7; 1,6; 1,5; 1,4; 1,3; 1,25; 1,2; 1,15.

К моменту вступления в силу Закона о Севере полное перечисление районов, где к заработной плате установлены районные коэффициенты, можно найти, к примеру, в Приложении № 13 "Районные коэффициенты к заработной плате гражданского персонала воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Министерства обороны Российской Федерации" к приказу Министра обороны Российской Федерации от 8 марта 1993 года ^{**}.

Когда в ведомственном нормотворчестве исчезло понятие "остальные районы Севера"

К сожалению, в связи с непрекращающимися с начала 90-х годов прошлого века попытками в форме районирования "уменьшить" Север для "экономии" бюджетных расходов ^{***} нормативное творчество вскоре после принятия Закона о Севере перестало использовать сформированное этим Законом понятие о Севере как юридической категории территориального регулирования государственных гарантий и компенсаций.

Первым ведомством, которое стало игнорировать употребление понятия "остальные районы Севера", стал Минтруд России, в подведомственном НИИТруда которого тогда иницировалось в терминологии районирования фактическое уменьшение территориального представления о Севере как сфере такого регулирования.

Ниже приводится название первого правительственного постановления в связи с принятием Закона о Севере и названия вышедших в исполнение этого постановления нормативных актов Минтруда России и Минобороны России:

Федерации "О порядке введения Закона в действие), наряду с установленными ранее применяются льготы, установленные статьей 14 Закона (предоставление дополнительных отпусков продолжительностью 7 рабочих дней). ... Ежегодный дополнительный отпуск продолжительностью 7 рабочих дней предоставляется работникам регионов, в которых установлены районный коэффициент и процентная надбавка к заработной плате, т. е. проживающим в южных районах Республики Карелия, Дальнего Востока, Красноярского края, Иркутской и Читинской областей, а также в Республике Бурятия, Республике Тува, Республике Хакасия".

^{*} См., напр., сделанный в книге "Совершенствование системы государственного экономического регулирования в регионах Севера России" (Апатиты: Изд-во Кольского научного центра РАН, 2002. С. 12) подсчет численности населения на "несеверных территориях, где выплачиваются районные коэффициенты и процентные надбавки" (тыс. чел.): Красноярский край (2483,2); Иркутская область (2024,1); Республика Бурятия (918,3); Читинская область (1258,3); Амурская область (874,8); Хабаровский край (827,4); Приморский край (2100,2); Республика Хакасия (586).

^{**} Приказ Министра обороны РФ от 8 марта 1993 г. № 130 "О введении новых условий оплаты гражданского персонала воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Министерства обороны Российской Федерации, находящихся на сметно-бюджетном финансировании, на основе единой тарифной сетки".

^{***} См.: разд. "Районирование" на сайте "Арктика сегодня". <http://arctictoday.ru/region/2100023012/>

постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 7 октября 1993 года № 1012 "О порядке установления и исчисления трудового стажа для получения процентной надбавки к заработной плате лицам, работающим в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностям и в остальных районах Севера" (данное постановление вступило в силу с 1 июня 1993 г., т.е. одновременно с Законом о Севере);

постановление Минтруда России от 16 мая 1994 года № 37 "Об утверждении разъяснения "О порядке установления и исчисления трудового стажа для получения процентных надбавок к заработной плате лицам, работающим в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях, в южных районах Дальнего Востока, Красноярского края, Иркутской и Читинской областей, Республики Бурятия, в Республике Тува, Республике Хакасия"";

приказ Минобороны России от 4 октября 1994 года № 325 "О порядке установления и исчисления трудового стажа для получения процентной надбавки к заработной плате гражданскому персоналу Вооруженных Сил Российской Федерации, работающему в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и в остальных районах Севера".

Как видно, терминология, адекватная категориальной структуре понятия Севера согласно Закону о Севере, применялась только в правительственном постановлении и приказе Минобороны.

Надо сказать, что за игнорирование категориальной структуры понятия Севера согласно Закону о Севере Минтруд был немедленно своеобразно "наказан", так как в тот день, когда было подписано его вышеуказанное постановление, 16 мая 1994 года, Указом Президента России территория Республики Тыва была отнесена к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям^{*}.

Лишь почти через десять лет (вместо установленного месячного срока), 17 июня 2003 года, Минтруд исключил слова "Республика Тыва" из названия этого постановления и его разъяснения, а также соответственно и из их текстов^{**}.

^{*} Указ Президента РФ от 16 мая 1994 г. № 945 "Об отнесении территории Республики Тыва к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям".

"Учитывая сочетание экстремальных природно-климатических и социально-экономических условий проживания населения Республики Тыва, постановляю:

1. Отнести к районам Крайнего Севера территории Монгун-Тайгинского, Тоджинского районов и Шынаанской сельской администрации Кызылского района Республики Тыва.

2. Отнести к местностям, приравненным к районам Крайнего Севера, территории Бай-Тайгинского, Барун-Хемчикского, Дзун-Хемчикского, Каа-Хемского, Кызылского (без территории Шынаанской сельской администрации), Овюрского, Пий-Хемского, Сут-Хольского, Тандинского, Тес-Хемского, Чаа-Хольского, Чеди-Хольского, Улуг-Хемского, Эрзинского районов и г. Кызыл Республики Тыва.

3. Правительству Российской Федерации в месячный срок:
привести решения Правительства Российской Федерации в соответствие с настоящим Указом;
обеспечить пересмотр и отмену министерствами, государственными комитетами и ведомствами Российской Федерации их правовых актов, противоречащих настоящему Указу".

^{**} Постановление Минтруда РФ от 17 июня 2003 г. № 35 "О внесении изменений в постановление Министерства труда Российской Федерации от 16 мая 1994 г. № 37 "Об утверждении разъяснения "О порядке установления и исчисления трудового стажа для получения процентных надбавок к заработной плате лицам, работающим в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях, в южных

Иная терминология — иные основания дополнительных льгот?

Анализ принимаемых нормативных правовых актов, в которых употребляется инновация из сочетания слов типа "районы и местности с неблагоприятными климатическими условиями", показывает, что речь фактически идет о районах Севера, высокогорных районах, пустынных и безводных местностях.

Вместе с тем употребление иной терминологии в нормативных актах, естественно, вызывает представление о применении иных оснований для предоставления тех или иных гарантий и компенсаций.

Так, 12 апреля 2001 года в Верховном Суде России^{*} было рассмотрено заявление военнослужащего, проходящего военную службу по контракту в городе Мирный Плесецкого района Архангельской области — районе, приравненном к Крайнему Северу. Заявитель полагал, что согласно Положению о порядке прохождения военной службы, утвержденному в 1997 году Указом Президента России^{**}, увеличение продолжительности очередного отпуска военнослужащих в г. Мирный должно суммироваться: 10 суток за службу в местности, приравненной к району Крайнего Севера, и 5 суток за службу в местности с неблагоприятными климатическими условиями. Кроме того, заявитель указывал на имеющиеся якобы противоречия этому Положению утвержденного Правительством РФ в 2000 году Перечня районов и местностей Российской Федерации с неблагоприятными климатическими условиями, на территории которых военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, увеличивается продолжительность ежегодного основного отпуска или предоставляются дополнительные сутки отдыха^{***}.

Военная коллегия Верховного Суда Российской Федерации, сравнивая в связи с конкретным случаем заявления Перечень местностей, приравненных к районам Крайнего Севера с Перечнем районов с неблагоприятными климатическими условиями, на территории которых военнослужащим увеличивается продолжительность ежегодного основного отпуска на 10 суток по правительственному постановлению от 5 июня 2000 года, пришла к выводу, что по своему содержанию эти перечни совпадают (отличие лишь в том, что во втором случае перечисление элементов содержимого дано в алфавитном порядке). Это совпадение означает, что имеет место лишь одно основание увеличения продолжительности основного отпуска, а не два, как указывал заявитель. Поэтому заявителю было отказано в

районах Дальнего Востока, Красноярского края, Иркутской и Читинской областей, Республики Бурятия, в Республике Тува, Республике Хакасия".

^{*} Решение Верховного Суда РФ от 12 апреля 2001 г. № ВКПИ01-18 "Об отказе в удовлетворении жалобы о признании незаконным Приложения № 2 к Постановлению Правительства РФ от 05.06.2000 № 434 "О сроках прохождения военной службы по контракту в районах и местностях с неблагоприятными климатическими условиями, а также в воинских частях, находящихся за пределами Российской Федерации".

^{**} "Положение о порядке прохождения военной службы", утв. Указом Президента от 16 сент. 1997 г. № 1237.

^{***} Приложение № 2 к постановлению Правительства РФ от 5 июня 2000 г. № 434 "О сроках прохождения военной службы по контракту в районах и местностях с неблагоприятными климатическими условиями, а также в воинских частях, находящихся за пределами Российской Федерации".

просьбе обязать Минобороны России производить суммирование дополнительных отпусков.

Если же продолжить подобные сравнения правительственного постановления относительно перечней по 15 и 5 суткам, то можно установить, что положение Перечня о дополнительном отпуске на 15 суток совпадает с положением Перечня районов Крайнего Севера, а Перечень по дополнительному отпуску на 5 суток состоит из остальных районов Севера с добавлением высокогорных районов, пустынных и безводных местностей*, Республик Дагестан, Ингушетия и Калмыкия.

Иная терминология — основание отмены действующих льгот?

Неоправданное игнорирование в современной законодательной практике применения понятия "Север" в его категориальной структуре, сформированной Законом о Севере, стало особенно ощутимо после принятия нового Трудового кодекса. Этот кодекс, к сожалению практиков, предусмотрел предоставление соответствующих гарантий и компенсаций только для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Собственно, только этой "инновацией" можно объяснить появление двух заявлений ЗАО "Торговый дом "Мултон", которые рассматривались в Верховном Суде Российской Федерации 7 декабря 2005 года** и 11 января 2006 года***.

Суть заявлений ЗАО "Торговый дом "Мултон" состояла в признании недействующими постановления Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы, Президиума ВЦСПС от 20 ноября 1967 года № 512/П-28 "О размерах районных коэффициентов к заработной плате рабочих и служащих предприятий, организаций и учреждений, расположенных в районах Дальнего Востока, Читинской области, Бурятской АССР и Европейского Севера, для которых эти коэффициенты в настоящее время не установлены, и о порядке их применения" и Постановления ЦК КПСС, Совета Министров СССР, ВЦСПС от 9 января 1986 года № 53 "О введении надбавок к заработной плате рабочих и служащих предприятий, учреждений и организаций, расположенных в южных районах Дальнего Востока, Бурятской АССР и Читинской области" в части применения районного коэффициента и процентной надбавки к заработной плате работников, ра-

* См., напр., постановление Правительства РФ от 7 окт. 1993 г. № 1004 "Об установлении для работников предприятий, учреждений и организаций отдельных районов Ростовской области коэффициента к заработной плате за работу в пустынной и безводной местности".

** Решение Верховного Суда РФ от 7 декабря 2005 г. № ГКПИ05-1372 "Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим постановления Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы, Президиума ВЦСПС от 20.11.1967 № 512/П-28 "О размерах районных коэффициентов к заработной плате рабочих и служащих предприятий, организаций и учреждений, расположенных в районах Дальнего Востока, Читинской области, Бурятской АССР и Европейского Севера, для которых эти коэффициенты в настоящее время не установлены, и о порядке их применения".

*** Решение Верховного Суда РФ от 11 января 2006 г. № ГКПИ05-1570 "Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим Постановления ЦК КПСС, Совета Министров СССР, ВЦСПС от 09.01.1986 № 53 "О введении надбавок к заработной плате рабочих и служащих предприятий, учреждений и организаций, расположенных в южных районах Дальнего Востока, Бурятской АССР и Читинской области".

ботающих в организациях, расположенных в Приморском крае Дальнего Востока, кроме Дальнегорского, Кавалеровского, Ольгинского и Тернейского районов; рабочего поселка Восток Красноармейского района с территорией, находящейся в административном подчинении Востокского поселкового Совета народных депутатов; Богуславского, Вострецовского, Дальнекустского, Измайлихинского, Мельничного, Рошинского и Таежненского сельсоветов Красноармейского района. Замечу, что "кроме" состоит из местностей, приравненных к районам Крайнего Севера.

Заявление мотивировалось тем, что оба указанные постановления в оспариваемой части противоречат Трудовому кодексу Российской Федерации, который предусмотрел возможность установления районных коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате только для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а поэтому распространение действий этих постановлений на территории, которые не отнесены к районам Крайнего Севера и местностям, приравненным к ним, влечет неправомерное, по мнению заявителя, завышение фонда заработной платы, уменьшение прибыли и т.п.

Верховный Суд Российской Федерации счел утверждение заявителя о возможности установления районных коэффициентов и процентных надбавок только к заработной плате лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, несостоятельным и отказал заявителю в удовлетворении обоих его заявлений, а Кассационная коллегия Верховного Суда оставила эти решения без изменений.

Ясно, что если бы Трудовой кодекс использовал категориальную структуру Севера согласно Закону о Севере и не использовал бы инновационное понятие "местности с особыми климатическими условиями", то вряд ли появились бы подобные заявления в Верховном Суде. Ведь Приморский край без географической казуистики с Севером весь состоит из северных районов*, где сегодня действуют четкие правовые нормы, определяющие для конкретных людей конкретные гарантии и компенсации.

Путь цивилизованного развития федеративных отношений как ориентир развития системы государственных гарантий и компенсаций

Очень важной правовой инновацией с точки зрения территориального регулирования государственных гарантий и компенсаций, укрепления полномочий северных районов России в рамках цивилизованного развития основ федерализма в на-

* Согласно п. 1 вышеназванной Инструкции, утв. приказом Минтруда РСФСР от 22.11.1990 № 3: "Надбавки к заработной плате, установленные Постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 6 апреля 1972 г. № 255 "О льготах для рабочих и служащих предприятий, учреждений и организаций, расположенных в Архангельской области, Карельской АССР и Коми АССР", выплачиваются всем работникам предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, расположенных в районах Архангельской области, Карельской АССР и Коми АССР в составе РСФСР (за исключением районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, а также Койгородского и Прилузского районов Коми АССР в составе РСФСР), в южных районах Дальнего Востока, Красноярского края, Иркутской области, а также в Бурятской АССР, Тувинской АССР и Читинской области. На территориях, включенных в состав вышеперечисленных районов, предоставляются гарантии и компенсации, предусмотренные Постановлением Совета Министров РСФСР от 22 октября 1990 г. № 458 "Об упорядочении компенсаций гражданам, проживающим в районах Севера" (выделено курсивом автором).

шей стране является внесенный 8 декабря 2006 года в Государственную Думу законопроект о повышении минимального размера оплаты труда, принятый 16 марта 2007 года во втором чтении.

Согласно проекту закона субъекты Российской Федерации получают право устанавливать на своей территории минимальный размер оплаты труда. При этом в этом законопроекте предполагается включение механизма трехсторонних соглашений региональной администрации, региональных объединений работодателей и профсоюзов для определения территориального минимального размера оплаты труда. Этот подход отражает тот факт, что демократический вектор развития общества реализуется через установление институциональных "пределов снизу", гарантирующих согражданам условия простого воспроизводства^{*}.

Установление территориального минимального размера оплаты труда и его приближение к территориальному прожиточному минимуму является важным шагом и ориентиром в совершенствовании системы территориального регулирования государственных гарантий и компенсаций и выступает своеобразным аргументом против попыток "передела" Севера для его "уменьшения" как объекта такого регулирования, в том числе в виде предложений провести на карте для "новых" северян "южную границу Севера Российской Федерации"^{**} с тем, чтобы с принятием закона о районировании "сделать сжатыми границы Севера, а по остальным территориям освободиться от тех обязательств, которые есть у государства перед населением"^{***}.

АНАЛИТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ СЕВЕРА И МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ ДЛЯ ДОКЛАДА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2007 ГОДА "О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"

Нормативное регулирование в области социально-экономического развития арктических и северных территорий Российской Федерации в общем процессе формирования российского законодательства в последние годы характеризовалось стремлением к унификации в целях обеспечения единообразия правового регулирования всех сфер общественных отношений Российского государства.

^{*} О. Иншаков. "Простые люди" и индикаторы развития // Экономист. 2006. № 11.

^{**} См.: Пресс-релиз № 42-IV от 3 апр. 2007 г. Комитета ГД по проблемам Севера и Дальнего Востока (http://www.duma.gov.ru/sever/info/raj_coefficients.doc)

^{***} См.: веб-сайт ИА "Югра-Информ" от 7 окт. 2005 г.: Валентина Пивненко затронула тему, касающуюся карты Севера. "Она не может быть такой, какой представляется сегодня. Необходимо провести более жесткие границы, принять закон о районировании. Такая работа проводилась в 2003 году. Зачем это нужно? Нам кажется, для того, чтобы сделать более сжатыми границы Севера, ресурсы по поддержке направлять туда, а по остальным территориям освободиться от тех обязательств, которые есть у государства перед населением". ("Валентина Пивненко — за пересмотр карты Севера" <http://www.ugrainform.ru/life/issues/2005/10/07/gceelln8egm.mtml>)

Эта тенденция нашла свое выражение в принятии нормативных актов без учета в них особенностей развития северных регионов или недостаточно полного учета "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.

Основывалась такая правовая позиция на ошибочном представлении 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.

В докладах "О состоянии законодательства в Российской Федерации" предыдущих лет отмечалось наличие этой негативной тенденции в области законодательного регулирования развития арктических и северных территорий Российской Федерации.

Анализ принятого в 2007 году 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 нельзя не отметить, что в отношении к северным регионам в последнее время произошли существенные положительные изменения, и это позволяет рассчитывать на более пристальное внимание федеральных органов государственной власти к решению проблем северных регионов.

Президент Российской Федерации в последние годы неоднократно подчеркивал необходимость ускорения социально-экономического развития северных территорий, особенно Дальнего Востока России. Значительное внимание этим вопросам было уделено в посланиях Президента России Федеральному Собранию в 2006 и 2007 годах, а также в ряде нормативных документов и поручений Президента.

На основе этого в 2007 году продолжался начатый в прошлом году процесс подготовки и принятия законодательных, нормативно-правовых и иных решений, направленных на реализацию поручений Президента Российской Федерации: во главе с Председателем Правительства Российской Федерации созданы государственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей, Правительственная комиссия по обеспечению российского присутствия на архипелаге Шпицберген, принят ряд правительственных документов по внесению изменений в федеральные целевые программы и так далее.

В целях реализации положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 года в 2007 году на Северном полюсе работала российская экспедиция "Арктика-7", одной из задач которой было доказать, что подводные арктические хребты Ломоносова и Менделеева Северного Ледовитого океана являются продолжением Сибирской платформы, то есть являются продолжением российского континен-

тального шельфа. Если это будет доказано, то Россия получит право на разработку колоссальных месторождений нефти и газа в географическом треугольнике Чукотка — Мурманск — Северный полюс.

Наиболее важное значение для северных регионов в 2007 году имело то обстоятельство, что на реализацию программ их социально-экономического развития стало выделяться значительно больше финансовых ресурсов. Особенно заметно это на примере принятия первого трехлетнего бюджета страны — Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов", в котором предусмотрено значительное увеличение объема средств, направляемых на решение ряда проблем северных территорий.

Так, на решение одной из острейших социальных проблем — переселение из северных регионов пенсионеров, инвалидов, больных и безработных — практически в шесть раз по сравнению с последними годами увеличены бюджетные назначения на реализацию Федерального закона от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей". В составе программы "Жилище" на эти цели предусмотрено в 2008 году 7485,35 млн. рублей, в 2009 году — 8450,25 млн. рублей и в 2010 году — 8717,7 млн. рублей.

На предстоящую бюджетную трехлетку в значительной степени — с 203,3 млн. рублей до 1 млрд. рублей ежегодно — увеличен объем передаваемых Пенсионному фонду Российской Федерации средств на оплату стоимости проезда пенсионерам к месту отдыха и обратно один раз в 2 года в соответствии с Законом Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях". А Федеральным законом от 17 июля 2007 года № 132-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2007 год" до такого же объема увеличены бюджетные назначения и на текущий год.

Почти в пять раз по сравнению с последними годами увеличиваются объемы субсидий аэропортам, расположенным в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Предлагаемый объем средств позволит принять меры, направленные на улучшение авиационного сообщения во многих северных районах.

Значительный объем средств в 2008—2010 годах предусматривается направить на мероприятия по реструктуризации угольной промышленности и на реализацию программ местного развития и обеспеченности занятости для шахтерских городов и поселков, что позволит в основном завершить технические работы, связанные с реструктуризацией отрасли, и обеспечить решение связанных с ней социальных вопросов.

Впервые за последние три года в федеральном бюджете предусмотрены средства на государственную поддержку северного оленеводства и табунного коневодства. Так, в Федеральном законе от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" предусмотрено, что на эти цели будут выделяться средства в объеме 250 млн. рублей ежегодно. В 2007 году из федерального бюджета на эти цели также было выделено 250 млн. рублей, что, конечно, не

обеспечивает потребностей этих отраслей хозяйства в финансовых ресурсах, но является хорошим признаком изменения отношения государства к этой проблеме.

Предусматривается значительное увеличение инвестиций в экономику и социальную сферу северных и дальневосточных территорий через федеральные целевые программы. Так, на реализацию программы "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 годы и до 2010 года" предлагается направить 35,1 млрд. рублей в 2008 году, 23,7 и 32,3 млрд. рублей соответственно в 2009 и 2010 годах.

Вместе с тем в сфере законодательного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации в 2007 году произошли незначительные изменения. В этот период было принято несколько федеральных законов, отдельными нормами которых определяются особенности регулирования правовых отношений в северных регионах или которые имеют для их развития особо важное значение.

1) Федеральным законом от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" установлены особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции).

В соответствии с ранее установленным порядком полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки товаров и оказание услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, возлагались на органы местного самоуправления данных муниципальных образований.

Совершенно очевидно, что для каждого органа местного самоуправления отдаленной территории нереально самостоятельно решать вопросы проведения конкурсов на поставки продукции, заключения договоров, доставки, финансирования, хранения необходимой для жизнеобеспечения продукции. Поэтому федеральным законом органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было предоставлено право на осуществление централизованных поставок и оказание связанных с такими поставками услуг для муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов.

Этим же федеральным законом была решена очень важная для северных субъектов Федерации задача, поставленная в 2007 году в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, о передаче части аэропортов, находящихся в федеральной собственности, в собственность или управление субъектов Российской Федерации. В принятом федеральном законе определены условия и порядок такой передачи. Актуальность решения данного вопроса для многих северных регионов определяется тем, что в них авиация является единственно возможным видом транспортного сообщения.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 года поставлена задача приоритетного обеспечения автомобильными дорогами Сибири и Дальнего Востока, большая часть территории которых отнесена к районам Севера.

2) Важное значение для реализации этой задачи имеет принятие в 2007 году Федерального закона "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Актуальность данного федерального закона для северных регионов определяется тем, что занимаемая ими площадь составляет более 60 % территории Российской Федерации, а протяженность автомобильных дорог составляет только 140 тыс. километров, или 15 % от общей протяженности автодорог, при этом их плотность составляет 3,2 километра на 1 тыс. кв. километров территории, что в 10 раз ниже, чем в целом по Российской Федерации.

В федеральном законе в числе прочих регулируется вопрос создания автомобильных дорог на платной основе; при этом определяется, что протяженность автомобильных дорог и (или) их участков, обеспечивающих движение по альтернативному бесплатному проезду, не должна превышать более чем в три раза протяженность платной автомобильной дороги, за исключением случая, когда строительство платной автомобильной дороги осуществляется в одном или нескольких районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Для нашего государства, где расстояния между городами и населенными пунктами велики, этот норматив должен быть значительно уменьшен, а для северных регионов он должен быть даже ниже, чем для других районов страны, поскольку условия проезда в них в связи с их экстремальными природно-климатическими особенностями намного тяжелее, а затраты — в несколько раз выше, при этом альтернативных видов транспорта в них, как правило, нет.

Также в указанном федеральном законе не решен важный для Севера вопрос о финансировании строительства автомобильных дорог и оказании финансовой помощи высокودотационным субъектам Российской Федерации, хотя необходимо учитывать низкий уровень обеспеченности автомобильными дорогами северных регионов, а также то, что многие из них относятся к дотационным.

Отсутствуют в законе и нормы по вопросам безопасности движения, в частности, направленные на информирование участников движения о наиболее опасных участках дороги, о способах вызова аварийно-спасательных служб на участках дороги, требования к наличию на дорогах пожарно-спасательных подразделений, минимально необходимого набора сервисных услуг участникам дорожного движения, что существенно снижает его качество.

Наличие данных положений особенно важно для дорожного движения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним районах, где очень большие расстояния между населенными пунктами, в связи с чем актуально требование обеспечения оказания технических и сервисных услуг участникам дорожного движения.

3) Важным элементом транспортного комплекса страны являются морские порты, от деятельности которых во многом зависит нормальная работа других видов транспорта. Большие возможности для развития северных территорий обеспечивает принятие Федерального закона "О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", учитывая, что больше половины морских портов находятся на Крайнем Севере и в Заполярье.

В то же время значение данного федерального закона для развития северных регионов могло бы быть значительно больше, если бы в нем были отражены особенности функционирования морских портов в условиях Крайнего Севера, а также более полно определены полномочия субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в регулировании этой сферы деятельности.

4) Значительную роль в активизации деятельности морских портов должен сыграть Федеральный закон от 30 октября 2007 года № 240-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особых экономических зонах в Российской Федерации", который регулирует создание портовых особых экономических зон. Поскольку большая часть морского побережья относится к северным территориям и их экономика в значительной степени зависит от морского транспорта и работы портов, этот федеральный закон также будет иметь большое значение для развития северных регионов.

5) В конце 2006 года — в 2007 году были приняты федеральные законы, внесшие существенные необоснованные изменения в правовой статус коренных малочисленных народов Севера.

Так, Федеральным законом от 4 ноября 2006 года № 188-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О континентальном шельфе Российской Федерации" и Федеральный закон "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" из названных законов исключены нормы, устанавливающие преимущественное право на использование живых ресурсов на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации представителей коренных малочисленных народов и этнических общностей Севера и Дальнего Востока Российской Федерации, а также населения Севера и Дальнего Востока Российской Федерации и населения в местах постоянного проживания на территориях, прилегающих к морскому побережью, образ жизни, занятость и экономика которых традиционно основываются на промысле живых ресурсов.

Исключение из законодательства такой правоустанавливающей нормы существенно ограничило возможность решения споров в сфере использования водных биоресурсов в административном и судебном порядке для указанных категорий граждан.

6) Федеральным законом от 26 июня 2007 года № 118-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации" внесены изменения в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" и в Федеральный закон "О территориях традиционного при-

родопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации".

Этими изменениями были исключены нормы, предоставляющие лицам, относящимся к малочисленным народам, и их общинам право на безвозмездное владение землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, а также право на безвозмездное пользование земельными участками и другими обособленными природными объектами в пределах границ территорий традиционного природопользования.

Формально эти изменения соответствуют нормам Земельного кодекса Российской Федерации, который устанавливает требование внесения арендной платы за пользование землей для этой категории лиц. Однако на практике данный порядок не соотносится ни с традиционной правовой культурой аборигенных народов, ни с их экономическими возможностями вносить арендную плату за огромные земельные участки, занимаемыми оленьим пастбищами и охотничьими угодьями.

В целях решения данной проблемы Советом Федерации в 2007 году в Государственную Думу был внесен проект федерального закона "О внесении изменений в статью 24 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 10 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", который был Государственной Думой без достаточных оснований возвращен Совету Федерации.

Важнейшим в сфере законодательного регулирования вопросом, решенным в 2007 году, стало увеличение размеров пенсионного обеспечения российских граждан. С 1 октября 2007 года увеличился размер базовой части трудовой пенсии по старости, который сейчас составляет 1260 рублей. Был принят Федеральный закон от 1 ноября 2007 года № 244-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения уровня материального обеспечения отдельных категорий граждан", которым с 1 декабря 2007 года предусматривается установить размер базовой части трудовой пенсии по старости в размере 1560 рублей, а с 1 августа 2008 года — 1794 рубля.

7) Указанные законы улучшили материальное положение северян, однако в них не были решены проблемы льготного пенсионного обеспечения северян, включая необходимость сохранения для выехавших с Севера пенсионеров начисленной ранее с учетом районного коэффициента "северной" пенсии, о чем неоднократно указывалось в публичных выступлениях Президента Российской Федерации, а также в его Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 года.

В целях решения данной задачи был принят Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", которым предусматривается повышение с 1 января 2008 года размеров базовых частей трудовой пенсии по старости и по инвалидности лицам, проработавшим не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера, на коэффициент 1,5, а для лиц, проработавших не менее 20 календарных лет в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, на коэффициент 1,3 при наличии страхового стажа не менее 25 лет у мужчин и не менее 20 лет у женщин.

По действующему законодательству всем гражданам, выезжающим за пределы северных регионов, прекращается учет районных коэффициентов при расчете базовой части трудовой пенсии. В федеральном законе предусмотрено, что при выезде из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей базовая часть трудовой пенсии в повышенных фиксированных размерах будет сохраняться.

Недостатком данного федерального закона является то, что он устанавливает разный порядок определения размеров базовых частей пенсий для пенсионеров, выехавших из северных регионов и продолжающих жить в этих регионах, что вызовет обоснованные протесты выехавших пенсионеров, права которых данный порядок ущемляет.

Советом Федерации в октябре 2005 года в Государственную Думу был внесен проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об увеличении базовой части трудовой пенсии лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях". В нем предлагалось определять для пенсионеров-северян размер базовой части трудовой пенсии с учетом районных коэффициентов независимо от места их жительства. Данный законопроект лишен вышеуказанных недостатков принятого федерального закона, однако до настоящего времени он не был рассмотрен Государственной Думой.

Серьезной проблемой для северных регионов является закрытие расположенных здесь неэффективных производств, ликвидация населенных пунктов, образованных на базе закрываемых предприятий, влекущие негативные социальные последствия для проживающего здесь населения.

8) В целях обеспечения социальной защиты работников организаций угольной промышленности при осуществлении мер по ее реструктуризации в 1996 году был принят Федеральный закон от 20 июня 1996 года № 81-ФЗ "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности".

В 2007 году в него были внесены изменения Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 213-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности". Данным федеральным законом было снято временное ограничение (продажа до 1 января 2005 года находящегося в федеральной собственности пакета акций организаций по добыче угля) на финансирование за счет средств федерального бюджета мероприятий по реструктуризации угольной промышленности и формированию социальной политики в отношении увольняемых работников, что позволит продолжить обеспечение бесплатным пайковым углем более 40 тысяч человек, или 67% от получивших это право при ликвидации шахт (разрезов), подразделений военизированных аварийно-спасательных частей.

Федеральным законом право на дополнительное пенсионное обеспечение (негосударственные пенсии) за счет средств федерального бюджета было также распространено на работников, имеющих право на пенсионное обеспечение в соответствии с

законодательством Российской Федерации и стаж работы не менее десяти лет, при увольнении из организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) до продажи пакета акций этих организаций, находящегося в федеральной собственности.

В то же время федеральный закон не в полной мере обеспечивает реализацию мер по реструктуризации угольной промышленности и социальной защите граждан при ее проведении, а в ряде случаев может ухудшить их правовое положение.

Так, возложение законом обязанности финансирования мер социальной поддержки работников, уволенных из организаций по добыче угля до продажи пакета акций этих организаций, находящегося в федеральной собственности, на новых собственников этих организаций может привести к ущемлению социальных прав граждан, поскольку собственники не всех предприятий указанной категории смогут их обеспечить.

Неудовлетворительное положение в области законодательного обеспечения развития арктических и северных территорий Российской Федерации связано также с тем, что в 2007 году остался нерешенным ряд важных для этих регионов вопросов.

К их числу относится вопрос дальнейшего функционирования особой экономической зоны в Магаданской области. Указанная особая экономическая зона была создана в 1999 году со сроком действия до 2014 года. Ее функционирование оказало положительное влияние на социально-экономическое положение этого фактически анклавного региона. Но весь период функционирования особой экономической зоны действие ряда налоговых льгот для ее участников приостанавливалось, а с 2007 года налоговый режим должен был измениться. Поэтому возникла необходимость изменения действующего режима особой экономической зоны.

Президентом Российской Федерации еще в 2005 году было дано поручение о подготовке новой редакции Федерального закона "Об особой экономической зоне в Магаданской области". Такой законопроект был принят Государственной Думой и после работы согласительной комиссии одобрен Советом Федерации. Но он был отклонен Президентом, и до конца года судьба этого закона осталась не решенной.

При важных положительных подвижках в решении проблемы переселения, связанных со значительным увеличением объема средств на эти цели в Федеральном законе от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов", многие вопросы в этой области еще остались нерешенными.

В первую очередь необходимо обеспечить эффективное использование выделенных средств, учитывая, что в последние три года эти средства использовались не полностью. В этих целях необходимо внести изменения в порядок предоставления жилищных субсидий, установленный Федеральным законом от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей".

Кроме того, очевидно, что даже при значительном увеличении средств на переселение из северных районов инвалидов, пенсионеров, больных и безработных решить данную проблему в ближайшие годы только этим путем будет нереально. Поэтому по-прежнему остается актуальным предложение Совета Федерации о

необходимости разработки и реализации комплекса дополнительных мер (предоставление для переселяющихся муниципального жилья на условиях найма, строительство для них жилья за счет консолидации бюджетных и частных средств и т.д.), направленных на решение этой проблемы.

Правительству Российской Федерации также необходимо принять решение о дальнейшем порядке исполнения пилотного проекта социального реструктурирования районов Крайнего Севера, осуществляемого за счет займа МБРР, используемого на цели переселения. Ход реализации данного проекта по предложению Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в 2007 году был проверен Счетной палатой Российской Федерации и признан неудовлетворительным.

Осталась нерешенной в 2007 году и проблема обеспечения права пенсионеров-северян на компенсацию расходов на оплату стоимости проезда один раз в два года к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно, предусмотренного статьей 34 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях".

В целях реализации данной нормы Правительством Российской Федерации было принято постановление от 1 апреля 2005 года № 176, которым были утверждены Правила компенсации расходов на оплату стоимости проезда пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно. Установленный этими правилами порядок предоставления компенсации проезда к месту отдыха и обратно существенно ограничил возможность пенсионеров-северян на ее получение, поскольку в них было определено, что расходы по проезду пенсионеров оплачиваются только в том случае, если они выезжают на отдых в санатории, профилактории, дома отдыха, на туристические базы либо в иные места, где им были предоставлены услуги по организации отдыха.

В результате большая часть пенсионеров не может воспользоваться своим правом на компенсацию проезда на отдых, поскольку не имеет возможности приобретения путевок в места организованного отдыха или желает провести свой отдых в других местах (проживания их родственников и других).

Право всех пенсионеров на получение компенсации независимо от способа проведения отдыха было подтверждено определением Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 2006 года № 38-0 по запросу Думы Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа о проверке конституционности утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2005 года № 176 Правил компенсации расходов на оплату стоимости проезда пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно. Однако Правительство Российской Федерации до настоящего времени не внесло изменение в свое постановление, что нарушает право пенсионеров на получение компенсации.

Целый комплекс проблем для жителей северных регионов возник в связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122 "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которым из Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" и других законодательных актов был исключен ряд норм, устанавливающих северные гарантии и компенсации.

К их числу относятся норма, предусматривающая выплату молодежи (лицам в возрасте до 30 лет) процентной надбавки к заработной плате в полном размере с первого дня работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, если они прожили в указанных районах и местностях не менее пяти лет; норма, устанавливающая право на бесплатный проезд авиационным транспортом один раз в год туда и обратно иногородним студентам очной формы обучения и аспирантам государственных, муниципальных высших учебных заведений, обучающимся по очной форме обучения, постоянно проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в Сибири и на Дальнем Востоке, и другие.

Также в связи с принятием данного федерального закона возникла проблема применения районного коэффициента к установленным этим законом ежемесячным денежным выплатам гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Все эти проблемы были поставлены перед Государственной Думой путем внесения соответствующих законопроектов, однако в 2007 году их в законодательном порядке решить не удалось.

Много нерешенных проблем остается в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера. Одна из них связана с реализацией Федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года". Из-за слабой работы государственного заказчика программы Минрегиона России ее реализация неоднократно признавалась неудовлетворительной. Ситуация с данной программой осложнена тем, что хотя постановление Правительства Российской Федерации об утверждении этой программы на срок до 2011 года не было отменено, Минрегионом России в 2007 году разрабатывалась новая версия этой программы до 2015 года, при этом в федеральном бюджете на 2009 и 2010 годы финансирование на ее реализацию не было предусмотрено.

Одной из основных нерешенных проблем, которая в последние годы стоит перед северными регионами, является проблема слабой бюджетной обеспеченности большей части этих регионов.

В докладе "О состоянии законодательства в Российской Федерации" 2006 года говорилось о слабом влиянии на решение проблемы бюджетной обеспеченности северных регионов межбюджетных отношений, в том числе неэффективности принятой три

года назад нормы статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации об определении объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на очередной год исходя только из прогнозируемого уровня инфляции.

В 2007 году указанное ограничение статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации было отменено, общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2008 год увеличен на 26 % и на 6,8 % и 6,5 % соответственно в 2009 и 2010 годах, то есть фактически на уровень прогнозируемой инфляции.

Однако этого недостаточно для исправления ситуации. Фактического увеличения бюджетной обеспеченности с учетом финансовой помощи наиболее дотационных регионов в 2008 году не произойдет, а в 2009 и 2010 годах она снижается и впервые за последние годы опускается ниже 0,6.

Из 20 полностью или частично отнесенных к северным районам субъектов Российской Федерации, которым предусматриваются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, в 15 регионах в 2008 году бюджетная обеспеченность с учетом финансовой помощи составит менее 70 процентов, в 18 бюджетная обеспеченность будет ниже уровня 2007 года. В 19 северных регионах прогнозируется снижение бюджетной обеспеченности в планируемый период, и в 2010 году в 14 из них она будет ниже 65 %, а в 5 — ниже 60 %.

Последовательно снижается объем финансовой помощи даже в номинальном выражении высокодотационному Камчатскому краю по сравнению с суммами, выделяемыми ранее Камчатской области и Чукотскому автономному округу. При увеличении общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2008 году по сравнению с 2007 годом на 26 % 9 северным регионам, в том числе ряду высокодотационных, объем дотаций увеличивается в меньшей степени, а у 2 сокращается и в номинальном выражении.

Снизилась бюджетная обеспеченность Республики Коми и Томской области, которые начиная с 2008 года переходят из разряда регионов-«доноров» в дотационные субъекты Российской Федерации.

Вызывает сомнение и порядок расчета дополнительной дотации, направленной на доведение объема дотаций на 2008 год до уровня 2007 года и учет выполнения мер по сокращению кредиторской задолженности и увеличению поступлений доходов в бюджет субъекта Российской Федерации. Анализ показывает, что его применение привело к сокращению суммы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности у большинства высокодотационных регионов по сравнению с результатами расчетов по индексу налогового потенциала и индексу бюджетных расходов.

Важно, чтобы дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности имели стимулирующий характер для роста бюджетных доходов субъектов Российской Федерации, но их главной задачей все-таки должно быть повышение бюджетной обеспеченности дотационных регионов, особенно высокодотационных и депрессивных, не имеющих собственного потенциала для развития, до уровня, позволяющего таким регионам исполнять расходные обязательства, закрепленные за ними федеральным за-

конодательством. В настоящее время ни по объему средств, ни по порядку их распределения фонд финансовой поддержки такую задачу в полной мере не решает.

Остается нерешенной проблема бюджетной обеспеченности Сахалинской области, на территории которой реализуются соглашения о разделе продукции, заключенные до вступления в силу Федерального закона "О соглашениях о разделе продукции". Регион недополучает ожидаемые доходы не только потому, что хуже запланированного реализуются соглашения о разделе продукции, но и потому, что изменились пропорции распределения доходов между федеральным бюджетом и бюджетом области.

Большая часть нерешенных проблем в области законодательного обеспечения социально-экономического развития северных регионов связана с недостатками в практике осуществления законотворческой деятельности федеральными органами государственной власти. Ежегодно в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы направляются законопроекты по различным вопросам развития северных регионов. В 2007 году на рассмотрении Государственной Думы находился ряд законопроектов о внесении изменений в Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях", в Федеральный закон от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей", в нормы отраслевого законодательства, регулирующие вопросы развития Севера. Ни на один из этих законопроектов, если они не были внесены федеральными органами исполнительной власти, не было дано положительное заключение Правительства Российской Федерации, и они не были своевременно рассмотрены и приняты Государственной Думой. В связи с этим сейчас особую актуальность приобретают вопросы совершенствования законотворческой деятельности федеральных органов государственной власти.

Приоритетной задачей законотворческой деятельности в области социально-экономического развития Севера на ближайшую перспективу должны стать принятие уже разработанных и разработка новых проектов федеральных законов: об оленеводстве, 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 при осуществлении хозяйственной деятельности в местах проживания коренных малочисленных народов Севера, об усилении ответственности за загрязнение окружающей среды северных регионов и другие.

Большая роль в нормативном обеспечении социально-экономического развития северных регионов принадлежит Правительству Российской Федерации, которое в настоящее время определяет государственную политику в данной области. Хотя позиция Правительства Российской Федерации по многим вопросам в последние годы подвергалась жесткой критике, в настоящее время имеются признаки

того, что Правительство начинает "поворачиваться лицом" к проблемам северных субъектов Российской Федерации.

Так, в 2004 году Минприроды России была разработана Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья (2005—2010 годы и до 2020 года). Особое значение реализация данной программы имеет для северных регионов, где находятся основные запасы сырьевых ресурсов. Однако эффективность данной программы вызывала сомнение из-за недостаточного объема финансовых ресурсов, выделяемых на ее реализацию.

В постановлении Совета Федерации от 2 февраля 2007 года № 33-СФ "О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010" Правительству Российской Федерации рекомендовалось предусмотреть увеличение бюджетных расходов на воспроизводство минерально-сырьевой базы, прежде всего непосредственно на геолого-разведочные работы.

В настоящее время Минприроды России подготовлены решения по актуализации вышеуказанной программы, предусматривающие значительное увеличение объема государственных инвестиций, направляемых на воспроизводство минерально-сырьевых ресурсов, в том числе в 1,5 раза в производство геолого-разведочных работ.

В целях создания механизма реализации прав коренных малочисленных народов, закрепленных в федеральных законах, заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.Д. Жуковым 9 октября 2007 года ряду министерств было дано поручение о разработке нормативных правовых актов по вопросам отнесения граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам; утверждения перечня территорий традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов; утверждения положения о территориях традиционного природопользования федерального значения коренных малочисленных народов; регистрации родовых, семейных общин коренных малочисленных народов и определения перечня видов их традиционной хозяйственной деятельности; возмещения ущерба исконной среде обитания и традиционному образу жизни коренных малочисленных народов, нанесенных деятельностью хозяйствующих субъектов и физических лиц.

Таким образом, для обеспечения социально-экономического развития арктических и северных территорий Российской Федерации в 2008 году и в последующие годы необходимо осуществить комплекс финансовых, законодательных и организационных мер на всех уровнях исполнительной и законодательной власти.

И.В. Васильев,

*заместитель председателя Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов*

ТРАНСПОРТНЫЙ КОМПЛЕКС И ЕГО РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕВЕРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Во многих заявленных на конференции выступлениях затрагиваются вопросы развития транспортной инфраструктуры в северных регионах. И это не случайно. Формирование эффективной транспортной системы — одно из главных условий устойчивого развития государства. Ни одна территория — и северные регионы не являются исключением — не может успешно развиваться без опережающего развития транспортной составляющей ее инфраструктуры.

В то же время с учетом уникальной роли Севера для развития экономики всей России в целом вопрос развития транспортной инфраструктуры Севера приобретает более широкое общегосударственное звучание.

На Севере сосредоточено почти 80 % запасов всех полезных ископаемых страны, здесь производится до 20 % ВВП России, 18 % электроэнергии, 25 % лесной продукции, добывается более 90 % природного газа, 75 % нефти, 80 % золота, 90 % меди и никеля, почти все алмазы, кобальт, платиноиды, апатитовый концентрат.

Без освоения этих ресурсов невозможно поступательное развитие экономики России. Таким образом, формирование современной транспортной инфраструктуры на Севере является одним из главных условий того, чтобы Россия в XXI веке выдвинулась в число процветающих, высокоразвитых государств.

Однако в настоящее время уровень развития транспортного комплекса в северных регионах не отвечает стоящим перед ним стратегическим задачам. Развитие транспортной системы на Севере всегда было сопряжено с особыми трудностями, связанными с суровыми северными природно-климатическими условиями, удаленностью и труднодоступностью многих северных районов, слабой заселенностью его территорий.

Все это обуславливало неразвитость транспортной сети этих регионов, значительные транспортные затраты на перевозку грузов и пассажиров. Начало экономических реформ в стране добавило к этим проблемам новые, вызванные сломом старой экономической системы и затянувшимся формированием рыночной модели экономики.

В результате вся экономическая инфраструктура Севера, включая транспортный комплекс, пришла в упадок. В период проведения экономических реформ в районах

* Выступление на конференции "Международное евро-азиатское сотрудничество по развитию экономической деятельности и транспорта в Арктике и регионах с постоянными и сезонными ледовыми условиями" 24 сентября 2007 года в г. Санкт-Петербурге.

Севера возникло много проблем и негативных тенденций, связанных с обновлением основных фондов транспортных предприятий, поддержанием транспортной инфраструктуры, координацией деятельности различных видов транспорта.

В настоящее время в районах Севера наблюдается существенное технологическое и структурное отставание развития транспортного комплекса. Провозная способность подвижного состава и пропускная способность транспортных магистралей и узлов не удовлетворяют потребностям экономики и населения этих районов.

Одной из главных причин такого положения явилось то, что в последнее десятилетие государство уделяло недостаточно внимания вопросам развития Севера. Не могло не сказаться такое отношение и на развитии транспорта в этом регионе России.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 1997 года "О реформировании системы государственной поддержки районов Севера" была поставлена лишь одна задача в области развития транспорта, а именно — ряду министерств было поручено разработать и внести в 1998 году в Правительство Российской Федерации предложения по обеспечению устойчивого и безопасного функционирования Северного морского пути. Как известно, эта задача не была выполнена.

В принятой Правительством Российской Федерации в 2000 году Концепции реформирования государственной поддержки социального и экономического развития районов Севера хотя и содержались отдельные положения в области развития транспорта, но они имели слишком общий характер и не получили воплощения в практической деятельности Правительства.

Нельзя не вспомнить в связи с этим и утративший в 2004 году силу по инициативе Правительства Российской Федерации Федеральный закон об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации. Этот закон регулировал важные вопросы социально-экономического развития Севера, в том числе в области развития транспорта, а именно: опережающее развитие объектов инфраструктуры, в первую очередь связи и транспорта, включая Северный морской путь, привлечение государственных и иностранных инвестиций для создания объектов производственной инфраструктуры, в том числе опорной транспортной сети, и другие.

Снижение регулирующей роли государства привело к возникновению значительных проблем в области обеспечения северного завоза, неконтролируемому росту транспортных тарифов, упадку всей транспортной инфраструктуры Севера и другим негативным последствиям.

Особенно показательна в этом отношении судьба одной из основных транспортных магистралей Севера — Северного морского пути. Экономические реформы 1990-х годов, неэффективная приватизация судоходных компаний и портов, прекращение государственного финансирования, разрушение региональных транспортных и технологических связей привели к дезинтеграции единого экономического механизма Северного морского пути, к развалу его системы, отлаженной работавшей в течение многих десятилетий.

Если в конце 80-х годов прошлого века ежегодный объем перевозок по Северному морскому пути достигал 7 млн. тонн грузов, то в настоящее время грузооборот по Северному морскому пути сократился в 5—6 раз.

Вырабатывает свой ресурс атомный ледокольный флот, обслуживающий трассу, новые атомные ледоколы строятся медленно; не лучше положение с дизельным флотом, со строительством танкерного флота, с развитием береговой инфраструктуры, обеспечивающей деятельность трассы. Так, за последние годы в российской Арктике в 2—3 раза сократилось число гидрометеорологических и радионавигационных станций, без функционирования которых невозможна безопасная проводка судов.

Нельзя сказать, что северные регионы безучастно наблюдали за таким развитием событий. Перед Правительством постоянно ставился вопрос о необходимости усиления роли государства в социально-экономическом развитии северных регионов.

В связи с этим нельзя не вспомнить подготавливаемый в течение нескольких лет при активном участии северных регионов и нашего комитета доклад "Об основах государственной политики Российской Федерации в районах Севера", который в 2004 году был рассмотрен на заседании Государственного совета Российской Федерации.

В докладе в числе прочих вопросов развития Севера были отражены задачи в области устойчивого и эффективного функционирования транспортного комплекса в северных регионах, в том числе состояние и перспективы развития морского, речного, железнодорожного, автодорожного, воздушного, трубопроводного и новых, нетрадиционных видов транспорта.

Вопросы развития транспорта являются предметом обсуждения на различных регулярных мероприятиях комитета. Так, в 2004 году в рамках Байкальского экономического форума был проведен "круглый стол" на тему "Проблемы транспортного обеспечения северных районов Сибири и Дальнего Востока", а в 2005 году в рамках девятого Петербургского международного экономического форума — "круглый стол" на тему "Состояние и перспективы развития транспортной инфраструктуры северных регионов России". В 2005 году комитетом был проведен "круглый стол" на тему "О мерах государственной поддержки развития гражданской авиации на Севере Российской Федерации", где были обсуждены вопросы развития малой авиации, являющейся важнейшим видом транспорта в северных регионах.

Отрадно сознавать, что проводившаяся нами все эти годы работа начинает давать результаты. Это проявляется в том, что Правительство Российской Федерации в последнее время стало все больше прислушиваться к нуждам северных регионов. Так, по результатам рассмотрения доклада "Об основах государственной политики Российской Федерации в районах Севера" и по поручению Президента Российской Федерации распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2005 года № 185-р утвержден План мероприятий социально-экономического развития районов Севера.

Планом предусмотрен ряд мер по развитию транспортной инфраструктуры Севера. В их числе проработка вопросов:

- государственной поддержки строительства ледокольного флота, судов смешанного ("река — море") плавания, в том числе ледового класса;

- создания северных и арктических транспортных транзитных коридоров; формирования арктической морской транспортной системы;

сооружения объектов транспортной инфраструктуры в районах Севера с ограниченными сроками завоза продукции;

совершенствования тарифного регулирования в части обеспечения снижения цен и стимулирования перевозок произведенной в районах Севера продукции и грузов;

инвентаризации сети автомобильных дорог в районах Севера в целях установления в отношении региональных автодорог, по которым осуществляются межрегиональные перевозки, статуса автодорог федерального значения;

резервирования для российских судоходных компаний до 50 % объема перевозок добываемых в Арктике природных ресурсов.

Минрегионразвития России в письме, направленном в наш комитет по результатам его выездного заседания в июле 2007 года в Чукотском автономном округе, проинформировал комитет о ходе выполнения мероприятий, предусмотренных указанным планом.

Большое, хотя, с нашей точки зрения, и недостаточное внимание вопросам развития транспортной инфраструктуры на Севере уделено в Федеральной целевой программе "Модернизация транспортной системы России (2002—2010 годы)", а также в разработанных Минтрансом России Стратегии развития транспорта Российской Федерации на период до 2010 года и Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года.

Реализация поставленных в этих документах задач позволит модернизировать транспортную систему в северных регионах. Результатом этого должно стать создание современной транспортной инфраструктуры на Севере, переход на принципиально новый порядок и качественно новый уровень предоставления транспортных услуг, обеспечивающие максимальное удовлетворение потребностей северных территорий в транспортном обеспечении, повышение интегрирующей роли транспортной системы в вопросах упрочения федерализма и единого экономического пространства страны.

По нашему мнению, основу транспортного комплекса Севера должны составить широтные магистрали (Северный морской путь, железнодорожные и воздушные коридоры), которые соединяются меридиональными путями сообщения — отдельными железнодорожными линиями, судоходными реками и автомобильными дорогами, обеспечивающими круглогодичный выход для регионов Севера на действующую транспортную сеть страны и устойчивую связь крупных населенных пунктов, экономических центров и большинства населенных пунктов на опорные транспортные сети.

Северные регионы Российской Федерации направили в наш комитет ряд предложений в области развития транспортной инфраструктуры на своих территориях в Рекомендации нашей конференции.

Необходимость быстрой реализации этих предложений диктуют интересы обеспечения устойчивого развития Севера России и национальной безопасности Российской Федерации.

О СОСТОЯНИИ И РАЗВИТИИ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ В САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ

Автомобильный транспорт является важнейшим фактором жизнеобеспечения области и сегодня занимает первое место по объемам транспортной работы. Доля этого вида транспорта в общем объеме грузовых перевозок составляет 36 % и играет ведущую роль в обеспечении пассажирских перевозок (97,3 %). Соответственно, автомобильные дороги являются одним из важнейших элементов транспортной системы области, оказывающим большое влияние на ее социальное и экономическое развитие. Состояние и уровень развития автодорог непосредственно влияют на основные экономические показатели, уровень цен, доходы бюджета, уровень занятости населения и так далее. Бездорожье, неудовлетворительная транспортная доступность значительной части территории является одной из главных причин слабого развития социальной инфраструктуры области.

Протяженность автомобильных дорог общего пользования Сахалинской области составляет 2472 километров, из которых 112 километров относятся к федеральной собственности (федерального значения), 1500 километров — к областной собственности (регионального или межмуниципального значения) и 860 километров — к муниципальной собственности (местного значения).

Если по уровню автомобилизации населения (319 машин на 1 тысячу человек) Сахалинская область входит в первую десятку регионов России, то по плотности сети дорог общего пользования (28,4 километра на 1 тыс. кв. километров), характеризующей уровень развития автодорожной сети, значительно отстает от районов западной части России, а в Дальневосточном регионе находится на 3-м месте — после Еврейской автономной области (45,8 %) и Приморского края (43,4 %).

Уровень капитальности автодорог общего пользования, то есть доля дорог с капитальными типами покрытий (асфальтобетонные, цементобетонные и так далее) из общего протяжения, включая федеральные дороги, на 1 января 2007 года составляла 24,7 %. Область находится на 79-м месте среди субъектов Федерации, в Дальневосточном регионе — на 5-м месте после Приморского края (47,9 %), Еврейской автономной области (38,3 %), Хабаровского края (36,3 %), Амурской области (29 %).

Географические, природно-климатические и геологические особенности Сахалинской области в полной мере отразились и на автодорожной сети. На протяжении почти 20 километров автодороги общего пользования проходят по горным перевалам (Камышовый, Ловецкий, Чеховский, Озадачивый и др.), более 250 километров дорог расположено в узкой береговой полосе, около 50 из них подвержено разрушениям морем. На каждые 6 километров дорог приходится мост; менее 1 километра — между водопропускными трубами. Насыщенность дорог мостами в 2,2 раза, а водопропускными трубами — в 1,6 раза выше, чем в среднем по России.

Протяженность федеральных автомобильных дорог общего пользования (Южно-Сахалинск — Корсаков, Южно-Сахалинск — Холмск) составляет 112 километров, в том числе II технической категории — 1 километр, III технической категории — 111 километров. Покрытие усовершенствованное, асфальтобетонное.

С учетом существующей интенсивности и состава движения параметры автомобильной дороги Южно-Сахалинск — Холмск должны соответствовать нормам II технической категории, для чего необходима ее реконструкция со строительством обхода села Троицкое.

Из 1,5 тыс. километров дорог построено по техническим нормативам 700 километров (46,6 %) общей протяженности, в том числе по параметрам II технической категории — 8 километров, III категории — 287 километров, IV — 387 километров, V категории — 7 километров. На протяжении 800 километров (53,6 %) автодороги ранее не строились, по основным показателям не соответствуют нормативным параметрам даже самой низкой — V технической категории и характеризуются следующими показателями:

- к опасным и очень опасным участкам по условиям обеспечения безопасности движения относится 285 километров дорог, или 19 % протяженности дорог;

- на протяжении 93 километров радиусы кривых меньше нормативных минимально допустимых значений;

- на протяжении 78 километров продольные уклоны дорог превышают максимально допустимые значения;

- более трети протяжения дорог имеют ширину земляного полотна меньше нормативной;

- на протяжении 800 километров отсутствует покрытие.

Автомобильные дороги общего пользования регионального или межмуниципального значения на протяжении 208 километров проходят через 78 сел и поселков области, в 28 из которых (35,9 %) транзитные участки дорог протяжением 65 километров не имеют асфальтобетонного покрытия.

Несмотря на то что по уровню капитальности мостовых сооружений на дорогах регионального или межмуниципального значения Сахалинская область достигла среднероссийского показателя, на автомобильных дорогах до сих пор находятся мосты, не соответствующие потребностям пользователей (постройки до 1945 года, деревянные, временные и технологические мосты). Общий объем таких мостов составляет 14,7 % от общего количества.

Автомобильные дороги общего пользования регионального или межмуниципального значения 65 раз пересекаются с железными дорогами, и только 9 пересечений устроено в разных уровнях.

В условиях увеличения интенсивности движения, количественного и качественного изменения состава транспортных потоков существующие автомобильные дороги общего пользования не позволяют обеспечить круглогодичное движение транспорта с требуемыми скоростями и нагрузками (в среднем максимальная скорость движения на дорогах области не превышает 60 км/час, а на отдельных участках не превышает 30 км/час) и не обеспечивают должной безопасности.

Низкая прочность дорожных одежд, а также их отсутствие приводят к снижению несущей способности автомобильных дорог в неблагоприятных климатических

условиях. Из-за резкого увеличения интенсивности большегрузного транспорта, который имеет более чем двукратное превышение нормативных нагрузок на ось, происходит прогрессирующее разрушение автомобильных дорог.

В связи с ограниченным финансированием не решаются вопросы перестройки аварийных и находящихся в неудовлетворительном состоянии мостов, грунтовых дорог, благоустройства транзитных участков дорог, проходящих через населенные пункты, "недоремонта".

В соответствии с нормативными межремонтными сроками необходимо ежегодно ремонтировать не менее 96 километров ранее построенных дорог. В условиях недостаточного бюджетного финансирования фактически ежегодно ремонтируется менее 1 % от потребности. Объем "недоремонта" ранее построенных дорог составляет 590 километров. Для ликвидации "недоремонта" региональных или межмуниципальных автомобильных дорог и искусственных сооружений на них необходимо финансирование в размере 8 млрд. рублей.

Протяженность дорог местного значения вне населенных пунктов составляет 860 километров, в том числе с твердым покрытием 203 километра (23,6 %), остальные 657 километров — грунтовые (76,4 %). Протяженность улично-дорожной сети составляет 1583 километра, в том числе с асфальтобетонным покрытием — 568 километров (36 %).

Автомобильные дороги как элемент социальной и производственной инфраструктуры обеспечивают работу автомобильного транспорта. Они находятся в совместном пользовании — предприятий и организаций различных отраслей и форм собственности и непосредственно населения области.

Недостаточный уровень развития сети автомобильных дорог, их низкий технический уровень вызывают значительные издержки при автомобильных перевозках. На дорогах Сахалинской области себестоимость перевозок в 2—2,5 раза выше, чем на дорогах центральной части России. В сельской местности это сдерживает развитие агропромышленного комплекса Сахалинской области и темпы улучшения условий жизни сельского населения. Конфигурация сети автодорог несовершенна и имеет ярко выраженную радиальную структуру с недостаточным количеством соединительных и хордовых дорог, что обуславливает значительные перепробеги автотранспорта.

Отсутствие развитой сети автомобильных дорог — одна из главных причин фактической деградации системы расселения Сахалинской области, в которой еще в конце 70-х — начале 80-х годов насчитывалось 353 населенных пункта, а сегодня — только 237.

Неудовлетворительная транспортная доступность части территории области, особенно в центральных и северных районах, при низком качестве автомобильных дорог является причиной ряда негативных социальных последствий:

- сдерживания развития культуры и образования;
- неудовлетворительного медицинского и бытового обслуживания;
- сокращения свободного времени за счет увеличения времени пребывания в пути к месту работы, отдыха, торговым центрам и т.д.;
- снижения качества и увеличения стоимости товаров и услуг из-за трудности их доставки;
- снижения продуктивности сельскохозяйственного производства.

В свете реализации задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год, в Сахалинской области необходимо завершить формирование опорной дорожной сети, доведение ее транспортно-эксплуатационного состояния до среднероссийского уровня и включение в общероссийскую транспортную сеть при условии строительства тоннеля (моста) через Татарский пролив.

В целях дальнейшего формирования опорной дорожной сети, а также совершенствования сети автомобильных дорог области планируется финансирование объектов капитального строительства (реконструкции) в рамках реализации следующих федеральных целевых программ:

Федеральная целевая программа "Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007—2015 годы";

проект Федеральной целевой программы "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года";

проект Федеральной целевой программы "Развитие транспортной системы России (2010—2015)", подпрограмма "Автомобильные дороги".

В опорную сеть автомобильных дорог Сахалинской области, кроме федеральных автомобильных дорог, включены следующие автомобильные дороги:

1) Автодорога Южно-Сахалинск — Оха

Она проходит по восточному побережью острова Сахалин с юга на север и является главной автотранспортной артерией Сахалина, основой всей транспортной инфраструктуры области.

Связывая практически все районы Сахалина с областным центром и через федеральные дороги — с главными морскими портами области Холмск и Корсаков, именно эта дорога обеспечивает основной объем перевозок грузов, включая идущие на экспорт и обеспечивающие их производство. Дорога имеет важное стратегическое и оборонное значение.

Протяженность автомобильной дороги Южно-Сахалинск — Оха составляет 859 километров, в том числе 826 километров — регионального значения. Дорога построена на протяжении 217 километров с асфальтобетонным и 146 километров — с щебеночным покрытием. На протяжении 463 км дорога никогда не строилась, она грунтовая.

Автомобильная дорога на участке 70-й — 109-й километр проходит в прибрежной полосе параллельно железной дороге. В период строительства дороги (в 80-е годы прошлого века) расстояние от автомобильной дороги до уреза воды Охотского моря составляло 100—200 метров песчаного берега, поросшего травой и мелким кустарником. В последние годы происходит интенсивное разрушение пляжа и опасное приближение Охотского моря к автомобильной дороге. На некоторых участках расстояние сократилось до 30—50 метров. Необходима защита дороги от разрушительного воздействия моря. На отдельных участках потребуются строительство берегозащитных сооружений капитального типа. В 2007 году выполнено обследование существующего сталежелезобетонного моста через реку Найба длиной 224 погонных метра. При обследовании на мосту были выявлены недопустимые объемы карбонизации бетона и коррозии арматуры плиты проезжей части, недопустимые значения раскрытия трещин в плите проезжей части, недопустимые

величины провисов главных балок сталежелезобетонных пролетных строений. Вызывает обоснованное сомнение возможность пропуска мостом расчетных нагрузок, установленных для дорог общего пользования IV технической категории. Более того, при дальнейшем развитии выявленных дефектов состояние моста должно быть признано аварийным, а движение по нему — закрыто.

В течение 2008—2015 годов необходимо завершить реконструкцию автомобильной дороги Южно-Сахалинск — Оха с устройством асфальтобетонного покрытия на всем протяжении, построить новый мостовой переход через реку Найбу и выполнить работы по строительству берегозащитных сооружений.

Всего на период 2008—2015 годов, по предварительной оценке, требуется финансирование в объеме 59 млрд. рублей в ценах соответствующих лет, в том числе 56,3 млрд. рублей средства федерального бюджета; 2,7 млрд. рублей средства областного бюджета, из них по проекту Федеральной целевой программы "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года" планируемый объем финансирования составляет 11 млрд. рублей (в ценах соответствующих лет), в том числе 9,3 млрд. рублей — средства федерального бюджета и 1,7 млрд. рублей — областного бюджета. В течение 2008—2013 годов планируется закончить реконструкцию 160 километров автодороги, строительство мостового перехода через реку Ай, берегозащитных сооружений.

Направлены предложения в проект Федеральной целевой программы "Развитие транспортной системы России (2010—2015)" (подпрограмма "Автомобильные дороги"), в соответствии с которыми потребность средств на реконструкцию дороги определена оценочно и составляет 48 млрд. рублей в ценах соответствующих лет, в том числе 47 млрд. рублей в ценах соответствующих лет — средства федерального бюджета; 1 млрд. рублей в ценах соответствующих лет — средства областного бюджета.

В течение 2010—2015 годов планируется построить 449 километров дороги с асфальтобетонным покрытием по параметрам IV технической категории, мостовой переход через реку Найбу.

2) Автодорога Огоньки — Невельск

Автомобильная дорога Огоньки — Невельск связывает по кратчайшему маршруту город Невельск с областным центром, международным аэропортом, другими районами области, непосредственно объединяет территории Невельского и Анивского районов; при этом автодорога обеспечивает эффективную транспортную доступность Невельского порта, связывающего остров Сахалин и туристско-рекреационную зону Сахалинской области (остров Монерон).

Протяженность автодороги составляет 49 километров, из них 4 километра с асфальтобетонным покрытием, 21 километр — с щебеночным, а на остальном протяжении — грунтовоулучшенная. Требуется реконструкция дороги с целью приведения ее к нормам расчетных параметров движения, в том числе перестройка узких японских мостов с малой несущей способностью на новые капитальные сооружения.

Проектом Федеральной целевой программы "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года" предусмотрена реконструкция дороги Огоньки — Невельск.

Планируемый объем финансирования составляет 288 млрд. рублей (в ценах соответствующих лет), в том числе 2,2 млрд. рублей — из средств федерального

бюджета и 680 млн. рублей — из областного бюджета. В течение 2008—2013 годов планируется закончить реконструкцию на всем протяжении автодороги с устройством асфальтобетонного покрытия.

3) Автодорога Невельск — Томари — аэропорт "Шахтерск"

Автодорога Невельск — Томари — аэропорт "Шахтерск" проходит по западному побережью острова Сахалин с юга на север, обеспечивает экономические, административные и социально-культурные связи четырех районных центров с областным центром и между собой, железнодорожными станциями и портами. Дорога имеет важное стратегическое и оборонное значение. По дороге осуществляется междугороднее автобусное сообщение на участках Невельск — Холмск — Костромское и Томари — Ильинский — Углегорск — Шахтерск. На участке Костромское — Чехов — Томари автодорога проходит в сложных геологических условиях, в зонах оползневой, селевой опасности.

Протяженность дороги составляет 325 километров, в том числе 290 километров общего пользования регионального значения. Дорога построена на протяжении 149 километров (51,4%), в том числе 114 километров с щебеночным, 35 километров с асфальтобетонным покрытием. При этом вследствие недостаточного финансирования на протяжении 18 километров ранее построенное асфальтобетонное покрытие практически полностью разрушено. На протяжении 141 километра дорога никогда не строилась, не соответствует нормативным требованиям.

Следует отметить, что на территории Углегорского района, являющегося основным в формировании грузового потока, железнодорожный транспорт общего пользования отсутствует. Основную нагрузку в транспортном обслуживании района несет именно автодорога Невельск — Томари — аэропорт "Шахтерск". В настоящее время прохождение большегрузных автомобилей по наиболее густо застроенной части города Углегорска приводит к повышенной аварийности (коэффициент аварийности превышает 120—150). Ограничение скорости движения снизило пропускную способность дороги и осложняет экологическую обстановку в городе. В настоящее время на дороге — 9 аварийных и находящихся в неудовлетворительном состоянии мостов (постройки до 1945 года, временных). С целью обеспечения надежности транспортного сообщения между населенными пунктами, безопасности дорожного движения, обеспечения пропуска автомобилей весом до 30 тонн без ограничений необходима перестройка этих мостов на сооружения капитального типа.

Всего на реконструкцию автодороги Невельск — Томари — аэропорт "Шахтерск" с устройством асфальтобетонного покрытия требуется ориентировочно 30 млрд. рублей.

В соответствии с направленными предложениями в проект Федеральной целевой программы "Развитие транспортной системы России (2010—2015)" (подпрограмма "Автомобильные дороги") планируется перестройка мостов и реконструкция дороги на участке Углегорск — аэропорт "Шахтерск" со строительством обхода города Углегорска. Планируется ввести в эксплуатацию 16 километров дороги, в том числе 14 километров с асфальтобетонным покрытием по параметрам III технической категории, и 6 мостов.

По предварительной оценке, требуется финансирование в объеме 3,74 млрд. рублей в ценах соответствующих лет, в том числе 3,570 млрд. рублей — средства федерального бюджета; 170 млрд. рублей — средства областного бюджета.

4) Автодорога Тымовское — Александровск-Сахалинский

В настоящее время автодорога Тымовское — Александровск-Сахалинский обеспечивает связь между западными и восточными районами области в северной части острова Сахалин и является единственной наземной транспортной артерией, обеспечивающей транспортные связи Александровск-Сахалинского района с соседним Тымовским районом и другими районами области, включая областной центр Южно-Сахалинск; имеет стратегическое значение.

Протяженность дороги составляет 58 километров, в том числе 55 — общего пользования регионального значения. Дорога построена на протяжении 8 километров (14,5%), в том числе 2 километра — с асфальтобетонным, 6 километров — с щебеночным покрытием. На протяжении 47 километров дорога никогда не строилась, грунтовая. Проблемой является обеспечение надежности работы дороги и безопасности движения. Требуется перестройка всех деревянных мостов на капитальные. В течение 2008—2015 годов планируется ввести в эксплуатацию 160 погонных метров мостов.

Всего на реконструкцию автодороги Тымовское — Александровск-Сахалинский с устройством асфальтобетонного покрытия требуется ориентировочно 7 млрд. рублей.

В соответствии с направленными предложениями в проект Федеральной целевой программы "Развитие транспортной системы России (2010—2015)" (подпрограмма "Автомобильные дороги") включена перестройка 6 мостов.

По предварительной оценке, требуется финансирование в объеме 610 млн. рублей в ценах соответствующих лет, в том числе 590 млн. рублей — средства федерального бюджета; 20 млн. рублей — средства областного бюджета.

5) Автодорога Арсентьевка — Ильинское

Автодорога Арсентьевка — Ильинское обеспечивает по кратчайшему маршруту связь между западными и восточными районами области в южной части острова Сахалин, соединяет две главные автодороги: Южно-Сахалинск — Оха и Невельск — Томари — аэропорт "Шахтерск". Дорога имеет важное стратегическое значение. По дороге осуществляется междугороднее автобусное сообщение.

Протяженность дороги составляет 30 километров. Дорога никогда не строилась, грунтовая. Для обеспечения надежности транспортного сообщения между западными и восточными районами области, безопасности дорожного движения необходима реконструкция дороги.

В соответствии с направленными предложениями в проект Федеральной целевой программы "Развитие транспортной системы России (2010—2015)" (подпрограмма "Автомобильные дороги") включена реконструкция дороги на всем протяжении.

По предварительной оценке, требуется финансирование в объеме 3,77 млрд. рублей в ценах соответствующих лет, в том числе 3,48 млрд. рублей в ценах соответствующих лет — средства федерального бюджета; 290 млн. рублей в ценах соответствующих лет — средства областного бюджета.

Планируется ввести в эксплуатацию 30 километров дороги с асфальтобетонным покрытием по параметрам IV технической категории.

6) Автодорога Гастелло — Леонидово

Автомобильная дорога Гастелло — Леонидово является обходом города Поронайска. Протяженность дороги 26 километров, в том числе 7 километров с асфальтобетонным покрытием и 19 километров — грунтовая.

В настоящее время в связи с тем, что дорога находится в неудовлетворительном техническом состоянии, транзитный транспорт движется по улицам города Поронайска.

Проведение реконструкции данной автодороги с устройством асфальтобетонного покрытия позволит снизить транспортные издержки за счет ликвидации "перепробега" в 9 километров и улучшения условий движения, повысить безопасность движения; за счет вывода транзитного движения автомобильного транспорта из города повысить качество жизни населения города Поронайска, существенно улучшить экологическую ситуацию. Реконструкция автодороги планируется после 2015 года.

7) Автодорога Южно-Курильск — Головнино

Автодорога Южно-Курильск — Головнино расположена на острове Кунашир и на участке Южно-Курильск — Менделеево обеспечивает связь центра муниципального образования с аэропортом "Менделеево" (единственной круглогодичной связью острова с Сахалином и материком). Дорога имеет важное оборонное и стратегическое значение.

Реконструкция автомобильной дороги Южно-Курильск — Головнино на участках портпункт Южно-Курильск — 3-й — 15-й — 25-й километры предусмотрена Федеральной целевой программой "Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007—2015 годы".

На момент разработки программы необходимый объем финансирования был определен предварительно. Потребный объем финансирования в соответствии с разработанной проектно-сметной документацией по объектам превысил предусмотренный федеральной целевой программой:

по объекту "Реконструкция автомобильной дороги Южно-Курильск — Головнино на участке портпункт Южно-Курильск — 3-й километр, остров Кунашир" необходим дополнительно 101 млн. рублей;

по объекту "Реконструкция автомобильной дороги Южно-Курильск — Головнино на участке 15-й километр — 25-й километр, остров Кунашир" необходимо дополнительно 325 млн. рублей.

С целью обеспечения ввода вышеуказанных объектов в эксплуатацию необходима корректировка программы в части увеличения финансирования на 426 млн. рублей. Также предлагается внести изменения в сроки строительства объектов с вводом их в эксплуатацию в 2010 году.

Всего планируется ввести в эксплуатацию 15,8 километра дороги, в том числе 5,8 километра с асфальтобетонным покрытием, 10 километров — с щебеночным.

В случае принятия решения об устройстве асфальтобетонного покрытия на всем протяжении автодороги от Южно-Курильска до аэропорта "Менделеево" дополнительно потребуется всего 1198,5 млн. рублей, в том числе:

по объекту "Реконструкция автомобильной дороги Южно-Курильск — Головнино на участке портпункт Южно-Курильск — 3-й километр, остров Кунашир" необходим дополнительно 151 млн. рублей;

по объекту "Модернизация автомобильной дороги Южно-Курильск — Головнино на участке 3-й километр — 15-й километр, остров Кунашир" необходимо 450 млн. рублей;

по объекту "Реконструкция автомобильной дороги Южно-Курильск — Головнино на участке 15-й километр — 25-й километр, остров Кунашир" необходимо дополнительно 597,5 млн. рублей.

8) Автодорога Малокурильское — Крабозаводское

Автодорога Малокурильское — Крабозаводское относится к дорогам общего пользования местного значения. Дорога проложена по западному побережью острова Шикотан и обеспечивает связь между населенными пунктами село Малокурильское и село Крабозаводское.

Реконструкция автомобильной дороги Малокурильское — Крабозаводское предусмотрена Федеральной целевой программой "Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007—2015 годы".

На момент разработки программы необходимый объем финансирования был определен предварительно. Потребный объем финансирования в соответствии с разработанной проектно-сметной документацией по объекту "Реконструкция автомобильной дороги Малокурильское — Крабозаводское, остров Шикотан" превысил предусмотренный программой. С целью обеспечения ввода объекта в эксплуатацию необходимо дополнительно 59,7 млн. рублей. Планируется ввести в эксплуатацию 8,4 километра дороги с щебеночным покрытием.

Предлагается откорректировать указанную федеральную целевую программу в части увеличения финансирования объекта.

9) Автодорога Курильск — Рейдово

На острове Итуруп строится новый аэропорт "Итуруп". Местоположение аэропорта определено в районе между городом Курильском и селом Рейдово.

Кроме того, данная автодорога соединяет центр муниципального образования Курильск с глубоководным портом "Оля", расположенным в селе Рейдово. Дорога имеет важное оборонное и стратегическое значение.

Реконструкция автомобильной дороги Курильск — Рейдово предусмотрена Федеральной целевой программой "Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007—2015 годы". Планируется ввести в эксплуатацию 14 километров дороги с щебеночным покрытием.

В случае принятия решения об устройстве асфальтобетонного покрытия на всем протяжении автодороги потребуется дополнительно 982,9 млн. рублей. Предлагается откорректировать программу в части внесения изменений в сроки строительства объекта с вводом в эксплуатацию в 2013 году.

Реконструкция автомобильных дорог, обеспечивающих связь сельских населенных пунктов с сетью дорог общего пользования Сахалинской области

В связи с неудовлетворительным техническим состоянием существующей сети автодорог центры муниципальных образований и населенные пункты, расположенные вдоль автодорог общего пользования, не имеют связи с областным центром и центрами муниципальных образований по дорогам с твердым покрытием.

В первую очередь инвестиции необходимо направлять на реконструкцию тех участков автодорог, которые обеспечат связь дорогами с твердым покрытием цен-

тров муниципальных образований с областным центром, то есть строить опорную сеть области.

Одновременно в целях развития автодорог в сельской местности в период 2010—2015 годов планируется ежегодно соединять по одному сельскому населенному пункту с дорогой общего пользования.

В соответствии с направленными предложениями в проект Федеральной целевой программы "Развитие транспортной системы России (2010—2015)" (подпрограмма "Автомобильные дороги") включена реконструкция 10 километров дорог с устройством асфальтобетонного покрытия, обеспечивающих связь 6 сельских населенных пунктов с сетью дорог общего пользования.

По предварительной оценке, требуется финансирование в объеме 620 млн. рублей в ценах соответствующих лет, в том числе 530 млн. рублей в ценах соответствующих лет — средства федерального бюджета; 90 млн. рублей в ценах соответствующих лет — средства областного бюджета.

В целях приведения транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог регионального значения в соответствие с нормативными требованиями необходимо предусмотреть капитальный ремонт не менее 340 километров ранее построенных дорог.

В проект Федеральной целевой программы "Развитие транспортной системы России (2010—2015)" (подпрограмма "Автомобильные дороги") направлены предложения по финансированию капитального ремонта автомобильных дорог.

По предварительной оценке, требуется финансирование в объеме 10 млрд. рублей в ценах соответствующих лет, в том числе: 5 млрд. рублей в ценах соответствующих лет — средства федерального бюджета; 5 млрд. рублей в ценах соответствующих лет — средства областного бюджета.

Для своевременного обеспечения объектов программы строительства, реконструкции и капитального ремонта автомобильных дорог и дорожных сооружений проектно-сметной документацией на период 2008—2015 годов потребность финансирования составит ориентировочно 2,4 млрд. рублей.

На период 2008—2015 годов на развитие и модернизацию автомобильных дорог Сахалинской области необходимо 84,3 млрд. рублей (в ценах соответствующих лет), в том числе 73,6 млрд. рублей — из средств федерального бюджета, 10,7 млрд. рублей — из областного бюджета, которые будут направлены:

71,9 млрд. рублей, в том числе 68,6 млрд. рублей из средств федерального бюджета, — на строительство и реконструкцию автодорог регионального или межмуниципального значения;

10 млрд. рублей, в том числе 5 млрд. рублей из средств федерального бюджета, — на капитальный ремонт автодорог регионального или межмуниципального значения;

2,4 млрд. рублей — на проектно-изыскательские работы. Направление средств федерального бюджета не планируется.

Увеличение объемов и дальности внегородских грузовых перевозок, открытие новых и возобновление старых междугородних и пригородных автобусных маршрутов, большое количество личного автотранспорта предопределяет высокую подвижность населения как для деловых целей, так и для поездок на отдых. Все это делает необходимым развитие и совершенствование сети автомобильных дорог общего пользования.

В.А. Цукерман, Е.С. Носкова,

*научные сотрудники Института экономических проблем
Кольского научного центра Российской академии наук*

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭКОНОМИКИ СЕВЕРА НА ПРИМЕРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

В современных условиях развитие инновационной деятельности в регионах Севера немыслимо без поиска дополнительных источников финансирования.

В настоящее время в качестве основных источников средств, используемых для финансирования инновационной деятельности, выступают:

собственные средства предприятий (инвестиции из прибыли и в составе издержек производства);

бюджетные ассигнования, выделяемые на федеральном и региональном уровнях;

средства специальных внебюджетных фондов финансирования НИОКР, которые образуются инновационными предприятиями, региональными органами управления;

финансовые ресурсы различных типов коммерческих структур (инвестиционных компаний, коммерческих банков, страховых обществ, ФПГ);

кредитные ресурсы;

иностранные инвестиции промышленных и коммерческих фирм и компаний;

средства национальных и зарубежных научных фондов;

частные накопления физических лиц.

На примере Мурманской области рассмотрены механизмы финансирования инновационной деятельности*. Проведя анализ структуры инвестиций в основной капитал крупных и средних предприятий области, можно сделать вывод, что она достаточно специфична (рис. 1). При этом авторы принимают во внимание, что на инновационную деятельность приходится лишь часть общего объема инвестиций.

* Базовые отрасли экономики Мурманской области / Федеральная служба государственной статистики / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области. Мурманск, 2005.

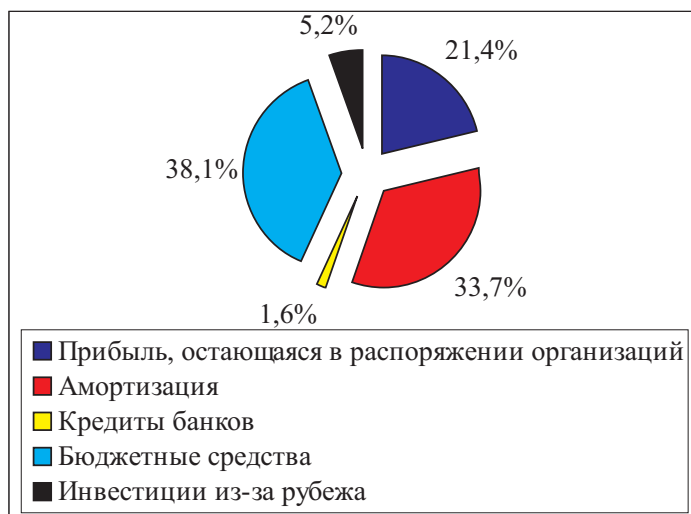


Рис. 1. Структура инвестиций в Мурманской области в 2005 году

Как видно, основными источниками финансовых вложений являются собственные средства предприятий области (прибыль и амортизация). Однако известно, что большинство крупных градообразующих организаций области входят в состав общероссийских холдинговых структур и финансово-промышленных групп. Это означает, что эти предприятия самостоятельно не могут принимать решение о распределении получаемой ими прибыли. Следовательно, их прибыль можно с определенной степенью условности отнести к внутриобластным источникам финансирования инновационной деятельности*.

Доля средств областного и муниципальных бюджетов в финансировании инноваций зависит от исполнения бюджетов (дефицит или профицит). Консолидированный бюджет Мурманской области исполнялся с дефицитом в период с 2001 по 2003 год. Только по итогам 2000 и 2004 годов достигнуто превышение доходов над расходами. Доля средств федерального бюджета составляет в структуре инвестиций 38,1%, но они не являются перспективным источником финансирования инновационного развития предприятий.

Банки дают весьма незначительный вклад (1,6%). Это связано, во-первых, с нежеланием населения вкладывать средства на срочные и сберегательные депозиты (из-за недоверия к банковской системе и низких процентов); во-вторых, банки получают средства от населения и предприятий на короткий срок и, следовательно, сами могут ими распоряжаться короткое время, поэтому кредиты предприятиям и организациям выдаются чаще всего на срок до 1 года, что явно недостаточно, если речь идет об инновационных проектах.

Из рисунка видно, что предприятия Мурманской области совсем не используют такие перспективные источники финансирования инноваций, как средства от выпуска корпоративных облигаций и эмиссии акций.

* В.А. Береговой. Венчурный капитал — основа венчурного бизнеса / В.А. Береговой // Инновации. 2005. № 1.

Анализ показал, что в настоящее время в регионах Севера отсутствует налаженная система финансирования инновационной деятельности и в области наблюдается дефицит финансовых средств. В связи с этим необходимо искать новые источники финансирования.

Мировая практика предлагает широкий спектр инструментов финансирования инновационной деятельности. Основная проблема их использования заключается в том, чтобы с учетом накопленного мирового опыта и конкретных условий выбрать наиболее эффективные для данной страны и региона инструменты. Для регионов Севера такими источниками являются:

- частные капиталовложения в сферу НИОКР и освоение новых технологий;
- привлечение иностранных инвестиций;
- венчурные механизмы финансирования нововведений.

Для Мурманской области перспективным направлением является увеличение доли внешних источников инновационного инвестирования в инновационную сферу предприятий области.

Известно, что иностранные инвесторы проявляют серьезный интерес к промышленности Мурманской области. Однако инвесторы, отдавая должное перспективности проектов, не спешат начинать их реализацию, так как высока степень риска и неопределенности, обусловленная политической нестабильностью и несовершенством законодательства.

Для масштабов Мурманской области объем осуществленных иностранных инвестиций ничтожно мал в общем объеме поступивших в Россию иностранных инвестиций — составляет около 0,1 %, практически не оказывая заметного влияния на экономическую ситуацию в регионе.

В таблице 1 представлена структура поступивших в область иностранных инвестиций по отраслям экономики. Из нее видно, что бо́льшая доля инвестиций поступает в промышленность. Это можно объяснить тем, что основными отраслями специализации Мурманской области являются горно-металлургический и горно-химический комплексы.

Таблица 1

**Структура иностранных инвестиций в Мурманской области по отраслям,
в % к итогу**

Отрасли	2003 год	2004 год	2005 год
Рыболовство, рыбоводство	62,3 %	46,4 %	24,6 %
Обрабатывающие производства	20,2 %	18,9 %	7,8 %
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	6,4 %	6,8 %	34,0 %
Транспорт и связь	3,3 %	17,6 %	21,4 %
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	3,5 %	9,1 %	11,8 %
Другие виды	4,3 %	1,2 %	0,4 %

Отрасли	2003 год	2004 год	2005 год
Всего инвестиций	100 %	100 %	100 %

Иностранные инвестиции в Мурманскую область по странам-инвесторам представлены в таблице 2*.

Таблица 2

**Иностранные инвестиции в Мурманскую область по странам-инвесторам,
в % к итогу**

Страны	Годы				
	2000	2001	2002	2003	2004
Великобритания	3,42	6,95	14,81	6,83	3,89
Виргинские острова	0,48	9,15	1,61	12,20	15,00
Германия	3,49	15,92	6,50	0,56	-
Дания	-	12,93	6,03	1,39	1,87
Кипр	35,45	1,26	35,81	4,47	4,43
Нидерланды	0,43	1,78	0,62	1,71	-
Норвегия	34,79	41,29	21,44	34,71	35,46
США	-	-	0,58	5,59	12,39
Финляндия	0,19	0,54	-	8,90	10,43
Швеция	2,66	3,61	0,63	2,46	2,06
Другие страны	19,08	6,57	11,97	21,19	4,46
Всего инвестиций	100	100	100	100	100

Основные инвестиции поступают от Норвегии, что связано с приграничным сотрудничеством.

Как видно, страновая структура иностранных инвестиций нерациональна, потому что невелики вложения ведущих мировых экспортеров капитала. Например, нет иностранных инвестиций "новых индустриальных государств" (Тайвань, Гонконг, Сингапур), имеющих опыт работы в переходной экономике, меньше опасных инвестиционных рисков, чем западные инвесторы. Они готовы вкладывать свои капиталы в высокотехнологичные объекты, что могло бы способствовать развитию наукоемких отраслей горной промышленности.

Такое положение свидетельствует, что потенциальные инвесторы оценивают риск вложения выше порогового практически для любых инвестиционных проектов в регионе. Это вызывает необходимость выработки и реализации в регионе конструктивной инвестиционной политики, способной привлечь иностранных инвесторов.

Косвенные методы стимулирования государством частных капиталовложений в инновационную деятельность нередко доказывают на практике более высокую

* С.Г. Поляков. Проблемы государственного регулирования инновационной деятельности в научно-технической сфере / С.Г. Поляков // Инновации. 2004. № 7.

эффективность по сравнению с мерами прямого финансирования. Один из наиболее распространенных методов — специальные налоговые льготы, способствующие проведению НИОКР и осуществлению инновационной деятельности. Несмотря на многообразие национальных подходов к данному вопросу, можно говорить о том, что их стержнем является снижение налога на прибыль промышленных компаний, тесно увязываемое с достигнутым предприятием уровнем инновационной восприимчивости. Чем он выше, тем больше налоговых льгот можно получить, но только при условии, что предприятие добьется в итоге успешной коммерциализации результатов НИОКР и начнет получать достаточную прибыль. Если же сделать этого не удастся, налоговые льготы будут лишь слабым "утешительным призом" за инновационный риск, но не компенсируют фирме уменьшение эффективности производства в целом.

К числу специальных налоговых льгот, применяемых с целью стимулирования инновационной деятельности, можно отнести:

- возможность полного списания текущих некапитальных затрат на исследования и разработки при определении размера налогооблагаемой базы;

- возможность переноса сроков списания затрат на НИОКР из налогооблагаемой базы на наиболее благоприятный для предприятия период, что особенно выгодно вновь создаваемым инновационным фирмам и тем предприятиям, которые не имеют в данный момент достаточной прибыли, чтобы воспользоваться в полном объеме установленными налоговыми льготами;

- ускоренная амортизация оборудования и зданий, используемых для проведения НИОКР;

- предоставление инвестиционного налогового кредита, позволяющего фирмам уменьшать свои платежи по налогу (но не более 50 % размеров соответствующих платежей) с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов.

Заметное влияние на приток частных инвестиций в инновационную сферу играют и более универсальные меры макроэкономического регулирования — ставка банковского процента, уровень налогообложения прибыли промышленных компаний и доходов граждан, величина ставки налога на операции с ценными бумагами и др.

Венчурные инвестиции являются синонимом понятия "прямые инвестиции", это инвестиции, направляемые непосредственно в акционерный капитал коммерческих организаций в обмен на акции этих организаций. В этом проявляется определенный риск: инвестор вкладывает деньги в дело практически без обеспечения, а защита прав акционеров является в России весьма дорогостоящей и не всегда эффективной. Венчурные инвестиции подразумевают длительные временные рамки, элемент риска и партнерство с руководством, а также доход в виде стоимости доли в акционерном капитале, а не в виде дивидендов. Однако венчурное инвестирование способно принести инвестору и гораздо большие по сравнению с альтернативными вложениями результаты. Именно возможность получить большую норму прибыли и привлекает во всем мире специализированные финансовые организации в сферу высоких технологий. В Европе и Америке венчурным финансированием зани-

маются венчурные фонды — своего рода "денежные мешки", созданные за счет средств юридических и физических лиц и управляемые наемными менеджерами.

Традиционные источники формирования инвестиционных фондов на Западе — средства частных инвесторов, инвестиционные институты, пенсионные фонды, страховые компании, различные правительственные агентства и международные организации. Подавляющее большинство работающих в России и с Россией фондов созданы либо непосредственно международными организациями (региональные венчурные фонды и фонды долевого участия в малых предприятиях Европейского банка реконструкции и развития), либо национальными в рамках межправительственных соглашений (US-Russia Defense Fund, The US-Russia Investment Fund (TUSRIF)). В 1990-х годах в отрасли прямых и венчурных инвестиций абсолютно доминировал иностранный капитал. Тем не менее за последние годы этот перекося начинает выправляться, и доля российских инвесторов увеличивается (рис. 2). Это можно объяснить как общим ростом экономики и стремлением инвесторов диверсифицировать источники прибыли и риски, так и ростом популярности прямого и венчурного инвестирования в целом. Примечательно полное отсутствие на российском рынке прямых инвестиций средств пенсионных фондов и страховых компаний (в силу несовершенства существующего законодательства)**.

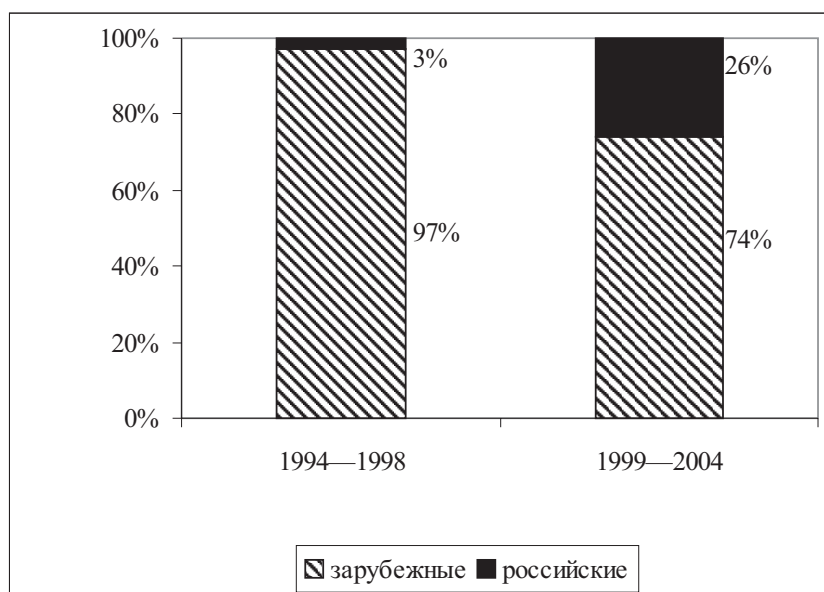


Рис. 2. Распределение прямых и венчурных инвестиций по источникам капитала

Разработчикам инноваций венчурное финансирование предоставляет возможность на практике внедрить результаты их интеллектуального труда в производство или вывести уже существующий бизнес на новый, более высокий уровень, используя вид финансирования, не требующий ни залога, ни гарантий, ни поручительства. К венчурному инвестору, как правило, приходят те, кому в силу высокой

* А.С. Семенов. Венчурное финансирование инновационной деятельности / А.С. Семенов, А.И. Каширин // Инновации. 2006. № 1 (88), февр.

** Е.Е. Евдокимов. Венчурным инвестициям в России 10 лет. Обзор российского рынка прямых и венчурных инвестиций 1994—2004 гг. / Е.Е. Евдокимов // Инновации. 2004. № 8 (75), окт.

рискованности отказали в кредитах и банки, и традиционные инвестиционные компании.

Венчурное финансирование может быть полезным также и крупным промышленным предприятиям. Промышленность может использовать венчурный механизм как для продвижения своих собственных разработок, то есть выступая в роли разработчиков, нуждающихся в инвестициях, так и для удовлетворения своих собственных инновационных потребностей, то есть выступая в роли конечного потребителя созданных другими компаниями инноваций. Во всем мире промышленность использует венчурное финансирование для выявления перспективных научно-технических разработок в целях повышения конкурентоспособности и обеспечения диверсификации собственного производства. В этом случае механизм венчурного финансирования может использоваться не для получения прибыли, которая в абсолютном выражении будет несопоставима с доходами от основной производственной деятельности, а прежде всего для достижения целей выбранной стратегии научно-технического развития. Внося сравнительно небольшие средства в реализацию инновационных проектов, крупные компании получают доступ к новой технологии и могут позволить себе отложить на определенный срок организацию собственных исследований и разработок в своих лабораториях.

Перечисленные возможности венчурного финансирования инновационных проектов в России ограничиваются некоторыми объективными и субъективными причинами.

Проблема российского сектора венчурного финансирования заключается не только в повышенной оценке рисков вложений (они высоки и на Западе), но и в отсутствии культуры взаимодействия новаторов с венчурными инвесторами. Эту проблему венчурные капиталисты считают одной из наиболее острых, пожалуй, даже более острой, чем узость рынка и отсутствие квалифицированных кадров.

Западные инновационные предприниматели и инвесторы в гораздо большей степени, чем российские, были готовы к взаимодействию, поскольку за годы существования венчурного бизнеса на Западе уже сложилась определенная деловая культура. В России же не совпадают даже общие представления инвесторов и предпринимателей о том, что есть "перспективный проект".

В России не работают западные способы выхода: продажа пакета на фондовом рынке невозможна из-за низкой ликвидности, и рассчитывать на оживление рынка в ближайшее время не приходится, даже несмотря на сделанное биржами на волне интернет-бунта заявление о намерении открыть секции для торговли акциями высокотехнологических компаний. Виной тому — и государственная политика, и низкая активность инвесторов. Ситуация с частными инвестициями осложнена введением в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации, а именно, порядком расчета с бюджетом при проведении операций с ценными бумагами.

Многие лидеры малых инновационных предприятий неохотно идут на переговоры с венчурными инвесторами, поскольку не желают терять контроль над своим бизнесом и не хотят подпускать к нему никого со стороны. Поэтому они предпочитают пользоваться банковскими кредитами, а еще лучше — льготными кредитами от фонда содействия и других государственных фондов.

Негативным фактором является также низкая ликвидность инвестиций венчурного капитала в России в силу отсутствия доверия к российским компаниям на мировых рынках, отсутствие опыта приобретения компаний крупными российскими предприятиями.

В сложившейся ситуации требуется ряд государственных инициатив, таких как:

- создание правовой основы для деятельности венчурных фондов;

- создание законодательной базы для венчурного инвестирования отечественными пенсионными фондами, страховыми компаниями и банками;

- правовое регулирование бухгалтерского учета, позволяющего предприятию относить на себестоимость продукции затраты на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, внутренние инвестиции и так далее;

- поддержка государством экспертизы инновационных проектов и развития консультационных услуг для малых предприятий научно-технической сферы, которые являются первоочередными реципиентами венчурного капитала;

- популяризация венчурной деятельности в предпринимательской среде посредством продвижения "историй успеха";

- снижение процентных ставок, так как инвестирование в венчурный капитал более привлекательно при низких процентных ставках, которые повышают ценность акционерного капитала и увеличивают вознаграждение;

- финансовая поддержка в форме целевых грантов, а также налоговых льгот на исследования и разработки, которая может оказать помощь проектам на этапах идей и изготовления опытных образцов, когда перспективы получения коммерческих кредитов или венчурного финансирования не определены;

- разработка мер регулирования и контроля процесса венчурного инвестирования.

КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ СЕВЕРА

О РЕАЛИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ "ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА ДО 2011 ГОДА"

10 апреля 2007 года в Совете Федерации состоялось заседание Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, на котором был рассмотрен вопрос "О реализации мероприятий федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года". В заседании комитета приняли участие представители Министерства регионального развития Российской Федерации, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, Корякской окружной Думы, Правительства Республики Коми, Правительства Республики Саха (Якутия). С докладом по обсуждаемому вопросу выступил В.Б. Уткин — директор Департамента федеральных целевых программ и оперативного реагирования Министерства регионального развития Российской Федерации. В обсуждении доклада приняли участие члены Совета Федерации Д.Н. Ананьев, А.С. Суворов, О.О. Мурашко — член исполкома Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, А.Н. Осипова — депутат Корякской окружной Думы и другие.

Провел заседание комитета и выступил на нем председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник.

Далее публикуется решение комитета по данному вопросу.

РЕШЕНИЕ

Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов "О реализации мероприятий федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года"

Рассмотрев положение дел по реализации Федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года", комитет отмечает, что указанная федеральная целевая программа (далее — программа) имеет важнейшее значение для жизнеобеспечения коренных малочисленных народов и районов их компактного проживания.

Однако в реализации программы возникает много проблем, которые ставят под сомнение возможность ее реализации. В последние годы на низком уровне оцениваются организационная работа по выполнению программы, ее эффективность и результативность. В 2006 году не выполнен ни один оценочный показатель программы. Ежегодно не используются в полном объеме средства, предусмотренные в федеральном бюджете на финансирование программы. Не выделяются средства по разделам "Прочие нужды" и "НИОКР", что делает невозможным выполнение многих запланированных мероприятий и, следовательно, достижение целей программы. Особую тревогу вызывает то, что в материалах проекта федерального бюджета на 2008—2010 годы не предусматривается финансирование программы в 2009 и 2010 годах.

Выражая обеспокоенность по поводу реальности достижения целей и задач, поставленных перед Федеральной целевой программой "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года", комитет р е ш и л :

1. Принять к сведению информацию Министерства регионального развития Российской Федерации по данному вопросу.

2. Рекомендовать Министерству регионального развития Российской Федерации принять необходимые меры, направленные на повышение эффективности программы, выполнение всех предусмотренных ею мероприятий, обеспечение достижения целей и задач программы. Усилить контроль за использованием выделяемых на ее реализацию средств в полном объеме.

3. Направить телеграммы Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову и Министру регионального развития Российской Федерации В.А. Яковлеву о неправомерности исключения из проекта федерального бюджета средств на финансирование Федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года" на 2009—2010 гг.

4. Направить настоящее решение заместителю Председателя Правительства Российской Федерации А.Д. Жукову и Министру регионального развития Российской Федерации В.А. Яковлеву.

Председатель Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

Г.Д. Олейник

КУЛЬТУРНЫЕ ЛАНДШАФТЫ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА РОССИИ КАК ОБЪЕКТ НАСЛЕДИЯ

Последние десятилетия характеризуются значительным ростом экономической активности нашей страны в области освоения северного пространства. К тому же после распада СССР Россия реально стала северной страной, так как большая часть ее территории расположена в зоне с суровыми климатическими условиями. Промышленная экспансия на Север сопровождалась увеличением числа пришлого населения, расширением промышленных и селитебных территорий, появлением зон со значительными нарушениями природной среды, занимающими около 10 % общей площади*. Несмотря на это до настоящего времени преобладает стереотипная оценка Севера как малоосвоенной природной территории, что создает благоприятные условия для развития промышленного природопользования, связанного главным образом с добычей полезных ископаемых. Промышленное освоение этой территории осуществляется преимущественно пришлым населением. Эти люди выросли в других природных условиях, где сформировалась система природопользования, в основе которой лежат каноны европейской культуры. Являясь носителями иных мировоззренческих установок (антропоцентризма), они не видят целостности аборигенных культурных ландшафтов и даже не всегда замечают их существование, считая территории неосвоенными. Традиционное природопользование, сформировавшее аборигенные культурные ландшафты, очень часто рассматривается как архаичное, подлежащее модернизации на европейский лад. Отсутствие же эколого-экономических оценок разнообразных биологических ресурсов и экологических услуг геосистем территорий традиционного природопользования делает их неконкурентоспособными с прочими видами хозяйственной деятельности, отсюда и стремление к его модернизации.

О порочности такого подхода, грозящего исчезновением северных этносов, известно этнологам, географам, культурологам, которые стремятся привлечь внимание к необходимости сохранения аборигенных культурных ландшафтов, обеспечивающих не только привычные условия жизнедеятельности малых этносов Севера, но и представляющих собой часть культурного наследия России. Ведь традиционная культура сама по себе является частью нашего культурного наследия. Многие принципы организации северного природопользования, выработанные коренным населением Севера на протяжении многих сотен лет, могут существенно обогатить

* А.В. Евсеев, Т.М. Красовская. Закономерности формирования импактных зон в Арктике и Субарктике России // География и природные ресурсы. № 4, 1997.

современную культуру природопользования территории^{*}. Культурные ландшафты коренных малочисленных народов Севера, не замеченные и не принятые представителями европейской культуры, продолжают разрушаться вследствие смены типов природопользования. Уничтожается выработанное веками органичное единство аборигенного социума и природы, которая имеет для него этнообразующее значение. На многих промышленно освоенных территориях культурные ландшафты коренных малочисленных народов Севера перешли в категорию виртуальных. Однако и там продолжают существовать их отдельные элементы — не только как материальные или семантические объекты, но и как культурно-природный архетип, закрепленный в исторической памяти народов Севера.

Что же представляют собой культурные ландшафты коренных малочисленных народов Севера? Для ответа на этот вопрос необходимо сначала попытаться дать определение понятию "культурный ландшафт", отметив тот факт, что существует несколько его трактовок, которые тем не менее связывает конструктивное для формирования теории культурного ландшафта понятие постнеклассической науки — органическая включенность человека в целое универсума. "Пространство Земли организует культуру, а культура организует пространство" — этот тезис Ю.А. Веденина^{**} блестяще отражает "полюсы притяжения", формирующие междисциплинарный характер представлений о культурном ландшафте.

Наиболее близка нам этнокультурная трактовка понятия "культурный ландшафт" как исторического продукта взаимодействия природы и социума территории. Культурный ландшафт — это культура сообщества людей, сформировавшаяся в определенных природно-географических условиях, взятая в ее целостности^{***}. Модель культурного ландшафта представляет собой сложную 6-компонентную систему, которую образуют духовная культура, местное сообщество, местное хозяйство, селенческая подсистема, местная языковая система и природный ландшафт^{****}. Каждый из названных компонентов культурного ландшафта является самоорганизующейся системой. Коэволюционное развитие этих систем делает возможным их взаимную адаптацию, в ходе которой формируются свойства культурного ландшафта, в основе которых лежат многогранные связи человека и природы, закрепленные в характере природопользования, топонимике, структуре и облике селитбы и так далее.

Ярко и своеобразно проявляются эти связи в культурных ландшафтах народов Севера. Приведем примеры. Известна низкая продуктивность природных геосистем Севера, а также их невысокая устойчивость к антропогенным воздействиям. Как это отразилось в селенческой структуре и организации хозяйственного про-

^{*} Т.М. Красовская. Новые функции традиционного природопользования Севера России в условиях рыночной экономики. Вестн. МГУ. 2006. № 5.

^{**} Ю. А. Веденин. Очерки по географии искусства. СПб.: Дмитрий Булавин, 1997.

^{***} В.Н. Калущиков, Т.М. Красовская. Представления о культурном ландшафте: от профессионального до мировоззренческого // Вестник Моск. ун-та. Сер. 5. География. 2000. № 4.

^{****} Там же.

странства аборигенов Севера? Традиционно коренные малочисленные народы — по преимуществу кочевые, полукочевые и реже — оседлые сельские жители. Каждая община хозяйственно осваивала территорию до 3—8 тыс. кв. километров^{*}. Сезонные кочевья могли достигать 600—1000 км. Эти показатели характеризуют пространство культурных ландшафтов. Фокальные объекты ("ядра") этого пространства (стойбища, сакральные места) разбросаны по всей территории. Семиотическая упорядоченность пространства отражает своеобразную включенность человека в природу. Структура и функционирование подобного культурного ландшафта создаются и поддерживаются географически детерминированными культурами^{**}. Быстрые обратные связи в природе вынуждают человека постоянно чувствовать свою зависимость от нее и формировать определенные социально-экологические ценности, позволяющие сохранять природную среду. В сознании коренных народов Севера господствуют представления о циклическом (а не поступательном, как у европейцев) характере развития. Например, согласно представлениям хантов, цикл длится 3 тысячи лет, а современный человек живет лишь в середине цикла.

Язык как компонент культурного ландшафта аборигенов Севера отражает и организует их опыт по освоению пространства. Сезонно-временные отрезки жизни аборигенов четко фиксировали в своих названиях фенологические явления, ритмы поведения животных, хозяйственные занятия. Например, в годовом цикле эвенков существовали илага — "месяц цветения ягод" (июнь), илкун — "месяц налива ягод" и ирэн — "время обдирания коры лиственницы" (оба — в июле), угун — "месяц образования берегов" (сентябрь) и так далее^{***}. Примеры можно было бы продолжить, однако все они будут свидетельствовать о том, что культурный ландшафт аборигенов Севера представляет собой не отдельные объекты и феномены, а социоприродную систему со сложившимися внутренними связями и свойствами.

Культурный ландшафт коренных малочисленных народов Севера социально обозначен и сконструирован благодаря соединению культуры (духовной, хозяйственной и так далее) с природной средой в процессе природопользования. Используя образное выражение И.А. Ильина, можно сказать, что природа является колыбелью аборигенных народов, а пространство — их воспитателем. Наличие культурных ландшафтов коренных малочисленных народов Севера проявляется в хозяйственной организации пространства, его семиотической упорядоченности, топонимике, пространственно-временных свойствах.

При этом существует три типа пространственной организации культурных ландшафтов: территориальная (сочетание хозяйственных угодий); семантическая (система разнзначимых мест); топологическая (соотношение центра и периферии

^{*} И.И. Крупник. Арктическая этноэкология. М.: Наука, 1989.

^{**} Ю.А. Веденин, М. Е. Кулешова. Культурный ландшафт как объект наследия // Культурная география. 2001.

^{***} Г.М. Василевич. Эвенки. Л.: Наука, 1969.

культурного ландшафта, его различных фрагментов)*. К свойствам культурного ландшафта коренных малочисленных народов Севера относятся:

полимасштабность — существование нескольких организационных уровней (от стойбища до всей Арктики);

вертикальная дифференциация — наличие двух четко выраженных слоев — природного и культурного, каждый из которых также дифференцирован;

специфичный хронотоп, сформированный своеобразием культурной, геополитической, экономической обстановки периода формирования традиционного природопользования и традиционного общества территории;

динамичность: наличие переменного-центрированных фокальных объектов, кочевого типа природопользования, сезонной организации пространства и хозяйственного уклада и так далее;

семиотическая упорядоченность, отражающая органическое единство человека и природы, одухотворенность природы;

слабая поляризация при сохранении переходного характера границ (типа экотонов);

наличие сформировавшегося образа и символов, вошедших в историческую память народа.

Перечисленные свойства культурного ландшафта раскрывают его код^{**} и формируют определенный "ландшафтный текст"^{***}, состоящий из словесных и визуальных компонентов. Целостные ландшафтные образы "родных" культурных ландшафтов формируются не столько набором их элементов (пространственных текстов), сколько метрическими соотношениями между ними, воспроизведение которых и создает иконичность ландшафта^{****}. Коды и тексты относятся к предметно-пространственным характеристикам культурного ландшафта, формируемым культурой. Анализ этих характеристик аборигенных культурных ландшафтов создает основу для их выявления, а также идентификации их сохранившихся компонентов на конкретных территориях, выделения их в категорию культурного наследия и разработки регламентов охраны.

Важную роль в формировании этнокультурных ландшафтов, по В.Н. Стрелецкому, играют три этнообусловленных фактора:

священные природно-ландшафтные архетипы — "глубинные образы" ландшафта;

исторически сложившиеся типы первичной организации (хронотопа);

традиционные верования.

* В.Н. Калущков. Пространственная организация севернорусского культурного ландшафта. Доклад на заседании междисциплинарного научного семинара "Культурный ландшафт", МГУ, 2001.

** Е.Ю. Колбовский. Ландшафт в зеркале культурологии. Доклад на Интернет-конференции "Культурный ландшафт". М., 2003.

*** В.Н. Калущков. Ландшафтная концепция в культурной географии. Автореф. ... д. геогр. н. М., 2007.

**** Г.А. Исаченко. Культурный ландшафт как объект дискуссии. Доклад на Интернет-конференции "Культурный ландшафт". М., 2003. www.geogr.msu.ru; Е.Ю. Колбовский. Указ. соч.

Именно эти факторы определяют внутреннюю структуру и законы функционирования культурного ландшафта, а также принципиально отделяют его от понятия "антропогенный ландшафт", переводя в плоскость измерения гуманитарной географии и смежных наук. Через осмысление этих факторов происходит познание культурного ландшафта. Коротко осветим сущность этих факторов для культурных ландшафтов коренных малочисленных народов Севера.

Их традиционная модель мира — целостная мировоззренческая система, определяющая все аспекты духовной и материальной жизни этих народов, формирующая его природно-ландшафтный архетип. Север в картине мира его коренных жителей никогда не являлся чисто географической категорией — он был для них метафизическим пространством, где мир покидает пространственно-временную ограниченность: пространство истончается, исчезает в свете полярного дня, а время замедляет свой ход и, достигнув последнего предела, становится вечностью*. Для выражения этого пространства не существовало никакой иной объективной реальности, кроме собственной космологии. Ментальное освоение географического пространства шло путем наложения мифологической географии космоса на реальную географию Арктики. Культурный ландшафт представляет собой семиотическую систему с информационными связями между объектами. Знаки культурных ландшафтов включают символическо-индексальные (например, остров Вайгач у ненцев) и иконические (например, река или озеро как водная преграда между царством живых и мертвых у саамов)**. Осмысление географического пространства Севера в контексте мировоззренческих представлений его коренных народов дает возможность понять основные принципы его организации и использования человеком. Континуальность пространства, в котором нет "пустот" — не освоенных ментально или физически мест, — его одухотворенность, идентичность небесной и земной природы формируют смысловой порядок строения культурного ландшафта. Целостность и идентичность строения рационального и метафизического миров способствуют сакрализации земного пространства.

Для коренных малочисленных народов Севера глубинные образы малой родины связаны с тундровыми, лесотундровыми и таежными лесными ландшафтами, послужившими ареной развития традиционного природопользования. Характерно, что информация об объективной реальности в их сознании формируется в значительной мере в виде зрительных образов: "...Мир, окружающий человека, говорит многими языками... свойство мудрости в том, чтобы научиться их понимать..."***. Аборигенам Крайнего Севера свойственна хорошо развитая эйдентическая память, сохраняющая образы природы. Чужеродные элементы в привычном облике культурных ландшафтов коренных малочисленных народов (ЛЭП, тру-

* Н.М. Терехихин. Традиционная модель мира у ненцев. // История и культура ненцев европейских тундр. Нарьян-Мар, 1998.

** О.А. Лавренова. Семиотика культурного ландшафта. Доклад на заседании междисциплинарного научного семинара "Культурный ландшафт", МГУ, 2002.

*** Ю.М. Лотман. Семиосфера. СПб.: Искусство, 2000. С. 17.

бопроводы и так далее) на рисунках их детей всегда изображаются черным цветом, в то время как природная цветовая гамма передается очень точно, вплоть до полутонов^{*}.

У коренных малочисленных народов община традиционно является сложившимся типом социальной организации. Она определяет тип этнической ментальности и закреплена в исторически сложившемся типе поселенческих структур, самоуправления, традициях и обычаях. Община в представлениях коренных жителей является лучшей формой социального устройства, что доказано на протяжении многих столетий. Общинное владение и управление природными ресурсами, роль общины в передаче морально-этических норм поведения способствуют формированию определенного типа культуры материального жизнеобеспечения аборигенов (аскетизма и разумной достаточности)^{**}.

Своеобразное восприятие пространства как "среднего мира" в структуре сакрального мироздания в аборигенных культурах способствует его упорядочению, превращению в знаковую систему, сообщает ему особый смысл. Традиционная модель мира аборигенов в сочетании с образным восприятием пространства способствовала формированию особой структуры культурного ландшафта: в его основе лежит языческая одухотворенность огромной освоенной территории, на которой человек — лишь часть природы. Тундра и тайга, пастбищные, рыболовные, промысловые угодья принадлежат божествам, контролирующим эксплуатацию природных ресурсов этих территорий родами. Прежде чем поставить чум в том или ином месте, эвенки просят разрешения у родовой матери-земли. До сих пор сохранились некоторые праздники жертвоприношений божествам — владельцам промысловых угодий. Так, у береговых чукчей существует праздник жертвоприношения морю — Благодарственный праздник. Материальным воплощением божеств и их угодий являются сейды — священные скалы, священные урочища, например, сакральное урочище ненцев Канинской тундры Козьмин протесок и тому подобное.

Таким образом, культурные ландшафты аборигенов Севера насыщены символами и смыслом, которые вместе с природно-ландшафтными архетипами формируют их идеальные образы, передающиеся из поколения в поколение и закреплённые в исторической памяти этих народов. Утрата культурных ландшафтов фактически означает угасание культуры коренных малочисленных народов Севера. Однако существование аборигенных культурных ландшафтов в неизменном виде вряд ли возможно; скорее, речь идет об их фрагментах, что будет способствовать сохранению культурного наследия аборигенов Севера.

^{*} И.А. Рольник. Биосферный характер культуры народов Севера. // Культура и экология. М.: Интеллект, 1997.

^{**} Т.М. Красовская. Природопользование Севера России: социокультурный и эколого-экономический анализ. Автореф. ... д. геогр. н. М., 2005; Экологическая рациональность мировоззрения коренных малочисленных народов Севера России. Этноэкологические аспекты духовной культуры. ИЭА РАН, 2005.

Закономерен вопрос: как идентифицировать такой площадной объект охраны? Очевидно, что для выделения аборигенных культурных ландшафтов как объекта наследия необходимо установить территории, где полноценно воспроизводятся код и текст культурного ландшафта путем анализа его составляющих, упомянутых выше. Искать такие территории надо в районах развития традиционного природопользования с хорошо сохранившимся кочевым хозяйством. Реалии многолетних его преобразований таковы, что бо́льшая часть населения переведена на оседлый образ жизни в поселках, все более вовлекается в иные сферы экономической деятельности, однако число кочующих хозяйств составляет еще более 3 тысяч. В будущем традиционный кочевой образ жизни будет существовать для все уменьшающейся доли аборигенов, однако специфические традиционные занятия (олеводство, охота и рыболовство, собирательство) необходимо сохранить как важнейший компонент формирования этнической идентичности аборигенного населения и аборигенных культурных ландшафтов. В связи с этим важно напомнить, что природопользование коренных малочисленных народов Севера, построенное на их традиционных приемах и организационных принципах, позволяет наилучшим образом сохранять природные ландшафты региона, обеспечивая органичную целостность культурных ландшафтов. Кроме того, оно поддерживает нормальный процесс воспроизводства средообразующих экологических услуг геосистем, имеющих все возрастающую экономическую ценность в современном мире, что делает такие территории важными звеньями экологического каркаса^{*}. Образное раскрытие текстов культурного ландшафта дает изучение фольклорного материала, который нередко помогает актуализировать виртуальные культурные ландшафты и их элементы, сакральные объекты, пространственно-временные характеристики культурных ландшафтов и так далее.

Свойство полимасштабности аборигенных культурных ландшафтов ставит вопрос о необходимости охраны как объектов наследия некоторых сакральных центров макрорегионального уровня, которые территориально могут быть разобщены с ареалами кочевого традиционного природопользования. К таким центрам относится, например, священный остров ненцев Вайгач, на южном конце которого стоял мужской идол Вэсако (старик), на северном — женский Хэдако (старуха), священное озеро саамов — Сейдозеро и так далее.

Наличие сформировавшегося образа и символов, вошедших в историческую память народа, поднимает вопрос о необходимости сохранения отдельных участков виртуальных культурных ландшафтов, а также их элементов-символов. Аналогом участка такого виртуального культурного ландшафта у русских является, например, Куликово поле. Подобные объекты есть и на необъятных просторах Арктики, только изучены они в этом аспекте очень слабо. Так, в Восточно-Сибирское море впадает река Рау-Чуа. В переводе с чукотского название звучит как "место большой битвы". Возможно, закрепленное топонимикой историческое событие также

^{*} Т.М. Красовская. Указ. соч.

диктует целесообразность сохранения определенной части территории как виртуального элемента культурного наследия чукчей. Особенности ментальности аборигенов Севера не позволяют им сообщать постороннему человеку об отдельных сохранившихся элементах культурных ландшафтов, имеющих символическое значение (родовые камни, сейды и так далее). Однако их выявление все же возможно в ходе этнологических, археологических и культурологических исследований. Выделение таких объектов как элемента наследия с приданием им определенного статуса охраны (или хотя бы отказ от хозяйственного использования таких участков, включая популярное сейчас рекреационное) способно снять многие социокультурные конфликты при развитии новых видов природопользования на территориях проживания аборигенных народов. Появление слоев инновационной культуры значительно преобразует аборигенные культурные ландшафты не только путем изменения характера эксплуатации природных ресурсов, но и заменой пространственно-временной организации использования территории.

Поскольку мы имеем дело с этнокультурными ландшафтами, то их границы высшего уровня совпадут с ареалами расселения коренных малочисленных народов Севера, занятых в традиционном природопользовании. Однако традиционные этнокультурные ландшафты на таких больших площадях претерпели существенные изменения и содержат слои инновационной культуры. Для идентификации сохранившихся фрагментов традиционных этнокультурных ландшафтов аборигенов Севера внутри этих территорий необходимо найти локальные культурно-природные комплексы. Они соответствуют участкам территории с кочевыми общинами и их традиционным хозяйственным укладом. В определении возможных границ участков мы опираемся на тот факт, что традиционное хозяйство является природно детерминированным. Это означает, что границы этих фрагментов культурных ландшафтов будут соответствовать природным рубежам, определяющим распространение пастбищных и охотничьих угодий, рыбных промыслов и так далее. Выявленные таким образом фрагменты культурных ландшафтов анализируются с позиций сохранения их кодов и текстов при использовании культурно-географических, этнографических, культурологических, исторических и других методов. Использование этих методов позволяет выявлять материальные и символические составляющие культурных ландшафтов, которые могут быть отнесены к элементам культурного наследия коренных малочисленных народов Севера разного ранга. Заметим, что это — лишь общая схема выявления фрагментов культурных ландшафтов, которая нуждается в детализации.

Подводя итог изложенной выше концепции культурных ландшафтов коренных малочисленных народов Севера как культурного наследия, можно сделать следующие заключения:

культурное наследие этих народов не ограничивается набором отдельных памятников истории и культуры, но включает и культурные ландшафты, структурными элементами которых являются эти памятники;

мировоззренческая основа формирования аборигенных культурных ландшафтов подразумевает неразрывную связь человека и природы, духовного и материального мира, что формирует их код и текст;

пространственно-временная организация культурных ландшафтов коренных малочисленных народов Севера резко контрастирует с привычной европейской, что часто делает их "невидимыми" для пришлого населения;

существенные изменения территорий традиционного проживания и природопользования коренных малочисленных народов Севера актуализируют проблему сохранения фрагментов их культурных ландшафтов как части культурного наследия народов России;

сохранение традиционного природопользования, также представляющего собой элемент наследия, способствует сохранению этнической самоидентификации народов Севера;

культурные ландшафты коренных малочисленных народов Севера могут быть представлены материальными и виртуальными типами и их элементами;

сохранение фрагментов культурных ландшафтов коренных малочисленных народов Севера решает две взаимосвязанные задачи — сохранение северных этносов и увеличение площадей экологического каркаса северных территорий как необходимого условия расширения хозяйственного использования северных территорий;

неотложной задачей является картографирование культурных ландшафтов коренных малочисленных народов Севера разных масштабов, а также их комплексное изучение как основа для выделения их фрагментов как объектов наследия;

сопряженной задачей, требующей скорейшего решения, является определение статусно-правовой основы ведения традиционного хозяйства представителями коренного населения Севера России.

Литература

1. Г.А. Исаченко. Влияние процессов запустения на культурные ландшафты России в 20 в. Доклад на заседании междисциплинарного научного семинара "Культурный ландшафт", МГУ, 2001.
2. В.Н. Калуцков, А.А. Иванова и др. Культурный ландшафт Русского Севера. М.: ФМБК, 1998.

Д.О. Сиваков,

*научный сотрудник отдела аграрного,
экологического и природоресурсного законодательства
Института законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации*

ВОДНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2006 ГОДА И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДАХ СЕВЕРНЫХ РЕГИОНОВ РОССИИ

2007 год — первый год действия Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 4-ФЗ (далее — ВК РФ)^{*}. Этот кодифицированный закон готовился несколько лет, вызывая нескончаемые острые дискуссии политиков, экономистов, научной общественности^{**}. Обновленное водное законодательство характеризуется значительным учетом частных интересов, снижением администрирования (отменой лицензий), акцентом на договорных способах регулирования водных отношений. Однако перечисленные новшества имеют известные исключения. Так, например, они практически не охватывают или в очень малой степени охватывают общины коренных малочисленных народов. Последнее, однако, не исключает регулирования ВК РФ отношений с участием означенных общин.

Принятие ВК РФ оказало влияние на смежные отрасли права. Согласно Федеральному закону "О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации" от 3 июня 2006 года № 73-ФЗ^{***}, предусматриваются изменения и дополнения в Гражданский, Градостроительный кодексы, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в ряд других федеральных законов. Но при этом законодательство о коренных малочисленных народах не было изменено посредством названного закона.

Между тем новый ВК РФ уже подвергся изменениям и дополнениям, инициированным Советом Федерации. Федеральным законом от 19 июня 2007 года № 102-ФЗ "О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации"^{****} уточнены некоторые вопросы собственности и пользования, актуальные и для северных территорий. Для водных отношений имеет большое значение запрет приватизации зе-

^{*} СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

^{**} Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования: Сборник тезисов докладов и выступлений на научно-практической конференции 13—14 апреля 2006 г., М./ Сост. С.А. Боголюбов, И.И. Широкопад, Д.О. Сиваков. М.: ИЗаСП, ГУЗ, 2006 г.

^{***} СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2380.

^{****} Российская газета. 2007. № 132.

мель прудов и карьеров в рамках границ территорий общего пользования (последние встречаются в любом, даже самом отдаленном регионе)*.

Титул права собственности по новому ВК РФ (2006 г.)

Новый ВК РФ от 2006 года существенно отличается от ВК РФ 1995 года.

Одна из новелл действующего ВК РФ — определение границы водных объектов по береговой линии, однозначно установленной законодателем применительно к конкретным видам водных объектов. Новый ВК РФ сохранил понятие о поверхностных водных объектах как о единстве поверхностных вод и покрытых ими земель. Но законодатель сделал немаловажное добавление — о том, что в состав водных объектов входят земли в пределах береговой линии. За этими лаконичными выражениями скрывается критический анализ положений старого ВК РФ (1995 г.).

Тогда не было прямого ответа на вопрос о том, какие именно границы имеет водоток или водоем, до каких пределов собственник (или пользователь) водного объекта будет считать дно и берег "своими"**. Решение вопроса о границах водотоков и водоемов было необходимо для разграничения предметов права собственности на водные объекты и близлежащие земельные участки, имеющие других хозяев.

Согласно ВК РФ 2006 года береговая линия водного объекта однозначно устанавливается законодателем применительно к конкретным видам водных объектов. Береговая линия рек, ручьев, каналов, озер, обводненных карьеров определяется по среднемуголетнему уровню воды в безледный период, а береговая линия прудов и водохранилищ — по нормальному подпорному уровню воды. Однако на многочисленных малых водоемах и водотоках среднемуголетний уровень вод в безледный период не отслеживался Росгидрометом и другими органами, призванными осуществлять наблюдение. Относительно многих прудов, изготовленных без проекта, кустарно, либо век назад, нормальный подпорный уровень также не отслеживался. Думается, что все уполномоченные органы, отвечающие за водные ресурсы, должны по возможности этот пробел восполнить. Особенно трудно им придется с северными реками и озерами. Ведь в силу природно-климатических условий гидрологический режим этих водных объектов отличается динамичностью.

Еще одной новеллой ВК РФ стал отказ от несовершенной правовой конструкции обособленных водных объектов. Согласно закону о введении в действие Водного кодекса Российской Федерации данная формулировка была изъята из земельного и гражданского законодательства.

* В. Щепоткин. "Нет!" — приватизации воды. // Российская Федерация сегодня. 2007. 4 июня.

** Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации. // Отв. ред. С.А. Боголюбов. М., Юридический Дом Юстицинформ. 1997. О.С. Колбасов. О новом Водном кодексе Российской Федерации // Законодательство и экономика. 1997. № 1/2.

Согласно прежнему ВК РФ обособленными могли быть лишь небольшие по площади непроточные искусственные водоемы. В то же время следует иметь в виду большую степень условности правовой конструкции обособленных водных объектов. Такой признак обособленных водных объектов по ВК РФ 1995 года, как отсутствие гидравлической связи с другими поверхностными водными объектами, в реальной жизни встречается очень редко. Даже если пруд прямо не связан с рекой, не исключена его косвенная гидравлическая связь с поверхностными водами через подземные горизонты и родники.

В новом ВК РФ законодатель пошел по пути указания на разновидности поверхностных водных объектов, могущих быть в частной собственности (пруды и обводненные карьеры, находящиеся на частных земельных участках). Однако определение понятий данных водоемов в кодексе отсутствует, что может способствовать недобросовестному присвоению в частную собственность небольших озер или, скажем, малых водохранилищ. Кроме того, следует иметь в виду, что многие искусственные водоемы возникают на месте естественных. Небольшое проточное озеро, превращенное путем создания плотины в небольшой искусственный водоем, может оказаться в частной собственности.

Впрочем, согласно статье 42 ВК РФ 2006 года, работы по изменению и обустройству природного водоема и водотока проводятся при условии сохранения естественного происхождения водных объектов (надо полагать, и естественного характера водного режима). Данные положения призваны положить конец произвольному запруживанию малых рек и ручьев, которое наблюдается в период строительного бума у крупных городов практически в любом регионе страны.

Еще в ходе обсуждения проекта ВК РФ высказывалось предложение запретить приватизацию водоемов питьевого назначения. При этом в Федеральном законе от 19 июня 2007 года "О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации" запрещается приватизация земельных участков под прудами и обводненными карьерами в границах территорий общего пользования.

Итак, в новом ВК РФ законодатель предпочел сохранить государственную собственность на большую часть водного фонда, привлекая частные инвестиции на основе договорного пользования. В категорию частной собственности, как следует ожидать, должны попасть окруженные частными земельными участками небольшие водоемы, до которых у государства просто не доходят руки.

Изменения в порядке водопользования

В новом ВК РФ усиливается значение договоров водопользования, которые после отмены лицензий из вторичного правового института превращаются в первичный. В связи с этим происходит сокращение государственного администрирования в рассматриваемой области. Вместо лицензий основанием заключения договора водопользования становятся результаты торгов, аукционов. Последние в

случае наличия нескольких претендентов будут способны обеспечить состязательность. Случаи и порядок проведения аукционов определяются Правительством РФ. Однако допускается заключение договоров и без проведения торгов, что также требует уточнений.

Кроме того, статья 17 ВК РФ закрепляет гражданско-правовой порядок изменения и расторжения договора водопользования. Согласно статьям 450—452 Гражданского кодекса РФ изменение и расторжение договора возможно по соглашению самих сторон либо по решению суда в связи с требованием одной из сторон. Применение названных норм кодекса, надо полагать, позволит избежать произвольных действий административных органов в области водных отношений. Эти органы больше не смогут в одностороннем порядке, как это делалось ранее, "своей властью", прекращать права физических и юридических лиц на использование российских водотоков и водоемов.

Право заключать договор водопользования следует из полномочий собственника, в полномочия органов государственной власти Российской Федерации входят владение, пользование и распоряжение водными объектами, находящимися в федеральной собственности. Аналогичные полномочия утверждаются за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления относительно водных объектов, находящихся соответственно в региональной или муниципальной собственности. Однако далеко не всегда федеральные органы сами будут заключать договоры водопользования. В ВК РФ предусмотрен механизм передачи осуществления отдельных федеральных полномочий региональным органам власти, в том числе и северных регионов России, за счет субвенций из федерального бюджета. В результате органы государственной власти субъектов Федерации предоставляют в договорное пользование федеральные по праву собственности водные объекты, находящиеся на территории этого региона, осуществляют относительно этих водных объектов водоохранные мероприятия и предотвращают негативное воздействие вод. При этом согласно статьям 24, 26 ВК РФ федеральные органы определяют порядок подготовки и заключения договора водопользования, а также выделяют субвенции и контролируют их расходование.

Обслуживанию вторичного рынка водопользования подчинена еще одна новелла ВК РФ 2006 года — передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу. Но на это требуется согласие полномочного государственного или муниципального органа. Институт передачи прав и обязанностей по договору водопользования по смыслу близок к распорядительной лицензии, предусмотренной ВК РФ 1995 года. Однако поскольку лицензии (включая распорядительные) согласно новому ВК РФ выдаваться не будут, право водопользования будет возникать, очевидно, на основе договора. К сожалению, законодатель лишь упоминает о том, что данная передача будет осуществляться в соответствии с гражданским законодательством, но об условиях сделки не говорится. Следует отметить, что передача права пользования водными объектами вызвала возражения в

Федеральном Собрании РФ. Было принято постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26 мая 2006 года № 136-СФ "О поручении Комитету Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды". Данный акт содержит требование запретить передачу прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу в отношении забора (изъятия) воды из поверхностных водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Данная позиция нашла отражение в Федеральном законе от 19 июня 2007 года "О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации". Статья 1 названного закона предусматривает дополнение статьи 19 ВК РФ, согласно которому передача прав и обязанностей по договору водопользования другому лицу в части забора (изъятия) воды из поверхностных водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения была справедливо исключена.

Сокращение административного регулирования вовсе не должно ломать все без исключения разрешительные механизмы водопользования. В частности, в новом ВК РФ сохранены решения уполномоченных органов государственной власти о предоставлении водных объектов в пользование. Таким образом, происходит упрощение и обеспечение состоятельности доступа физических и юридических лиц к водным объектам.

Не требуется заключения договора водопользования или принятия решения о предоставлении водного объекта в пользование в целях, указанных в статье 11 ВК РФ. Для районов Крайнего Севера наиболее значимы следующие из указанных законодателем случаев:

осуществление традиционного природопользования в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

охота, рыболовство, рыбоводство, воспроизводство водных биологических ресурсов;

санитарный, карантинный и другой контроль;

охрана окружающей среды, в том числе водных объектов;

водопользование в научных и учебных целях.

Сервитуты и водопользование

Согласно новому ВК РФ имеет место "молчаливая" отмена водных сервитутов (как частных, так и публичных). Однако это не должно прервать ограниченное пользование чужими земельными участками на праве земельного сервитута. Данное утверждение справедливо для всех регионов Российской Федерации, в том числе и для самых отдаленных. Титул земельного сервитута (как публичного, так и частного) предусмотрен статьей 23 Земельного кодекса РФ (2001 г.) и статьями 274—276 Гражданского кодекса РФ (1994 г.). Сервитуты подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом "О государственной

регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". Земельный сервитут может быть основанием и для водопользования (забор воды и водопой, водоснабжение и мелиорация, свободный доступ к прибрежной полосе водного объекта).

Согласно положениям Гражданского кодекса частный водный сервитут может устанавливаться для обеспечения прокладки трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации и иных нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута. Частный сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и собственником соседнего участка и подлежит регистрации в порядке, установленном для регистрации прав на недвижимое имущество. В случае недостижения соглашения об установлении или условиях сервитута спор разрешается судом по иску лица, требующего установления сервитута. Собственник участка, обремененного сервитутом, вправе, если иное не предусмотрено законом, требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком.

Согласно нормам Земельного кодекса публичный земельный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Названный титул устанавливается для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельных участков. При этом предусматривается учет результатов общественных слушаний. Публичный земельный сервитут может быть предназначен для забора воды и водопоя, свободного доступа к прибрежной полосе водного объекта. Если установление публичного сервитута приводит к существенным затруднениям в использовании земельного участка, его собственник вправе требовать от органа государственной власти или органа местного самоуправления, установивших публичный сервитут, соразмерную плату.

Изменения платности водопользования

Платность водопользования сохраняется как один из принципов обновленного водного законодательства. При этом имеются две совершенно разные формы платности: водный налог и плата в рамках договора водопользования. В статьях ВК РФ 2006 года речь идет главным образом о плате как существенном условии договора водопользования. В договорах водопользования в обязательном порядке указываются размер платы за пользование водным объектом либо его частью, сроки и условия ее внесения. В свою очередь, несвоевременное внесение платежа по договору влечет за собой уплату пеней, а превышение договорных объемов забора или изъятия воды — штраф.

Кроме того, действует глава 25.2 "Водный налог" Налогового кодекса РФ, в которой определены все элементы налогообложения: налогоплательщики, объекты налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок

исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога. Плательщиками водного налога признаются организации и физические лица, осуществляющие специальное и (или) особое водопользование в соответствии с законодательством Российской Федерации. Водный налог может иметь большое значение для охраны природы, если он будет выполнять ресурсосберегающую функцию. Поскольку плата за воду увеличится в полтора-два раза, у потребителя возникнет стимул экономить воду.

При толковании ВК РФ могут возникнуть вопросы о соотношении водного налога и предусмотренного договором водопользования платежа за водопользование. На этот случай согласно закону о введении в действие ВК РФ внесены изменения в главу 25.2 Налогового кодекса. В частности, не признаются плательщиками водного налога юридические и физические лица, осуществляющие водопользование на основе договоров водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование, соответственно заключенных и принятых после введения в действие нового ВК РФ. Таким образом, законодатель стремится избежать "двойного обложения" водопользования: налогом и платежом.

Однако есть и иные случаи водопользования, не требующие оформления через указанные договоры и решения, но не подпадающие под обложение водным налогом. Согласно главе 25.2 Налогового кодекса Российской Федерации не признаются объектами налогообложения использование акватории водного объекта для охоты, рыболовства, рыбоводства и воспроизводства водных биологических ресурсов. Данные разновидности водопользования имеют большое значение для населения Крайнего Севера. Ведь рыба и дичь составляют "этническую пищу" многих коренных малочисленных народов.

Правовая природа платежей в рамках договоров водопользования позволяет государству вкладывать данные средства в водоохранные мероприятия. Отметим, что подобная практика уже имела место (согласно ВК РФ 1995 года в форме целевых бюджетных фондов восстановления и охраны водных объектов). И в настоящее время очень важно, чтобы плата за водопользование обеспечивала финансирование мер по восстановлению и охране вод. Таким образом, будет применяться прогрессивный европейский принцип "вода платит за воду".

Трансграничные водные объекты

Современное водное законодательство России не содержит детального правового регулирования использования и охраны трансграничных водотоков и водоемов. Но для регулирования этих вопросов существует международное речное право^{**}. Международное речное право (далее — МРП) — совокупность правовых норм, регулирующих отношения между государствами и международными организациями по использованию и охране водотоков и водоемов (рек и озёр, каналов и

^{*} Д.О. Сиваков. Водный кодекс 2006 года: новеллы и задачи применения // Журнал российского права, 2007 г. № 1.

^{**} Международное право / Под ред. Г.И. Тункина. М.: Юридическая литература, 1994 г.

водохранилищ), находящихся на территории двух и более государств. Первоначально правовому регулированию подлежало судоходное использование рек, но затем — и несудоходные виды использования (в целях энергетики, ирригации, рыболовства и так далее). Акватории и бассейны трансграничных водных объектов также могут быть местом традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока.

Кроме естественных водных объектов, предметом международных договоренностей являются судоходные каналы. Таков, например, Сайменский канал, проходящий по территориям России и Финляндии. 23 километра и 3 шлюза входили в финские границы. Кроме того, оставшаяся часть канала (19,6 километра и 5 шлюзов) арендуется Финляндией до 2013 года. Аренда чрезвычайно выгодна для Финляндии, так как обеспечивает сообщение между ее внутренними озерами и морем. Сегодня годовой грузооборот канала превышает 2 млн. тонн и будет повышаться. Однако цена аренды сроком на 50 лет — рекордно низкая (300 тыс. долларов в год.) и явно не соответствует реальным затратам российской стороны. Последнее обстоятельство особенно важно, так как в настоящее время Финляндия добивается продления аренды*.

Специфика водопользования коренных малочисленных народов

Статья 3 ВК РФ 2006 года в качестве принципа водного законодательства определяет использование водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов для осуществления традиционного природопользования. При этом законодатель имеет в виду коренные малочисленные народы Севера, Сибири, Дальнего Востока. В этих случаях, как было сказано ранее, на основании статьи 11 ВК РФ не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование. Таким образом, доступ к водным объектам при традиционном природопользовании оказывается наиболее свободным.

Кроме того, интересы коренных малочисленных народов должны быть защищены через механизм бассейновых советов. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2006 года № 727 "О порядке создания и деятельности бассейновых советов" в состав этих органов наряду с представителями государственных и муниципальных органов власти, водопользователей и общественности входят также и общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Количественный и персональный состав бассейновых советов утверждается Федеральным агентством водных ресурсов по представлению соответствующих органов власти, организаций и общин коренных малочисленных народов. По мере развития бассейновых принципов участие общин корен-

* Российская газета. 13 апр. 2005 г.

** СЗ РФ. 2006. № 49 (Ч. II). Ст. 5224.

ных малочисленных народов в управлении водными ресурсами страны станет еще более весомым.

Принцип учета интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока, а также населения, проживающего на прибрежных территориях, содержится и в "смежном" законодательстве о водных биологических ресурсах. Однако он не реализован так последовательно, как в ВК РФ. Ведь согласно статье 39 Федерального закона от 2004 года "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" общины коренных малочисленных народов все же заключают с полномочными органами договоры пользования рыбопромысловыми участками. Законодатель ограничился тем, что с названными общинами договоры заключаются без предварительного конкурса. Таким образом, вместо договора водопользования применяется специальный договор пользования рыбопромысловыми участками.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА НА СЕВЕРЕ

Ю.И. Оноприенко,

*председатель Законодательной Думы
Хабаровского края*

ПРОБЛЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ

В соответствии со статьей 39 Конституции Российской Федерации гражданам "... гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом". Следовательно, меры социальной поддержки предусматриваются государством, как правило, для социально незащищенных или пострадавших групп населения.

В целях совершенствования и улучшения пенсионного обеспечения граждан в Российской Федерации с 1 января 2002 года началась реформа пенсионной системы, сутью которой является создание механизма накопления. Ее цель — обеспечить достойную старость нашим гражданам, гарантировать социальную защиту всем, кто в ней нуждается. А это, в свою очередь, может быть достигнуто только в результате осуществления целого комплекса последовательных преобразований не только в пенсионной сфере, но и в области трудовых отношений, потому что заработная плата — основа для расчета большинства видов пенсий в нашей стране.

С вступлением в силу с 1 января 2002 года Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" одновременно увеличились пенсии у 35% пенсионеров, проживающих в Хабаровском крае. В том числе этому способствовало появление преимуществ в пенсионном обеспечении северян: применение повышенного соотношения заработков при оценке пенсионных прав и последующем расчете страховой части трудовой пенсии; сохранение размера страховой части трудовой пенсии при выезде за пределы северных территорий; применение районного коэффициента к базовой части трудовых пенсий в период проживания в северных территориях.

Начиная с 2002 года, то есть за 5 лет проводимой в стране пенсионной реформы, пенсии на территории края возросли более чем в 3 раза. Вместе с тем рост среднего размера трудовых пенсий по старости составляет лишь 97 % регионального прожиточного минимума пенсионера.

Безусловно, итоги реформ принято подводить спустя не годы и даже не десятилетия, а через поколения. Однако уже сегодня функционирование пенсионной системы позволяет обозначить некоторые проблемы, возникающие в ходе ее реформирования.

Программой пенсионной реформы было предусмотрено поэтапное внедрение с 2002 года элементов накопительного финансирования трудовых пенсий на основе именных накопительных счетов, которые должны быть открыты на каждого застрахованного в Пенсионном фонде в рамках системы персонифицированного учета. Работодатель должен перечислять страховые взносы как на накопительную, так и на страховую части будущей пенсии своего работника. Размер страховой, а в будущем — и накопительной частей трудовой пенсии напрямую зависит от уплаченных страховых взносов.

Однако не все работодатели добросовестно выполняют свои обязанности: одни уклоняются от уплаты страховых взносов, другие платят их в неполном объеме, третьи уплату страховых взносов производят, но в нарушение Федерального закона "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования" не предоставляют в Пенсионный фонд индивидуальные сведения на каждого работающего, что равнозначно неуплате. Действуя таким образом, работодатель лишает своих сотрудников возможности получать в будущем достойную пенсию.

В 2006 году 934 работодателя (4,4 % от общего числа страхователей) уклонились от уплаты страховых взносов, не перечислив страховые взносы за 21 тысячу своих сотрудников. Менее 50 % взносов уплатили 1603 предприятия и организации (7,5 % от общего числа страхователей), являющиеся работодателями для 78,9 тысячи человек. Уплатили страховые взносы и не предоставили в Пенсионный фонд индивидуальные сведения на каждого работающего 364 предприятия и организации.

Приведенные цифры свидетельствуют о необходимости совершенствования механизма осуществления контроля за уплатой платежей на обязательное пенсионное страхование и установление более жестких мер ответственности за неисполнение установленных обязательств.

Кроме повышения дисциплины работодателей в плане уплаты страховых взносов, необходимо укреплять накопительную составляющую пенсионной системы и повышать ее роль в пенсионном обеспечении будущих пенсионеров. Это в дальнейшем приведет к увеличению общей суммы пенсионных выплат конкретному застрахованному лицу за счет накопительной части пенсии.

В Хабаровском крае зарегистрированы 1,4 миллиона застрахованных лиц, из них 590 тысяч человек имеют право на накопительную часть трудовой пенсии.

Правом выбора инвестиционного портфеля (управляющей компании) или правом перехода в негосударственные пенсионные фонды в 2006 году воспользовались 23 528 человек, что составляет 4 % от числа застрахованных лиц, имеющих право на накопительную часть трудовой пенсии. Выбор в пользу ка-

кой-либо управляющей компании по доверительному управлению пенсионными накоплениями является самостоятельным и ответственным решением граждан, поэтому подходить к решению этого вопроса необходимо осознанно и максимально компетентно.

В нашем крае одной из причин низкой активности граждан является недостаток информации о негосударственных пенсионных фондах и управляющих компаниях и то, что на его территории нет своих негосударственных пенсионных фондов. Настороженность граждан по отношению к инвестированию средств пенсионных накоплений обусловлена тем, что это процесс новый. Большинство относятся к нему формально. И, думаю, здесь необходимо вести большую информационно-разъяснительную работу среди населения с целью формирования у граждан ответственности за собственное будущее.

Нельзя оставить без внимания вопрос о необходимости сохранения районного коэффициента к базовой части трудовой пенсии пенсионерам, выехавшим из северных районов.

Федеральным законом № 122-ФЗ с 1 января 2005 года признана утратившей силу статья 31 Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях", которая гарантировала гражданам, имеющим стаж работы на этой территории не менее 15 и 20 календарных лет соответственно, сохранение пенсии с учетом районного коэффициента независимо от места проживания и времени обращения.

Для Хабаровского края эта проблема очень актуальна: районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, где к заработной плате рабочих и служащих, а также к базовым частям трудовых пенсий и к государственным пенсиям применяются районные коэффициенты, занимают три четверти территории края. К районам Крайнего Севера относятся Аяно-Майский и Охотский районы, к местностям, приравненным к районам Крайнего Севера, — Ванинский, Верхнебуреинский, Комсомольский, Николаевский, имени Полины Осипенко, Советско-Гаванский, Солнечный, Тугуро-Чумиканский и Ульчский районы, частично Амурский район и г. Комсомольск-на-Амуре.

Законодательные органы субъектов северных территорий много раз поднимали эту проблему. Есть определенное удовлетворение от того, что в настоящее время в Государственной Думе находится на рассмотрении ряд законопроектов, предусматривающих исчисление размера базовой части трудовой пенсии с учетом районного коэффициента для лиц, проработавших в северных территориях, вне зависимости от места их проживания.

Однако не всегда указанные законопроекты находят поддержку в Правительстве Российской Федерации, поскольку целевое предназначение районного коэффициента связано именно с проживанием в экстремальных природно-климатических условиях Севера. И все же этот вопрос, принципиальный для многих граждан, которые начали в свое время трудовую деятельность в северных регионах

для того, чтобы обеспечить свою старость в районах с более благоприятным климатом, продолжает оставаться на повестке дня.

Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин также неоднократно публично высказывался в поддержку справедливых требований северян о сохранении районных коэффициентов к базовой части пенсии при выезде в другие регионы страны. Думаю, что поручение, данное Президентом Правительству Российской Федерации по этому вопросу в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, наконец поможет решить эту насущную проблему.

Все-таки главная цель проводимой в стране пенсионной реформы — повышение благосостояния граждан. Для этого необходимы рационализация и оптимизация условий и норм пенсионного обеспечения, повышение уровня трудовых пенсий за счет перераспределения имеющихся ресурсов и улучшения их использования. Оптимизация нагрузки пенсионной системы на экономику должна содействовать стабилизации и темпам развития экономики и как следствие этого — привести к улучшению материального обеспечения пенсионеров.

Так, в настоящее время отсутствие возможности одновременного повышения минимального уровня пенсионного обеспечения и социально справедливой дифференциации пенсий в зависимости от прошлого трудового вклада требует перехода к новому порядку исчисления размеров пенсий, который позволил бы решать эти вопросы в рамках пенсионного законодательства.

Хочется надеяться, что происходящие преобразования принципиально изменят пенсионную систему Российской Федерации и позитивно отразятся на размерах пенсий граждан, а возможности эффективной реализации с учетом экономических интересов всех участников процесса — государства, Пенсионного фонда, работодателей и работников — будут способствовать реформированию пенсионного обеспечения и страхования в Российской Федерации.

О РОЛИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ "ДЕТИ РОССИИ" В УЛУЧШЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ ДЕТЕЙ И ПОДРОСТКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ В РАЙОНАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА И ПРИРАВНЕННЫХ К НИМ МЕСТНОСТЯХ

(Аналитическая записка)

В Российской Федерации проживает 29 миллионов детей. Это примерно 20 % населения страны. От состояния их здоровья, уровня образованности, культуры, физического и духовного развития напрямую зависит будущее страны.

По прогнозным данным, к 2010 году численность детей уменьшится по сравнению с 2003 годом на 3,73 миллиона человек, что определяет тенденцию дальнейшего сокращения численности населения страны. Уровень рождаемости не обеспечивает простого воспроизводства населения. Показатели материнской и

младенческой смертности остаются на высоком уровне, только 30 процентов новорожденных могут быть признаны здоровыми. За последние 10 лет уровень заболеваемости детей в целом вырос более чем в 1,4 раза.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации защита семьи, материнства, отцовства и детства, общие вопросы воспитания, образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Поэтому одновременно с развитием федерального законодательства в сфере обеспечения прав и интересов детей сформированы основы соответствующего регионального законодательства. Важнейшим направлением обеспечения прав и интересов детей в субъектах Российской Федерации является принятие специальных законов по защите прав детей. Такие законы приняты в Республике Саха (Якутия) — "О правах ребенка", Красноярском крае — "О защите прав ребенка", Приморском крае — "О защите прав ребенка в Приморском крае", Томской области — "Об основных гарантиях прав ребенка на территории Томской области".

Отметим, что во многих северных субъектах Федерации приняты специальные законы, направленные на социальную поддержку многодетных семей, повышение их статуса и улучшение положения детей в таких семьях. В их числе — Республика Бурятия, Красноярский край, Архангельская, Амурская, Магаданская и другие области.

В ряде северных субъектов Российской Федерации приняты законы, регулирующие вопросы защиты прав семьи и детей, — в Республике Коми, Пермском крае и Ханты-Мансийском автономном округе — Югре.

Большое распространение в субъектах Российской Федерации получили программно-целевые методы обеспечения прав и интересов детей. Этому в немалой степени способствовала разработка Федеральной целевой программы "Дети России" на 2003—2006 годы. Как правило, в дополнение к этой программе в субъектах Федерации разрабатывались региональные программы, дополняющие федеральные меры поддержки детства.

На мероприятия программы "Дети России" в период 2003—2006 годов из всех источников финансирования выделено 20 377,99 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета — 6739,62 млн. рублей, из бюджетов субъектов Российской Федерации — 13 417,24 млн. рублей, внебюджетных источников — 221,13 млн. рублей. В ходе выполнения программы реализованы меры по укреплению материально-технической базы и совершенствованию работы учреждений детства и родовспоможения системы здравоохранения, учреждений для детей-сирот, учреждений социального обслуживания семьи и детей.

В результате выполнения Федеральной целевой программы "Дети России" на 2003—2006 годы достигнуты снижение младенческой смертности (с 12,4 на 1 тысячу родившихся в 2003 году до 11 — в 2005 году), материнской смертности (с 31,9 на 100 тысяч родивших в 2003 году до 30,5 — в 2005 году), снижение инва-

лидности среди детей с хронической патологией, укрепление здоровья детей и подростков на всех этапах развития. По сравнению с 2003 годом в 2005 году количество беспризорных детей сократилось на 3,2 тысячи человек (4,27 тысячи против 7,5 тысячи), детей, находившихся в трудной жизненной ситуации, — на 274 тысячи человек (676 тысяч против 950 тысяч). В 2005 году в учреждениях социального обслуживания семьи и детей помощь получили более 440 тысяч семей с детьми-инвалидами, что на 26 % больше 2003 года.

Несмотря на достигнутые в предыдущие годы позитивные результаты, остается много проблем в сфере обеспечения жизнедеятельности детей, что требует решения на государственном уровне. Из-за низкого уровня здоровья женщин детородного возраста продолжает увеличиваться количество случаев беременности и родов, протекающих с различными осложнениями. Более половины детей имеют отклонения в состоянии здоровья, требующие проведения лечебно-коррекционных и реабилитационных мероприятий.

Важнейшее значение для проведения последовательной политики по улучшению положения детей имеет Федеральная целевая программа "Дети России" на 2007—2010 годы. Ее цели и задачи определены исходя из наличия не решенных в рамках предыдущих федеральных целевых программ проблем детства, необходимости обеспечения реализации Конвенции ООН по правам ребенка, других международных правовых актов, Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года.

Программа призвана обеспечить комплексный подход к созданию благоприятных условий для улучшения жизнедеятельности и здоровья детей, к решению проблем неблагополучия семей с детьми.

Отличие программы от ранее действовавших федеральных целевых программ состоит в ориентированности как на поддержку и развитие детей, так и на профилактику семейного неблагополучия и поддержку семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в первую очередь семей с детьми-инвалидами; применении современных технологий и инноваций при решении проблем семей с детьми в целом и детей в частности.

Во всех субъектах Российской Федерации приняты региональные программы, направленные на улучшение положения детей. Например, в Красноярском крае принята губернаторская программа "Дети", одним из важнейших положений которой стала ежемесячная выплата в размере 3 тысяч рублей каждой семье, чьи дети не могут посещать детские сады из-за нехватки мест в них.

Программы федерального и регионального уровней взаимно дополняют друг друга. При их реализации осуществляются совместное финансирование и координация принимаемых мер, что повышает эффективность работы с детьми, проживающими на конкретной территории, располагающей собственными возможностями и ресурсами.

Затраты на реализацию программы "Дети России" на 2007—2010 годы (в ценах соответствующих лет) из всех источников финансирования составят

47 845,9 млн. рублей, из них за счет средств федерального бюджета — 10 101,7 млн. рублей, из средств бюджетов субъектов Российской Федерации — 36 315,1 млн. рублей, средств внебюджетных источников — 1429,1 млн. рублей.

В рамках программы "Дети России" выделены подпрограммы "Здоровое поколение", "Одаренные дети", "Дети и семья".

Целью подпрограммы "Здоровое поколение" является сохранение, восстановление и укрепление здоровья детей и подростков, привитие им навыков здорового образа жизни. Охрана здоровья детей — один из главных путей решения проблем демографии в Российской Федерации.

Задачами указанной подпрограммы являются обеспечение безопасного материнства, создание условий для рождения здоровых детей; внедрение высокотехнологичных методов диагностики и профилактики наследственных заболеваний и врожденных пороков развития у детей; охрана здоровья детей и подростков, в том числе репродуктивного; пропаганда здорового образа жизни; профилактика заболеваемости, инвалидности и смертности в детском и подростковом возрасте.

Особо следует отметить задачу указанной подпрограммы, определяющую меры по улучшению здоровья детей и подростков, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, обеспечение детей, проживающих в отдаленных поселениях, квалифицированной диагностической и лечебной помощью.

Здоровье детей является одной из наиболее значимых для Севера проблем. В ходе Всероссийской диспансеризации детей осмотрено более 4 миллионов детей, проживающих в регионах Севера, из них свыше 70 % имели отклонения в здоровье. Показатели заболеваемости детей северных регионов значительно выше среднероссийских и в последние 10 лет имеют тенденцию к росту.

Дети Севера находятся в неравных стартовых условиях жизни по сравнению с детьми других регионов страны; болеют в 2,5 раза чаще, под влиянием неблагоприятных климато-экологических факторов происходит отставание на 2—5 лет возрастного развития иммунной системы, у каждого пятого ребенка отмечается дефицит массы тела.

В структуре заболеваний детей в большинстве территорий Севера на первом месте стоят болезни органов пищеварения, на втором — костно-мышечной системы. У значительной части выявлены нарушения познавательной деятельности, существенное отставание в развитии, признаки эмоционального неблагополучия и своеобразие формирования познавательной деятельности. У детей-северян отмечено раннее и массовое возникновение близорукости и астигматизма.

Перевод детей на раннее искусственное вскармливание и введение в рацион неадекватного питания и неадаптированных молочных смесей приводят к развитию рахита, анемии, заболеваний пищеварительной и дыхательной систем, вегетодистонии, дерматита. Отмечена высокая распространенность инфекционных заболеваний, прежде всего туберкулеза.

Организация отдыха и оздоровления детей рассматривается в последние годы как неперенная составляющая государственной социальной политики в отношении семьи и детей. На федеральном уровне предпринимаются шаги по совершенствованию нормативно-правового регулирования, создания условий для дальнейшего развития системы детского отдыха и оздоровления. Федеральный закон от 21 декабря 2004 года № 170-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" впервые дал правовое определение понятия "отдых детей и их оздоровление". Кроме того, закон поставил значимость проблемы детского отдыха и оздоровления в один ряд с проблемами образования, воспитания и развития детей, являющимися системообразующими в реализации государственной политики в отношении подрастающего поколения.

Залогом успешного проведения детской оздоровительной кампании, сохранения и развития системы детского отдыха и оздоровления является прочная нормативная правовая база, созданная на региональном уровне. Значительная работа в этом отношении проводится в Красноярском крае, Мурманской и Томской областях, республиках Алтай и Карелия.

В большинстве субъектов Федерации ответственно подошли к усилению профилактических мер по охране здоровья и обеспечению безопасности детей во время перевозок и пребывания их в оздоровительных учреждениях. Так, в Мурманской области была организована совместная работа органов исполнительной власти с Октябрьским территориальным управлением Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту по надзору за исполнением санитарного законодательства при перевозках организованных групп детей к местам отдыха и обратно. Создана специальная комиссия по проверке и допуску вагонов и составов поездов для перевозки детей.

Вместе с тем следует отметить, что итоги оздоровительной кампании 2005 года показывают значительное сокращение количества детских оздоровительных лагерей различных типов и численности отдохнувших в них детей в Ханты-Мансийском автономном округе, Приморском крае, Иркутской, Амурской, Магаданской областях. Материальная база многих лагерей за последние годы устарела. Средний срок эксплуатации оздоровительных лагерей уже составляет 40 лет, при том что многие из них находятся на балансе акционерных обществ, которые испытывают финансовые трудности и не могут вкладывать средства в развитие социальной инфраструктуры. Постоянный рост цен на продукты питания, энергоносители и услуги, а также арендной платы за землю приводит к удорожанию стоимости путевок. В 2006 году в загородных оздоровительных лагерях отдохнуло детей из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей лишь 6,5% от общей численности отдохнувших детей в Российской Федерации (всего отдохнуло 1554,6 тысячи детей, детей Севера — 101,2 тысячи).

Определенный перелом в лучшую сторону дела организации отдыха детей намечается в связи с принятием постановления Правительства Российской Федера-

ции от 5 марта 2007 года № 144 "Об обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в 2007 году", дающего необходимые поручения соответствующим федеральным органам, рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, а также определяющего конкретные размеры оплаты за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации стоимости путевок в детские санатории, загородные стационарные детские оздоровительные лагеря, а также стоимость пакета продуктов питания для детей в организованных региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления оздоровительных лагерях с дневным пребыванием детей, нормы оплаты стоимости проезда и суточных для лиц, выделенных для сопровождения детей до места нахождения санаторных оздоровительных лагерей круглогодичного действия и обратно. Отрадно, если все эти меры и нормы, скорректированные с учетом их применения в 2007 году, будут продлены на последующие годы.

В условиях Севера большое значение для поддержания здоровья детей имеет повсеместное развитие физической культуры и спорта. Необходимо многое сделать по обеспечению дошкольных учреждений, школ, интернатов физкультурно-оздоровительным оборудованием, развитию на современном уровне соответствующей материальной базы спорта, особенно его зимних видов. Однако далеко не всем региональным и тем более муниципальным органам по силам достойно справиться с этой задачей. К этому должны подключаться представители бизнеса.

Многие северные регионы России не в состоянии самостоятельно решить проблемы обеспечения развития детей в экстремальных условиях Севера, им нужна дополнительная целевая поддержка государства. При отсутствии такой поддержки процесс депопуляции Севера станет необратимым.

Здоровье детей, их физическое и интеллектуальное развитие во многом определяются состоянием здоровья матерей. В связи с этим одной из важнейших задач деятельности органов и учреждений здравоохранения остается охрана репродуктивного здоровья женщин различных возрастных групп. Очень низки показатели здоровья женщин Севера. Одной из причин такого положения является невысокая выявляемость ранних форм заболевания — не выше 30%, в то время как в среднем по России — 58,5%, а частота выявления запущенных форм болезни составляет 34% (по России — 13%). Три четверти беременных женщин имеют значимые отклонения в состоянии здоровья, 70% недополучают необходимые продукты питания, витамины и микроэлементы. Все это, в свою очередь, существенно влияет на здоровье будущих поколений. Следует отметить, что тяжелые формы патологии у детей часто имеют истоки в перинатальном периоде и связаны с неблагоприятным течением беременности и родов.

Серьезные опасения вызывает состояние здоровья коренных малочисленных народов Севера. В период перехода страны к рыночным отношениям крайне усилились негативные процессы в социально-экономическом развитии этих народов,

приведшие к разрушению хозяйственных основ их жизнедеятельности и катастрофическому снижению уровня жизни. Ни одна из принимавшихся в этот период государственных программ экономического и социального развития этих народов не была выполнена из-за хронического недофинансирования.

Абсолютное большинство коренных народов живет за чертой бедности. Питание не отвечает медицинским нормам и потребностям детей и взрослых, не соответствует климатическим и биогеохимическим условиям большинства регионов проживания малочисленных народов. Многие семьи практически не имеют жилья. Жилищный фонд в селах в основном ветхий, без водоснабжения, канализации и инженерных сетей. Средний износ жилых домов превышает 50% и в ряде случаев достигает критического состояния в 70%.

В этих условиях происходит неуклонное ухудшение состояния здоровья коренных народов. Средняя продолжительность жизни крайне низкая — до пенсионного возраста доживает только 8,5%. Число умерших в 1,5 раза превышает число родившихся, а в некоторых регионах — в 2 и более раз. Среди детей 13—16 лет только 10—15% могут считаться условно здоровыми. Уровень заболеваемости превышает средние показатели по России в 3—5 раз, а заболеваемости туберкулезом в ряде регионов — в 6—17 раз. Чрезвычайно высок уровень детской смертности. В 2005 году число детей, умерших в возрасте до 1 года, было почти в 3 раза больше, чем в среднем по Российской Федерации.

В районах проживания коренных малочисленных народов снижается численность врачей и среднего медицинского персонала, сокращается число больничных и амбулаторно-поликлинических учреждений, фельдшерско-акушерских пунктов, не хватает женских и детских консультаций. Значительная часть учреждений медицинского обслуживания требует капитального ремонта, обеспечения минимальным количеством лекарственных препаратов, оснащения современным медицинским оборудованием. Более 40% зданий лечебно-профилактических учреждений не подлежат капитальному ремонту из-за сверхнормативного износа, износ медицинского оборудования и транспорта составляет около 70%.

Укомплектованность врачебными кадрами лечебных учреждений в отдаленных районах составляет 36—52%, что ведет к отсутствию возможности оказания квалифицированной врачебной помощи. В отдельных регионах — республиках Коми, Тыва, Амурской области и других — на 10 тысяч населения приходится от 2,1 до 9,2 врачей. Для получения помощи жители вынуждены выезжать в центральные лечебные учреждения.

Отрицательно сказались на состоянии здравоохранения в стране, и в том числе в северных регионах, непродуманные решения о передаче первичного звена медицинского обслуживания на местный уровень, где нет необходимых ресурсов не только для его развития, но даже для поддержания на прежнем уровне. Муниципальная сеть здравоохранения находится сейчас в плачевном состоянии.

Признаны утратившими силу нормы о праве медицинских работников, работающих в сельской местности, на бесплатное предоставление им квартир с отопле-

нием и освещением, хотя в России нет таких регионов, где не было бы проблем с обеспечением учреждений сельской местности медицинскими кадрами. Одной из причин нежелания молодых медицинских специалистов ехать в сельскую местность является ликвидация права на бесплатное жилье и невозможность приобрести его там.

Большая часть норм Федерального закона "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации", имеющих содержательный характер, признана утратившими силу либо они изменены так, что не несут прежней смысловой нагрузки. В частности, признаны утратившими силу статьи, посвященные минимальным социальным стандартам качества жизни детей, гарантиям и льготам по обеспечению отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, проживающих в экстремальных условиях, а также на территориях, неблагоприятных в экологическом отношении. По существу, снят запрет на изменение назначения объектов социальной инфраструктуры для детей, а также норма об установлении особого порядка приватизации таких объектов. Исключено упоминание о федеральных целевых программах по защите прав и законных интересов детей, поддержке детства и т.д.

Не все задачи, поставленные в подпрограмме "Здоровое поколение", подкреплены конкретными мероприятиями и финансовым обеспечением. По данным Счетной палаты Российской Федерации, расчетная потребность финансового обеспечения мероприятий проекта за счет средств федерального бюджета на 2007 год удовлетворена только на 66%, а на весь период ее реализации — на 67,3%.

Улучшение состояния здравоохранения в северных регионах вообще и детского и материнского здравоохранения в частности должно произойти в связи с реализацией национального проекта "Здоровье", основными направлениями которого являются развитие первичной медико-санитарной помощи, укрепление материально-технической базы медицинских организаций, усиление профилактической направленности здравоохранения, удовлетворение потребностей населения в высокотехнологичной медицинской помощи. При этом Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что необходимо поддерживать первичное звено здравоохранения на федеральном уровне — без этого никакие новации невозможны.

Важнейшее значение как для системы здравоохранения в целом, так и для здравоохранения в северных регионах будет иметь выполнение задачи оснащения новым диагностическим оборудованием более 10 тысяч муниципальных поликлиник, из них более трети — на селе, а также значительного числа районных больниц и фельдшерских пунктов (это практически все первичное звено здравоохранения).

С целью закрепления медицинских сотрудников в отдаленных местностях (а такие преобладают на Севере) перспективной является целевая подготовка врачей и средних медицинских работников из числа жителей отдаленных районов. Важ-

нейшим для решения этой проблемы является увеличение с 2006 года заработной платы врачей на 10 тыс. рублей и медицинских сестер — на 5 тыс. рублей. Привлечению медицинских кадров и их закреплению в местах проживания коренных малочисленных народов Севера будет способствовать и реализация поставленной Президентом России задачи увеличения объемов строительства жилья за счет бюджетов всех уровней и расширения ипотечного кредитования, быстрее формирования нормативной базы для его применения.

Принято важное решение о дифференцированном подходе к определению нормативов обслуживания населения с сохранением установленных доплат к зарплатам, что особенно важно для северных регионов с их низкой плотностью населения. Врачебные участки могут быть сформированы с меньшей численностью прикрепленного населения с сохранением в полном объеме штатных должностей участковых врачей, врачей общей практики, их медицинских сестер, а также фельдшеров (акушеров).

Благодаря увеличению заработной платы в первичное звено удалось привлечь молодых специалистов, что значительно повлияло на качество оказания медицинских услуг. В 5 тысяч медучреждений страны было поставлено более 22 тысяч единиц современного диагностического оборудования, были проведены его установка и наладка. Были подготовлены более 15 тысяч медицинских специалистов для работы на диагностическом оборудовании.

В 2007 году планируется особое внимание уделить решению проблемы младенческой смертности. В России в ближайшие годы запланировано построить 20 современных перинатальных центров и как минимум на 30 % сократить младенческую смертность, развивать стационарное звено здравоохранения. Кроме строительства современных высокотехнологичных центров, уже действующим стационарным учреждениям в регионах будет выделено более 20 тысяч квот на сумму более 2 млрд. рублей на оказание высокотехнологичной медицинской помощи. Медучреждения, получившие квоты, будут оказывать высокотехнологичную помощь жителям не только своего региона, но и других субъектов Федерации, с которыми будет заключен дополнительный договор. Намечено закупить 380 специализированных реанимобилей для оказания помощи при дорожных травмах.

В целях улучшения демографической ситуации и состояния охраны здоровья населения северных регионов страны комитет внес предложение к парламентским слушаниям в Совете Федерации по вопросу "О состоянии дел с оказанием первичной медико-санитарной помощи населению Российской Федерации в рамках реализации приоритетного национального проекта "Здоровье" рекомендовать Правительству Российской Федерации специально рассмотреть состояние и меры по преодолению процесса депопуляции Севера, значительному улучшению положения дел с рождаемостью и снижению смертности, увеличению продолжительности жизни, поддержке материнства и детства; вернуться к рассмотрению вопроса о возобновлении программы "Дети Севера" в качестве самостоятельной федеральной программы; обеспечить безусловное выполнение федеральной целевой программы

"Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года". Правительству Российской Федерации также следует внести на рассмотрение Федерального Собрания поправки в действующее законодательство, которые устранили бы те сложности, которые возникли в результате ранее принятых по предложению Правительства России поправок в законодательство по вопросам разграничения полномочий органов власти различных уровней, в частности в деле здравоохранения в стране. Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации совместно с региональными органами государственной власти районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей необходимо принять меры по развитию выездных форм оказания медицинской помощи в удаленных поселениях, внедрению в практику дистанционных форм проведения медицинских консультаций, обследования и лечения больных с привлечением современных средств связи и информационных технологий.

Целью подпрограммы "Одаренные дети" Федеральной целевой программы "Дети России" на 2007—2010 годы является обеспечение благоприятных условий для создания единой государственной системы выявления, развития и адресной поддержки одаренных детей в различных областях интеллектуальной и творческой деятельности.

Задачами подпрограммы являются создание государственной системы выявления и адресной поддержки одаренных детей, в том числе на основе инновационных технологий выявления и поддержки одаренных детей, проживающих в сельской местности, населенных пунктах, удаленных от крупных центров культуры, образования, науки; координация деятельности базовых центров по работе с одаренными детьми и их поддержка; оказание консультационной помощи родителям и педагогам, работающим с одаренными детьми; формирование информационной базы данных о существующих творческих, интеллектуальных ресурсах будущего российского общества.

В ходе реализации подпрограммы "Одаренные дети" намечено создать государственную систему выявления, развития и адресной поддержки одаренных детей, охватывающую до 40% детского населения школьного возраста, направленную на сохранение генофонда страны, формирование будущей высокопрофессиональной элиты в различных областях интеллектуальной и творческой деятельности.

Предусмотрено сформировать информационную базу данных о талантливых и одаренных детях школьного возраста с целью отслеживания их дальнейшего личностного и профессионального самоопределения.

Дальнейшее развитие получит система всероссийских конкурсных мероприятий по выявлению одаренных детей. Будут разработаны и внедрены инновационные технологии по выявлению, развитию и адресной поддержке одаренных детей, в том числе проживающих в сельской местности, в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Крайний Север накладывает свой отпечаток на психологическое развитие подростков. На детей влияют резкие перепады атмосферного давления, нарушения

обычной фотопериодичности, длительное пребывание при искусственном освещении, высокая влажность воздуха, сильные и частые ветры, длительная и жесткая зима с очень низкими температурами, дождливое и недостаточно теплое лето с заморозками, нерациональное питание, малоподвижный образ жизни.

Утомление у жителей Севера наступает гораздо быстрее, чем у жителей других регионов России, а уровень работоспособности детей 5—7 лет соответствует уровню работоспособности больных ишемической болезнью сердца в умеренных широтах.

В настоящее время процесс воспитания и обучения детей проходит на фоне тревожной тенденции истощения интеллектуального генофонда северных территорий, когда наиболее образованная часть населения стремится перебраться в более благоприятные по культурному уровню, досугу, возможностям получения образования и самореализации регионы. В таких условиях работа с подрастающим поколением приобретает особый смысл.

Существует проблема "сенсорного голода" (голода на информацию, которая поступает через органы чувств) для детей-северян. В результате скудной сенсорной информации дети страдают в первую очередь от эмоциональной пустоты, от недостатка положительных эмоций, что, к сожалению, может привести к росту наркомании среди подростков.

Учитывая фактор отдаленности северных территорий от крупных культурных центров, можно сделать вывод, что важнейшая роль в создании условий адаптации детей к специфике окружающей среды, развитии их творческих способностей, художественном воспитании принадлежит учреждениям культуры.

Следует отметить, что во многих северных регионах и муниципальных образованиях делается немало для развития и воспитания подрастающего поколения, проводится большая работа с одаренными детьми.

Так, в Ханты-Мансийске действует Центр искусств для одаренных детей Севера. В структуру Центра входят школа-интернат искусств, колледж искусств и культуры, концертный комплекс, учебно-методический кабинет. В школе-интернате обучаются 240 учащихся из всех уголков Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, прошедших конкурсные испытания. Дети находятся на полном государственном обеспечении. На трех курсах колледжа получают профессию 160 учащихся. Всего в центре обучаются 630 человек. Среди преподавателей — народные и заслуженные артисты России, заслуженные работники культуры, члены творческих союзов России. В Центре размещается и картинная галерея.

Известны подобные образовательные центры и школы для одаренных детей и в других городах Севера. Обучающиеся во всех этих центрах и школах дети успешно участвуют в местных, региональных, общероссийских и международных конкурсах, фестивалях, олимпиадах, соревнованиях и других мероприятиях. Часто они продолжают обучение по своему призванию и получают соответствующее высшее образование.

Важен для Севера и такой вопрос, как поддержка одаренных детей в области спорта. Среди победителей зимних Олимпийских игр есть представители северных территорий, но на Севере зима гораздо длиннее лета, поэтому их должно быть больше. В этих целях развитию зимнего спорта в северных регионах должно уделяться гораздо более серьезное внимание. Тогда появится больше одаренных в области спорта детей, из которых можно вырастить чемпионов и победителей будущих олимпиад.

Требует постоянного внимания и такой вопрос, как поддержка и развитие традиционных художественных ремесел и промыслов коренных народов Севера. Среди их детей много одаренных в этой области, и им надо помогать в развитии своих талантов.

Всяческой поддержки заслуживает намерение создать на центральном телевидении специальный детский канал, который будет и познавательным, и развлекательным, будет способствовать развитию интересов и талантов детей. Если детский канал будет создан на таком качественном уровне, это отвлечет детей от всего негативного, что есть на других каналах, и это будет великой заслугой его создателей в деле воспитания подрастающего поколения. Очень важно, чтобы этот канал транслировался и на северные территории. Вызывает сожаление, что процесс создания этого очень нужного стране канала телевидения затянулся.

В деле поддержки одаренных, талантливых детей свою важную роль должна сыграть благотворительность. Сегодня в северных регионах работает немало крупных компаний, владельцами которых являются очень состоятельные люди. Благотворительность в прошлом всегда была характерной чертой российских предпринимателей. Для сегодняшних бизнесменов должно быть честью вложить свои средства в развитие таланта ребенка и довести его до выдающегося уровня мастерства.

Примером тому может служить Межрегиональный благотворительный общественный фонд "Новые имена", который успешно развивает Международную благотворительную программу "Новые имена". За годы существования им создана стройная система поиска, отбора и поддержки новых талантов в области классического, народного искусства, художественного творчества и поэзии. Фонд участвовал в организации и проведении творческих школ в ряде городов северных регионов.

Для детей Севера остро стоит вопрос получения качественного образования по месту жительства, организации досуга. Вместе с тем недофинансирование в необходимом объеме системы дополнительного образования, разрушившиеся связи промышленных предприятий и образовательных учреждений в последние годы негативно отразились на сохранении сети и развитии учреждений дополнительного образования детей, особенно работающих с одаренной молодежью. Имели место попытки реорганизации отдельных центров детско-юношеского туризма, спортивных школ путем их механического слияния и переподчинения другим учреждениям,

что неизбежно вело к потере целых направлений деятельности, снижению количественных и качественных показателей.

Более всего пострадали учреждения детского технического творчества. За последние 5 лет общее количество учреждений технической направленности для дополнительного образования детей сократилось более чем на 15%.

Отсутствие гарантированного финансирования системы федеральных и региональных мероприятий для учащихся подрывает традиции в системе дополнительного образования детей, разрушает мотивацию обучающихся и педагогов к совершенствованию в образовательной деятельности, негативно отражается на содержании деятельности.

Наблюдается тенденция изменения назначения зданий, изъятие их из системы образования под предлогом сокращения и реорганизации учреждений дополнительного образования. Особое беспокойство вызывает техническое состояние зданий, в которых находятся учреждения дополнительного образования детей. В системе культуры более 50% учреждений требует капитального ремонта. Данное обстоятельство влияет на рост числа детей, вносящих плату за свои занятия в учреждениях дополнительного образования.

С 1996 года число учреждений культурно-досугового типа сократилось на 18%. Особенно это коснулось Красноярского и Хабаровского краев, Иркутской, Камчатской, Магаданской, Томской, Тюменской областей, Чукотского автономного округа. Более чем в 2,5 раза уменьшилось число киноустановок.

Практически во всех районах проживания коренных малочисленных народов Севера сокращается количество дневных общеобразовательных школ. За последние 4 года количество школ сократилось на 14%, на 11% стало меньше учителей, на 32% — учеников. Школы испытывают недостаток педагогических кадров, учебной и учебно-методической литературы, пособий для внеклассного чтения, особенно на языках коренных народов, слабо оснащены современными техническими средствами обучения. Почти на 40% сократилось количество учеников в 1—4 классах. Особой проблемой является обучение родному языку, который в школах изучают не более 50% учащихся.

В северных поселениях обеспеченность школьными зданиями в два и более раз ниже общероссийского уровня, а проблема альтернативных, малокомплектных и тундровых школ не решена вообще. Около половины существующих зданий учреждений образования не соответствуют современным нормам и климатическим условиям. В ряде районов проживания коренных народов отсутствуют средние специальные учебные заведения с ориентацией на подготовку специалистов для традиционных отраслей хозяйствования и промыслов. До 90% издаваемых в России книг не поступает в библиотеки даже в единственном экземпляре. В результате уровень образовательной подготовки, особенно в малокомплектных школах, очень низкий, дети обречены быть недоучками. Растет число подростков, не имеющих общего образования; многие из них попадают в группу риска.

За последние годы оказалась уничтоженной складывавшаяся десятилетиями — при школах, домах культуры — система бесплатных спортивных секций для детей и подростков, кружков "умелые руки". Еще в конце 80-х годов прошлого века значительную часть свободного от учебы времени подростки проводили в школе, где организовывались походы, экскурсии, самодеятельные театральные постановки и концерты, посещение выставок.

Целями подпрограммы "Дети и семья" Федеральной целевой программы "Дети России" на 2007—2010 годы являются защита и улучшение положения детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, профилактика социального сиротства и семейного неблагополучия, комплексное решение проблем семей с детьми-инвалидами, обеспечение их полноценной жизнедеятельности и интеграции с обществом, развитие семейных форм устройства детей-сирот.

В связи со спецификой проблем различных категорий детей в рамках указанной подпрограммы предусмотрены такие направления, как "Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", "Семья с детьми-инвалидами", "Дети-сироты".

В рамках направления "Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" предусматривается решение следующих задач:

- развитие форм профилактики социального неблагополучия семей с детьми;

- защита прав и интересов детей;

- укрепление системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- развитие инновационных технологий и форм профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в том числе в условиях сельской местности;

- обеспечение доступности социальной реабилитации и адаптации детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;

- создание условий для творческого развития, оздоровления и временной занятости детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

В рамках направления "Семья с детьми-инвалидами" предусматривается решение, в частности, такой задачи, как обеспечение территориальной доступности комплексной реабилитации детей с ограниченными возможностями, что имеет важное значение для северных регионов.

Органы исполнительной власти северных субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления многих регионов в качестве приоритетной рассматривают задачу организации отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Так, в Республике Коми все дети, оставшиеся без попечения родителей, имели возможность в течение двух смен отдохнуть в загородных оздоровительных лагерях Ивановской, Воронежской и других областей. Для детей из сельских районов, выезжающих за пределы Республики Коми, была предусмотрена компенсация стоимости проезда за счет средств республи-

канского бюджета. В республике разработана необходимая нормативная правовая база по организации трудовой четверти. В Томской области летом были организованы специальная Олимпиада для детей-инвалидов, областной фестиваль художественного творчества для детей с ограниченными возможностями. В Иркутской области проводился традиционный областной конкурс "Байкальская звезда" для детей-сирот, детей-инвалидов, детей, оставшихся без попечения родителей. Победители конкурса были поощрены путевками в КНР для отдыха на Желтом море.

Вместе с тем с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ утратил силу Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 99 "О льготах на проезд для детей, нуждающихся в санаторно-курортном лечении". Высокие тарифы на пассажирские авиаперевозки, низкий уровень доходов населения и отсутствие льгот на проезд для детей, нуждающихся в санаторно-курортном лечении, делают невозможным выезд детей Севера на отдых и оздоровление в другие регионы России.

В связи с переводом льгот по проезду инвалидов на денежную компенсацию острой проблемой в северных регионах является их проезд к реабилитационным учреждениям, а также в центральные клиники. Например, на большей части территории Республики Саха (Якутия) основным видом транспорта является воздушный. При том, что стоимость перелета только внутри республики составляет 5 тыс. рублей, детям-инвалидам установлена компенсация в размере 1 тыс. рублей.

В рамках направления "Дети-сироты" предусматривается профилактика социального сиротства, развитие различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, сокращение детей в детских интернатных учреждениях.

В последние годы численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, продолжала увеличиваться. Тревожная ситуация с ростом количества детей-сирот при одновременном сокращении общей численности детей объясняется прежде всего широким распространением семейного неблагополучия, недостаточным развитием механизмов выявления семейного неблагополучия на ранней стадии, оказания реабилитационной помощи семье в трудной жизненной ситуации.

Часть детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, устраивается на воспитание в семьи граждан — передается на усыновление (удочерение), под опеку и попечительство. Вместе с тем четко прослеживается тенденция сокращения доли детей-сирот, устроенных на воспитание в замещающей семье. Одновременно растет доля детей-сирот, устроенных в различные учреждения интернатного типа. Государственная сеть образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по-прежнему характеризуется ростом числа детских домов, детских домов-школ и общеобразовательных школ-интернатов. По-прежнему сохраняется критическая ситуация в материально-техническом обеспечении детских домов и школ-интернатов для детей-сирот. Более 40% учре-

ждений для детей-сирот требуют капитального ремонта, остро стоит проблема обеспечения детей-сирот одеждой, обувью, постельными принадлежностями. Вызывает тревогу организация питания детей в интернатных учреждениях.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, сегодня в России свыше 730 тысяч детей, оставшихся без попечения родителей, причем только 5% из них — настоящие сироты, остальные — это дети, ставшие сиротами при живых родителях. Ежегодно выявляется свыше 130 тысяч детей, оставшихся без попечения родителей. В интернатных учреждениях находится более 200 тысяч детей. Это одна четвертая часть всех зарегистрированных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. 30% детей рожают женщины, не состоящие в зарегистрированном браке (в 2005 году — 437 тысяч детей).

Статистика показывает устойчивый рост преступности и противоправного поведения несовершеннолетних. В 2005 году несовершеннолетними или при их участии совершено около 155 тысяч преступлений, 1120 тысяч несовершеннолетних были доставлены в отделы внутренних дел за совершение правонарушений, более 13 тысяч отбывали наказание и еще 8 тысяч содержались в следственных изоляторах.

Причинами такого положения являются широкое распространение семейного неблагополучия, пренебрежение интересами детей со стороны родителей, распространение бедности среди семей с детьми, недостаточные возможности семей для организации содержательного досуга детей и их развития.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации в ходе проверок выявляются нарушения законодательства в сфере охраны прав детей-сирот, факты жестокого обращения с ними. Такие нарушения были установлены в интернатных учреждениях республик Карелия и Тыва, Амурской области.

На Севере политика в интересах детей имеет свою специфику, обусловленную суровыми климатическими условиями, территориальной удаленностью жителей от центров социального обслуживания. Следует отметить, что во многих северных регионах и муниципальных образованиях делается немало для развития и воспитания подрастающего поколения. Однако Север неоднороден, его территории в значительной степени различаются по уровню своего социально-экономического развития, бюджетной обеспеченности, а значит, и по имеющимся возможностям создавать условия для полноценного развития детей. Разница в доходах региональных бюджетов на душу населения достигает 194 раз.

Многие субъекты Федерации, расположенные в арктической и субарктической зонах, с развитием рыночных отношений и увеличением доходов от добычи полезных ископаемых нефтегазового сектора промышленности располагают большими финансовыми ресурсами, которые вкладываются в развитие городов, в том числе в здравоохранение, образование и культуру. Дети в Якутске, Ханты-Мансийске, Сургуте, Норильске и некоторых других городах обеспечены вниманием и заботой, им предоставлены все возможности расти здоровыми и образованными людьми, реализующими свои возможности в области образования и

культуры. Параллельно с этими процессами в периферийных поселках городского типа, селах и деревнях в 90-е годы шла деградация социальной инфраструктуры, в результате произошло полное их обнищание. Поэтому в адресной помощи в обеспечении охраны здоровья, получении образования, социальной помощи в наибольшей степени нуждаются дети в сельской местности и в дотационных северных регионах.

В связи с этим вновь необходимо поднимать такой вопрос, как восстановление в качестве самостоятельной Федеральной целевой программы "Дети Севера". Вызывает некоторое удовлетворение, что ряд проблем детей Севера выделен отдельной строкой в подпрограммах "Здоровое поколение" и "Дети и семья" Федеральной целевой программы "Дети России" на 2007—2010 годы. Так, в подпрограмме "Здоровое поколение" на обеспечение специализированной медицинской помощью детей и подростков, проживающих в условиях Крайнего Севера, выделено 44,3 млн. рублей из средств федерального бюджета, а в подпрограмме "Дети и семья" по направлению "Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" на проведение общероссийских и межрегиональных мероприятий для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, выделено из федерального бюджета 96,3 млн. рублей.

Однако этого совершенно недостаточно, поскольку воздействие экстремальных условий Севера на здоровье детей имеет доказанную четко выраженную специфику, принципиально отличную от других территорий, и необходима целевая программа именно для детей северных территорий.

Даже при том небольшом объеме средств, который выделялся на реализацию программы "Дети Севера", в рамках программы удавалось проводить немало важных мероприятий в области охраны здоровья детей и матерей, образования и культуры, поддержки особо одаренных детей Севера, прежде всего на малообеспеченных, дотационных территориях.

Неоднократно Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов вносил предложения о подготовке и утверждении новой редакции программы на последующий период. О необходимости возродить программу "Дети Севера", причем в статусе президентской, говорилось и на выездном заседании президиума Госсовета в Салехарде при обсуждении проблем коренных народов Севера.

К сожалению, до настоящего времени комитет и другие организации, занимающиеся северными проблемами, не услышаны, и сегодня северные детские проблемы "растворены" в средних по стране показателях программы "Дети России", которая не полностью учитывает специфику работы с детьми в условиях Севера.

Важное значение для реализации стратегии социально-экономического развития страны, определенной посланиями Президента Российской Федерации В.В. Путина, в области семейной политики и демографии имеют:

учреждение базового материнского капитала в размере не менее 250 тыс. рублей при рождении 2-го и последующих детей (выплачивается единовременно), который по выбору матери (по достижении ребенком возраста 3 лет) может инвестироваться в жилье, образование ребенка или в накопительную часть пенсии;

увеличение ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 года, особенно на второго ребенка (на первого ребенка — с 700 рублей до 40% среднего заработка, но не более 6 тыс. рублей), введение ежемесячного пособия по уходу за детьми для неработающих женщин в размере от 1,5 тыс. рублей на первого ребенка и 3 тыс. рублей — на второго и последующих детей;

компенсация родительской платы за детские дошкольные учреждения — от 20% (1-й ребенок) до 50% (2-й) и 70% (3-й ребенок) — и полное удовлетворение потребностей семей в детских дошкольных учреждениях;

максимальное сокращение числа детей-сирот, воспитывающихся в интернатных учреждениях, помещение их в замещающие семьи (усыновление, опекунские и приемные семьи); увеличение размеров опекунских пособий и пособий на ребенка в приемных семьях до 4 тыс. рублей, а оплаты труда приемных родителей — с 1,5 до 2,5 тыс. рублей в месяц;

введение специального пособия при устройстве ребенка из интернатного учреждения в замещающую семью в размере 8 тыс. рублей (как при рождении ребенка).

Большие надежды на улучшение положения детей в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях вселяет реализация положений Послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 года по вопросам укрепления экономических основ местного самоуправления, принятия долгосрочной стратегии массового строительства жилья для всех категорий граждан, поддержания в надлежащем состоянии существующего жилищного фонда, развития национальных культур народов России, включая поддержку фольклорного творчества, возрождения библиотечного дела, укрепления материальной и финансовой базы местных библиотек, в том числе школьных, превращения их в реальные информационные, культурные и досуговые центры, расширения национального информационного пространства через электронные средства массовой информации, компьютеризации всех школ и обеспечения доступа к Интернету, поддержки инициативы об объявлении 2008 года Годом семьи в России.

В связи с тем что нынешние дети — это будущее поколение страны, можно было бы предложить рассмотреть вопрос о направлении части средств Фонда будущих поколений на ускоренное развитие материально-технической базы детского и материнского здравоохранения, образования, культуры, досуга, спорта для детей, доступных для каждой семьи независимо от материального достатка.

Учитывая важнейшее значение для настоящего и особенно будущего страны решения существующих проблем в области здоровья, воспитания, образования, культуры детей и подростков, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о создании в Российской Федерации единого федерального органа, ответственного за определение государственной политики в сфере защиты детства, семьи и реализации положений Конвенции о правах ребенка.

Аппарат Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

Май 2007 года

МАТЕРИАЛЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ, "КРУГЛЫХ СТОЛОВ" В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В СЕВЕРНЫХ РАЙОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

29 марта 2007 года в Совете Федерации состоялись парламентские слушания на тему "Проблемы развития муниципальных образований и жизнеобеспечения населения в северных районах Российской Федерации".

Необходимость рассмотрения данного вопроса на парламентских слушаниях вызвана тем, что из всех проводимых в последние годы реформ в сфере государственного устройства реформа местного самоуправления наиболее значима непосредственно для населения. От уровня ее проведения во многом зависит обеспечение качества жизни каждого конкретного человека.

Особенно это положение актуально для северных районов страны, значительная часть которых находится на больших расстояниях от крупных городов с развитой инфраструктурой. На органах местного самоуправления этих районов лежит гораздо большая ответственность за жизнеобеспечение территорий, чем в других регионах страны.

Закрепленные за муниципалитетами доходы не связаны с производственной деятельностью находящихся на их территории предприятий. Это положение практически исключает прямую заинтересованность органов местного самоуправления в развитии экономики на территории муниципальных образований с целью увеличения собственной налоговой базы. Эта и целый ряд других проблем стали предметом обсуждения участников парламентских слушаний.

В них приняли участие члены Совета Федерации, представители Министерства регионального развития Российской Федерации, представители законодательных и исполнительных органов власти, органов местного самоуправления северных субъектов Российской Федерации, научных организаций, высших учебных заведений.

С докладом выступил директор Департамента федеративных отношений, государственного управления и местного самоуправления Министерства регионального развития Российской Федерации С.Н. Мирошников.

На парламентских слушаниях выступили: Ю.П. Юрлин — председатель правления Совета муниципальных образований Мурманской области, глава муниципального образования ЗАТО г. Снежногорск; А.Н. Пилясов — директор Центра Севера и Арктики Совета по изучению производительных сил при Министерстве экономического развития и торговли и Российской академии наук;

А.А. Акмалова — профессор кафедры социологии и политологии Московской академии государственного и муниципального управления, доктор юридических наук; Н.Л. Сердюк — глава муниципального образования г. Оленегорск Мурманской области; А.И. Крылов — начальник управления по вопросам местного самоуправления администрации губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и другие.

Вел парламентские слушания и выступил на них председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник. В слушаниях принял участие и выступил заместитель Председателя Совета Федерации М.Е. Николаев.

По итогам парламентских слушаний были приняты Рекомендации, которые публикуются ниже.

* * *

Участники парламентских слушаний отмечают, что становление системы местного самоуправления является одним из важнейших направлений социально-экономических и политических преобразований в Российской Федерации. От уровня развития муниципальных образований в определяющей степени зависит жизнеобеспечение населения. Особенно это относится к северным районам, значительная часть которых находится на больших расстояниях от крупных центров с развитой социальной инфраструктурой.

Жизнеобеспечение северных районов, развитие муниципальных образований в них имеют специфические особенности, вызванные экстремальными природно-климатическими условиями, низкой плотностью заселения, большими территориями, значительная часть которых фактически не освоена, слабой транспортной доступностью. Многие северные районы являются депрессивными и высокдотационными. Однако эти факторы недостаточно учитываются в законодательстве Российской Федерации, в том числе регулирующем вопросы организации и функционирования органов местного самоуправления.

В ходе реформы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам, образовано около 5 тысяч муниципальных образований, почти 90% их относится к поселениям. В ряде из них, прежде всего в районах с высоким уровнем экономического развития, реформа проводится в полном объеме, накапливается опыт работы в новых условиях.

Вместе с тем организация местного самоуправления по поселенческому типу выявила ряд проблем: неоднородность муниципальных образований, значительные различия между ними по уровню социально-экономического развития, несбалансированность доходов и расходов, недостаточность источников финансирования и дефицитность местных бюджетов, недостаток профессионально подготовленных кадров, отсутствие учреждений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (отделений банковских учреждений,

предприятий связи и т.п.) во вновь возникших муниципальных образованиях. Обостряется проблема транспортного обеспечения населения северных районов. Не только в поселениях, но и во многих муниципальных районах Севера отсутствуют стационарные медицинские учреждения. При значительной удаленности поселений друг от друга в условиях Севера и высоких транспортных тарифах все эти проблемы не позволяют в полной мере обеспечивать население услугами организаций здравоохранения, образования, культуры, связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, библиотек, решать другие вопросы местного значения.

К наиболее острым проблемам муниципальных образований в северных районах относится обеспечение деятельности коммунального комплекса (систем электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжения топливом), а также содержания муниципального жилого фонда. Это связано с нарастающим обветшанием жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры в районах Севера, где требуются существенно более высокие удельные затраты на капитальный ремонт соответствующих объектов, но не действуют рыночные механизмы привлечения инвестиций в эту сферу из-за низкой рентабельности и продолжающегося сокращения численности населения. В то же время Правительство Российской Федерации снизило степень влияния затрат на жилищно-коммунальную сферу в методике расчета бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, что привело к сокращению в 2007 году финансовой помощи ряду северных территорий.

Объем полномочий большинства муниципальных образований не соответствует их материально-финансовым ресурсам. Распределение доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации не учитывает региональные различия, в том числе удорожающие факторы жизнеобеспечения северных территорий. По итогам 2006 года в 13 из 25 северных регионов суммарные муниципальные бюджеты исполнены с дефицитом в общем объеме более 5 млрд. рублей. Большинство муниципальных образований высокодотационны. Только в 2 северных регионах доля безвозмездных перечислений в общем объеме суммарных доходов местных бюджетов меньше 50%, в то же время в 8 регионах она превышает 70%. Низка налоговая составляющая в доходах местных бюджетов, что сокращает возможности органов местного самоуправления в наращивании доходов и подрывает стимулы для развития муниципальных образований. Удельный вес налога на имущество физических лиц в доходах местных бюджетов большинства северных территорий не превышает 0,1%, а земельного налога — составляет менее 1%.

Недостаточна и противоречива правовая база местного самоуправления. Практика показала несовершенство и нечеткость разграничения полномочий как между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, так и между самими муниципальными образованиями — муниципальными районами и поселениями. Увеличение перечня вопросов местного значения со времени принятия

Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не сопровождалось увеличением доходной базы муниципальных образований. В методиках расчета субвенций на реализацию передаваемых органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий не учитывается дифференциация муниципальных образований по природно-географическим условиям.

В законодательных нормах, устанавливающих территориальную организацию местного самоуправления, не учитываются такие специфические для северных районов особенности, как большие территории муниципальных образований и малая численность населения в поселениях. Требуют законодательного определения особенности организации местного самоуправления в районах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также решения — вопросы местного значения для граждан, ведущих кочевой образ жизни.

Участники парламентских слушаний рекомендуют:

1. Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации принять меры, направленные на совершенствование законодательства, регулирующего вопросы организации и функционирования местного самоуправления, устранение содержащихся в нем противоречий, учет особенностей организации муниципальных образований и жизнеобеспечения в северных районах Российской Федерации, в том числе:

а) устранить противоречия и обеспечить четкое разделение компетенций муниципальных образований — муниципальных районов и поселений — в решении всех вопросов местного значения;

б) установить в законодательстве следующие особенности организации местного самоуправления в районах Севера:

предоставить право в муниципальных образованиях с численностью населения менее 1 тысячи человек совмещать должности главы муниципального образования, председателя представительного органа и руководителя местной администрации;

увеличить предельную численность населения населенного пункта, при которой он не наделяется статусом поселения, с 100 до 200 человек;

предусмотреть возможность создания в северных территориях единой администрации муниципального района и поселения, на территории которого расположен административный центр этого муниципального района;

в) определить особенности организации местного самоуправления в районах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;

г) в целях соблюдения избирательных прав граждан и совершенствования системы регистрационного учета граждан Российской Федерации внести изменения в соответствующие нормативные правовые акты, предусматривающие особенности

регистрационного учета граждан, ведущих кочевой образ жизни в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

д) разработать федеральную программу подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных лиц и муниципальных служащих органов местного самоуправления. Ежегодно, начиная с 2008 года, предусматривать в федеральном бюджете средства на ее реализацию;

е) рассмотреть возможность дополнения главы 11 "Особенности организации местного самоуправления" Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" отдельной статьей, устанавливающей особенности организации местного самоуправления в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

2. Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации внести изменения в федеральное законодательство, направленное на обеспечение реальной самостоятельности органов местного самоуправления, укрепление финансовой базы и увеличение бюджетной обеспеченности муниципальных образований, достижение соответствия объема полномочий органов местного самоуправления и их материально-финансовых ресурсов, в том числе:

а) обеспечить повышение налоговой составляющей в доходах местных бюджетов. В этих целях рассмотреть следующие предложения:

закрепить в качестве доходных источников местных бюджетов налоги, взимаемые по специальным налоговым режимам с субъектов малого предпринимательства;

увеличить норматив отчислений в бюджеты муниципальных образований налога на доходы физических лиц;

установить долю налога на прибыль, зачисляемую в бюджет муниципальных образований, в размере 20%;

установить отчисления в соответствующие местные бюджеты от налогов и сборов, связанных с использованием природных ресурсов, в том числе части платежей за пользование лесным фондом и поступлений водного налога;

предоставить органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления право на замену межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям на передачу им на долгосрочной основе доли федеральных и региональных налогов, собираемых на территории муниципального образования;

б) в целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов:

внести изменения в методику распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации для более полного учета всех факторов, удорожающих жизнеобеспечение северных регионов;

обеспечить обязательное закрепление дополнительных доходных источников при принятии решений об увеличении перечня вопросов местного значения, а также полную компенсацию потерь доходов муниципальных бюджетов, возникающих в случае принятия на федеральном уровне изменений в налоговом законодательстве;

создать систему возмещения в полном объеме недополученных доходов местных бюджетов в связи с предоставлением федеральными законами налоговых льгот по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц;

установить минимальные нормативы бюджетных расходов на предоставление муниципальных услуг и решение местных вопросов с учетом повышенных расходов на жизнеобеспечение в северных районах;

в) привести в соответствие перечень вопросов местного значения и перечень необходимого для их реализации имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований.

3. Правительству Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам, разработать и осуществить систему мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого функционирования жилищно-коммунального комплекса муниципальных образований в северных районах, в том числе предусмотреть:

создание механизма государственного финансирования затрат на ремонт жилищного фонда и объектов инженерной инфраструктуры коммунального хозяйства, построенных за счет государственных капитальных вложений;

направление расходования средств в приоритетном национальном проекте "Доступное и комфортное жилье — гражданам России" не только на строительство нового жилья, но и на ремонт и реконструкцию старого жилого фонда;

организацию механизма централизованного, на уровне субъектов Российской Федерации, размещения заказов на поставки топлива для государственных и муниципальных нужд в районах Севера;

создание механизма государственной поддержки муниципальных образований, обеспечивающих закупку и доставку топлива и другой социально значимой продукции в населенные пункты, отнесенные к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям с ограниченными сроками завоза грузов;

установление льготного режима налогообложения по налогу на имущество организаций для объектов жилищно-коммунального хозяйства, а также социального назначения, находящихся в муниципальной собственности, в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

выделение в федеральном бюджете на 2008—2010 годы средств на субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на ликвидацию межтерриториального перекрестного субсидирования в электроэнергетике обеспечением приоритетно-

го выделения этих средств северным территориям, имеющим высокие тарифы на электроэнергию.

4. Органам государственной власти и органам местного самоуправления субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам:

шире применять возможности механизма передачи полномочий в вопросах жизнеобеспечения населения между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений, исходя из конкретных особенностей территорий и обеспеченности материально-финансовыми ресурсами. Обратить внимание на использование различных форм кооперации, в том числе кооперации органов местного самоуправления, кластеров, для решения проблем жизнеобеспечения населения в северных районах;

разработать региональные программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных лиц и муниципальных служащих органов местного самоуправления, а также подготовки рекомендаций по реализации их полномочий;

расширить участие органов местного самоуправления в выполнении задач приоритетных национальных проектов, ввести в практику ежегодную отчетность глав муниципальных образований перед населением по решению вопросов повышения качества жизни граждан;

направить в Совет Федерации и Государственную Думу предложения, в том числе в порядке реализации права законодательной инициативы, об изменениях, которые необходимо внести в федеральное законодательство для решения проблем развития муниципальных образований и жизнеобеспечения населения, повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, укрепления их финансовой самостоятельности, совершенствования разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

Председатель Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

Г.Д. Олейник

* * *

**ПРИСУТСТВИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НА АРХИПЕЛАГЕ ШПИЦБЕРГЕН: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ,
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ АСПЕКТЫ**

19 июня 2007 года в Совете Федерации прошло расширенное заседание Комитета по делам Севера и малочисленных народов, на котором был обсужден вопрос "Присутствие Российской Федерации на архипелаге Шпицберген: политико-правовые, экономические и гуманитарные аспекты". В заседании комитета приняли участие представители Министерства иностранных дел Российской Фе-

дерации, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Главного штаба ВМФ России и ряда других организаций. В заседании принял участие заместитель Председателя Совета Федерации М.Е. Николаев. Вел заседание и выступил на нем председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник. Он отметил, что присутствие Российской Федерации на Шпицбергене играет важную геополитическую, экономическую и стратегическую роль в связи с его важным положением в арктическом районе Мирового океана, наличием запасов угля, нефти и газа, водных биологических ресурсов, уникальных условий для проведения высокоширотных научных исследований.

На заседании комитета выступили: и.о. генерального директора ФГУП "Государственный трест "Арктикуголь" А.П. Веселов, директор Второго Европейского департамента МИД России П.М. Кузнецов, помощник Министра экономического развития и торговли Российской Федерации Б.А. Моргунов, заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике А.Г. Тищенко и другие. По итогам обсуждения принято Решение, которое публикуется ниже.

* * *

Международно-правовой статус архипелага Шпицберген определен Договором о Шпицбергене от 9 февраля 1920 года, дающим России право вести там хозяйственно-экономическую и научную деятельность на условиях полного равенства. Экономическая, научная и иная деятельность российских организаций на Шпицбергене осуществляется в рамках Концепции политики Российской Федерации на норвежском архипелаге Шпицберген, одобренной Указом Президента Российской Федерации 31 декабря 1997 года.

В настоящее время головной российской организацией на Шпицбергене является Федеральное государственное унитарное предприятие "Государственный трест "Арктикуголь", основная деятельность которого — добыча угля. Здесь также проводятся гидрометеорологические наблюдения и научные исследования, которые в основном осуществляются учеными Кольского научного центра РАН. В прибрежных водах архипелага российские рыбопромысловые суда добывают до четверти всего объема вылавливаемых в Баренцевом море водных биоресурсов.

Однако начиная с 90-х годов прошлого века российское присутствие на Шпицбергене в значительной степени сократилось. В связи со снижением уровня государственной поддержки организаций и количества работающих на архипелаге сократилась экономическая деятельность, уменьшился объем научных исследований, возникли трудности с материально-техническим и социальным обеспечением. Остро стоит проблема энергетического снабжения предприятий и учреждений социальной сферы.

Резко сократилась добыча угля, близки к исчерпанию подготовленные к разработке его промышленные запасы. В ближайшие 3—5 лет взамен добычи угля никаких других видов деятельности на архипелаге не предусматривается, а единственная действующая шахта в поселке Баренцбург в связи с доработкой запасов угля может прекратить добычу до 2010 года. В то же время за последние годы реальные работы по развитию альтернативных видов деятельности, какими могут являться переработка морепродуктов, туризм и добыча углеводородов, на архипелаге Шпицберген не проводились. Длительное время не решается вопрос строительства на архипелаге рыбоперерабатывающего предприятия.

На обеспечение деятельности российских организаций на архипелаге Шпицберген в федеральном бюджете предусматривалось в 2005 и 2006 годах по 600 млн. рублей, на 2007 год — 700 млн. рублей. Однако эти средства используются не полностью, притом большая их часть идет не на развитие, а на покрытие убытков от добычи угля.

Так, в 2006 году, по данным Минэкономразвития России, являющегося главным распорядителем этих средств, все расходы составили 395,6 млн. рублей, в том числе субсидии на добычу угля — 193,7 млн. рублей, финансирование научных исследований — 30 млн. рублей, содержание социальной сферы — 16,4 млн. рублей, вертолетное обслуживание — 35,7 млн. рублей, транспортное обеспечение — более 6 млн. рублей, закупка необходимой строительной и автодорожной техники — 70 млн. рублей.

На 2008, 2009 и 2010 годы проектом федерального бюджета на указанные цели, а также на реконструкцию действующей и строительство новой ТЭЦ на архипелаге Шпицберген предусмотрены средства в сумме 870 млн. рублей, 820 млн. рублей и 806 млн. рублей соответственно.

Негативно на решении всего комплекса проблем сказалась ликвидация в связи с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2004 г. № 215 Межведомственной комиссии по обеспечению сохранения российских интересов, производственной и научной деятельности на архипелаге Шпицберген. И только в апреле 2007 года принято решение о создании правительственной комиссии по обеспечению российского присутствия на архипелаге Шпицберген.

Снижение уровня экономической, научной и иной деятельности на Шпицбергене ослабляет позиции России в решении международных проблем в этом регионе.

В последнее время правительство Норвегии проводит курс, направленный на размытие демилитаризованного статуса архипелага и прилегающих к нему акваторий, противодействие экономической и научной деятельности, проводимой Российской Федерацией не только на архипелаге, но и в его территориальном море и экономической зоне, установленной в одностороннем порядке Норвегией.

Норвегия последовательно усиливает контроль за рыбопромысловым бассейном в районе архипелага Шпицберген, что существенно затрагивает интересы России. Королевским декретом Норвегии 1977 года вокруг архипелага установлена

200-мильная рыбоохранная зона. Одновременно Норвегия распространила действие своих правил рыболовства на эти воды.

Ситуация еще более усугубилась в связи с принятыми недавно норвежским парламентом поправками в закон об охране окружающей среды. По сути эти действия Норвегии направлены на вытеснение России с архипелага. Так, в соответствии с новыми правилами хозяйственная деятельность на архипелаге будет носить уже не уведомительный, а разрешительный со стороны Норвегии характер.

В результате возможного изменения международно-правового статуса архипелага может оказаться под угрозой широкий комплекс стратегических, в том числе оборонных, интересов России как непосредственно в районе архипелага, так и на североатлантическом и арктическом направлениях.

Комитет обращает внимание на то, что на необходимость рассмотрения большинства из этих проблем указывалось в решении комитета от 13 февраля 2003 года "Об экономических, социальных и международных проблемах реализации прав Российской Федерации, вытекающих из Договора о Шпицбергене от 9 февраля 1920 года". Однако действенных и эффективных мер по сохранению российского присутствия на архипелаге принято не было.

Исходя из изложенного, комитет решил:

1. Рекомендовать Правительству Российской Федерации ускорить утверждение состава правительственной комиссии по обеспечению российского присутствия на архипелаге Шпицберген, безотлагательно разработать и реализовать комплекс мероприятий экономического, внешнеполитического, гуманитарного, оборонного характера, направленных на сохранение российского присутствия на Шпицбергене в соответствии с Договором от 9 февраля 1920 года.

2. Учитывая, что основой российского присутствия на Шпицбергене были и остаются экономическая и научная деятельность, рекомендовать Правительству Российской Федерации:

принять необходимые меры для развития хозяйственной деятельности на Шпицбергене, в том числе за счет увеличения добычи угля и достижения ее рентабельности, развития альтернативных видов экономической деятельности, прежде всего переработки добываемых российскими рыбаками водных биоресурсов и туризма;

рассмотреть вопрос о целесообразности расконсервации и строительства новой шахты на руднике Грумант;

совместно с Российской академией наук определить программу научных исследований и развития научных учреждений на архипелаге Шпицберген и в прилегающих к нему водах, в том числе с учетом возможной добычи в этих районах углеводородного сырья;

определить перечень объектов, строительство или реконструкция которых необходима для развития экономической, научной и иной деятельности

российских организаций на Шпицбергене, и включить их в федеральную адресную инвестиционную программу;

утвердить постановлением Правительства Российской Федерации правила предоставления субсидий из средств федерального бюджета, выделяемых на обеспечение деятельности российских организаций на архипелаге Шпицберген;

рассмотреть возможность привлечения частных инвестиций в рамках частно-государственного партнерства в целях увеличения добычи угля, создания мощностей для переработки водных биоресурсов, туризма, добычи углеводородного сырья, развития научных учреждений;

разработать и утвердить долгосрочную федеральную целевую программу по сохранению и укреплению присутствия России на архипелаге Шпицберген;

принять меры по укреплению финансового положения Федерального государственного унитарного предприятия "Государственный трест "Арктик-уголь".

3. Учитывая, что Шпицберген является зоной особых государственных интересов Российской Федерации и сохранение российского присутствия на архипелаге имеет важное геополитическое, экономическое и стратегическое значение, в том числе для обеспечения обороноспособности страны, предложить Правительству Российской Федерации принять меры внешнеполитического характера по:

сохранению Договора о Шпицбергене 1920 года в существующем виде, заручившись поддержкой стран-участниц;

отстаиванию права Российской Федерации заниматься экономической деятельностью не только на архипелаге и в его территориальном море, но и в 200-мильной зоне вокруг Шпицбергена;

сохранению демилитаризованного статуса архипелага Шпицберген, добиваясь понимания статьи 9 Договора 1920 года всеми странами-участницами как "полная демилитаризация" архипелага, в том числе исключая заходы в территориальное море и порты Шпицбергена военных кораблей, посадку и нахождение на архипелаге военных самолетов.

4. Рекомендовать Совету Безопасности Российской Федерации рассмотреть весь комплекс вопросов, связанных с сохранением российского присутствия на архипелаге Шпицберген.

5. Рекомендовать Государственной Думе ускорить принятие федерального закона № 377795-4 "О внесении изменений в статью 268 Таможенного кодекса Российской Федерации" (о включении товаров, вывозимых на архипелаг Шпицберген из России и ввозимых с территории архипелага на таможенную территорию

Российской Федерации, в перечень товаров, на которые устанавливаются специальные таможенные режимы).

6. В целом поддержать предложения ФГУП "Государственный трест "Арктикуголь" о первоочередных и перспективных мерах, направленных на стабилизацию российского присутствия на архипелаге Шпицберген.

7. Рекомендовать Счетной палате Российской Федерации осуществлять постоянный контроль за эффективностью использования средств федерального бюджета, направляемых на обеспечение деятельности российских организаций на архипелаге Шпицберген.

8. Направить настоящее решение в Правительство Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, профильным комитетам Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в Счетную палату Российской Федерации, всем участникам рассмотрения данного вопроса на заседании комитета.

Председатель Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

Г.Д. Олейник

* * *

ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ СЕВЕРА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ*

В течение февраля — апреля 2007 года на сайте Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в сети Интернет проходила интернет-конференция на тему "Инновационное развитие экономики Севера: проблемы и перспективы".

Участниками интернет-конференции отмечено, что необходимость повышения эффективности функционирования и конкурентоспособности российской экономики настоятельно требует перехода на инновационный путь развития. И эта задача становится первостепенной именно сейчас, когда экономика страны развивается, но необходимы подходы, новые меры, обеспечивающие не только поддержание, но и рост темпов развития. От этого зависит устойчивость развития государства, социальные условия и уровень жизни граждан.

Основным направлением экономического развития страны должен стать переход научно-промышленного потенциала на инновационный путь развития, основанный на научных знаниях, позволяющий освободить экономику страны от экспортно-сырьевой зависимости и обеспечить высокую динамику экономического роста не только в добывающих отраслях, но и других секторах экономики. Содействовать этому призвана государственная инновационная политика, основные за-

* Рекомендации интернет-конференции в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

дачи, пути и конкретные меры реализации которой определены в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации ряда последних лет.

Для северных регионов развитие инновационной экономики является, по сути, единственно перспективной и возможной стратегией их дальнейшего развития. Суровость природно-климатических условий и, как следствие, высокие затраты на производство и жизнеобеспечение населения, огромные расстояния и низкая транспортная обеспеченность, экологическая уязвимость природы Севера — эти факторы как никакие другие должны являться мощным стимулом к тому, чтобы жизнеобеспечение северных территорий строилось на основе новейших достижений научно-технического прогресса и человеческой мысли.

Для экономики большинства северных регионов, имеющей преимущественно ресурсно-сырьевую направленность, основное направление инновационного развития — это внедрение современных технологий разработки месторождений полезных ископаемых, прежде всего в новых районах добычи, переход к комплексной переработке добытого природного сырья, производство новых продуктов с высокой добавленной стоимостью, конкурентоспособных на мировом рынке.

При этом необходимо учитывать, что традиционные промыслы коренных народов по сути своей не являются товарными отраслями и должны оцениваться не только с позиции самоокупаемости и рентабельности, но прежде всего с точки зрения сохранения северной этнической самобытности.

Многими участниками интернет-конференции предложены конкретные инновационные проекты в области экономики и социальной сферы северных регионов, в том числе в сфере охраны здоровья населения в условиях Севера, практики малоэтажного строительства, повышения эффективности работы рыбохозяйственного комплекса, обеспечения населения чистой водой, районирования Севера, обеспечения общеобразовательных учреждений компьютерной техникой и ряд других.

Участники интернет-конференции считают, что для северных территорий характерны в основном такие же проблемы развития инновационной деятельности, как и в целом для Российской Федерации, — недостаточная государственная поддержка, несовершенство нормативно-правовой базы и системы налогообложения, отсутствие действенных финансово-кредитных механизмов и системы информационной поддержки, излишняя бюрократизация управленческих процедур и т. д.

Мало внимания в деятельности государственных органов федерального и регионального уровня, органов местного самоуправления уделяется созданию инновационной системы, которая могла бы связать воедино науку и сферу производства, стимулированию инновационной деятельности, развитию малого и среднего бизнеса, являющегося, как показывает практика других стран, наиболее динамичным в инновационном развитии.

Недостаточно правовое обеспечение научно-технической и инновационной деятельности. Отдельные направления регулирования этой сферы содержатся в разных федеральных законодательных актах и комплексно между собой не связа-

ны. Анализ инновационного законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что в отсутствие федерального закона, определяющего основные принципы, цели, задачи и направления государственной инновационной политики, законы, принятые ими, зачастую носят декларативный характер и не оказывают большого влияния на практику хозяйственной деятельности. В федеральном законодательстве до сих пор не закреплены должным образом права на результаты интеллектуальной деятельности, фактически не регулируется порядок создания и функционирования кластеров, что в значительной мере сдерживает развитие взаимовыгодного сотрудничества науки и производства.

Одной из главных проблем остается слабое финансирование НИОКР со стороны как государства, так и бизнеса. В то же время меры, содержащиеся в разработанном Правительством Российской Федерации проекте федерального закона "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности", недостаточны для того, чтобы инновационная деятельность стала привлекательной для инвестиций. Для проведения активной инновационной политики необходимо принятие более широкого комплекса специальных мер, включающих совершенствование системы государственного инвестирования, кредитной и налоговой политики, внебюджетного финансирования.

Учитывая, что дальнейшие перспективы развития экономики государства во многом зависят от того, насколько эффективно будет использоваться природно-ресурсный, экономический и интеллектуальный потенциал северных районов страны, участники интернет-конференции считают, что необходимо принятие комплекса законодательных, экономических и организационных мер по созданию условий для развития инновационной деятельности, и в связи с этим рекомендуют следующее.

I. Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации проанализировать федеральное законодательство, регулирующие вопросы функционирования, налогообложения и государственной поддержки инновационной деятельности, и внести в него необходимые изменения и дополнения, в том числе

ускорить принятие федерального закона о внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности с учетом необходимости дополнения федерального законодательства комплексом специальных мер, включающих совершенствование системы государственного инвестирования, кредитной и налоговой политики, внебюджетного финансирования;

разработать проект и принять федеральный закон "Об инновационной деятельности в Российской Федерации";

разработать проект и принять федеральный закон "О предпринимательской деятельности в Российской Федерации";

внести изменения в федеральные законы "О науке и государственной научно-технической политике", "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", Закон Российской Федерации "Об образовании", направленные на создание эффективной нормативной правовой базы, обеспечивающей интеграцию науки и образования, устранение существующих в этой области неоправданных запретов и ограничений.

II. Правительству Российской Федерации:

1. Разработать и реализовать государственные программы стимулирования инновационной деятельности, в том числе предусмотрев в ней меры, направленные на:

создание системы интеграции науки и производства, в том числе через создание научно-производственных кластеров;

развитие системы финансово-кредитной поддержки, создание условий для получения субъектами малого предпринимательства кредитных ресурсов на льготных основаниях, упрощение системы ипотечного кредитования для повышения их способности к использованию инноваций;

создание системы коммерциализации инновационных технологий;

разработку в рамках приоритетного национального проекта "Образование" программы поддержки высших учебных заведений, которая должна включать меры по поддержке фундаментальных и прикладных исследований, привлечению ученых к преподаванию и развитию научных исследований в вузах, разработку системы обеспечения жильем молодых ученых;

создание базовых кафедр, филиалов ведущих российских вузов, институтов РАН, центров коллективного пользования научным оборудованием в районах Севера;

содействие Сибирскому федеральному университету в формировании его как крупного научно-образовательного и инновационного центра для районов Севера и приравненных к ним местностей.

2. Предусмотреть в Федеральной целевой программе "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера" выделение средств, направляемых на развитие инновационной составляющей традиционных отраслей хозяйствования, промыслов и ремесел коренных малочисленных народов Севера с целью комплексной переработки и системы реализации их продукции, создание факторий и торгово-закупочных баз.

III. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации

разработать и реализовать программы поддержки инновационной деятельности, в том числе предусмотрев в них:

создание в новых районах хозяйственного освоения территориально-производственных комплексов и кластеров, деятельность которых в значительной степени способствует созданию высокотехнологической, конкурентоспособной продукции;

предусмотреть в планах экономического и социального развития регионов по реализации приоритетных национальных проектов меры, направленные на ускоренную модернизацию медицинского оборудования, компьютеризацию учебных

заведений, сохранение и дополнительное привлечение молодежи для работы в отраслях экономики, обеспечивающих развитие Севера;

содействовать формированию региональных информационных, маркетинговых, консалтинговых, образовательных и других систем инновационной поддержки малого предпринимательства;

стимулировать создание специализированных учебных центров подготовки кадров малого предпринимательства, в том числе для коренных малочисленных народов Севера, с углубленным преподаванием основ рыночной экономики, инновационной деятельности и обучением национальным ремеслам;

способствовать созданию и организации факторий, торгово-закупочных баз, кооперативов по приему продукции в местах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

* * *

Комитет выражает благодарность всем участникам интернет-конференции за участие в обсуждении актуальных проблем инновационного развития экономики северных территорий.

Одобрены на заседании Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов 17 мая 2007 года.

Председатель Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

Г.Д. Олейник

* * *

О ФИНАНСИРОВАНИИ РОССИЙСКИХ ИНИЦИАТИВ В ПРОЕКТАХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ЗАНИМАЮЩИХСЯ ПРОБЛЕМАМИ СЕВЕРА И АРКТИКИ

18 мая 2007 года в Совете Федерации прошло заседание "круглого стола" на тему "О финансировании российских инициатив в проектах международных организаций, занимающихся проблемами Севера и Арктики". В заседании "круглого стола" приняли участие члены Совета Федерации, представители Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, законодательных и исполнительных органов власти северных субъектов Российской Федерации, Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, ученые.

С основным докладом выступил А.А. Игнатьев — посол по особым поручениям Министерства иностранных дел Российской Федерации, старшее должностное лицо Арктического совета от Российской Федерации. В обсуждении вопроса при-

няли участие В.А. Мартыщенко — заместитель начальника управления загрязнения окружающей среды, полярных и морских работ Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, М.А. Дианов — директор Департамента региональной политики Российского союза промышленников и предпринимателей, Л.В. Игнатова — представитель отдела международного сотрудничества Департамента международных финансовых отношений, госдолга и государственных финансовых активов Министерства финансов Российской Федерации, Б.А. Моргунов — помощник Министра экономического развития и торговли Российской Федерации и другие.

Вел заседание "круглого стола" и выступил на нем председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник. В заседании комитета принял участие и выступил заместитель Председателя Совета Федерации М.Е. Николаев.

По итогам обсуждения приняты Рекомендации, которые публикуются ниже.

Участники "круглого стола" отмечают, что международное сотрудничество на Севере и в Арктической зоне является одним из приоритетных направлений российской внешней политики. Его главная цель — достижение устойчивого развития и сохранение стабильности в регионе, использование инструментов взаимодействия в интересах социально-экономического развития российского Севера и Арктики. Одним из основных механизмов такого сотрудничества является реализация конкретных проектов международных организаций, занимающихся проблемами Севера и Арктики.

В настоящее время основными форматами взаимодействия России с зарубежными партнерами на Севере и в Арктике являются Арктический совет, Совет Баренцева/Евроарктического региона, Совет государств Балтийского моря, обновленная программа "Северное измерение", связи с Советом министров северных стран, приграничное сотрудничество с Европейским союзом, Программа ООН по населенным пунктам — "ООН-ХАБИТАТ", Программа "НПД-Арктика" в рамках Региональной программы действий по защите арктической морской среды от наземных источников загрязнения, Соглашение о многосторонней ядерно-экологической программе в Российской Федерации, сотрудничество по линии мероприятий в рамках инициированного Россией Международного полярного года.

Вместе с тем одной из наиболее существенных проблем международного сотрудничества на Севере и в Арктике стало недостаточное финансовое обеспечение участия Российской Федерации в конкретных проектах. Несмотря на поступательный экономический рост, стабильное финансовое положение и увеличение доходов федерального бюджета, до настоящего времени в стране не создана система своевременного и эффективного финансирования и софинансирования российских инициатив в проектах международных организаций.

Так, в общей сложности под эгидой Арктического совета действует свыше 70 различных проектов, большинство из которых реализуется на территории Россий-

ской Федерации. Тем не менее участие России в их финансировании в основном носит характерную для 1990 годов "натуральную", неденежную форму.

В ходе председательства в Арктическом совете Россия заложила новое направление — культурное измерение сотрудничества стран — участниц совета, стартом которого стала международная конференция в Ханты-Мансийске в январе 2006 года. В то же время до настоящего времени Правительством Российской Федерации на приняты необходимые меры по финансированию этого проекта, и его финансовая поддержка осуществляется только органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа, Республики Саха (Якутия) и Республики Коми.

В целях обеспечения эффективного выполнения научных исследований и работ по Программе участия Российской Федерации в проведении III Международного полярного года 2007—2008 и их дальнейшего развития в предусмотренных масштабах в период до 2010 года необходимо решить вопрос о выделении финансовых средств на реализацию мероприятий заключительного этапа Международного полярного года в период 2009—2010 годов.

Российская Федерация до настоящего времени не внесла свой вклад и в целевой фонд, созданный странами Совета Баренцева/Евроарктического региона для осуществления важных природоохранных проектов в "горячих точках" российской части Баренцева региона. Разработанные в их рамках программы обучения и повышения квалификации персонала, подготовки технико-экономических обоснований организации "чистого производства" и другие запланированные мероприятия реализуются медленными темпами.

Пассивно отношение и профильных федеральных министерств и ведомств к большинству других инициатив российских партнеров по Совету Баренцева/Евроарктического региона и действующего под его эгидой Баренцева регионального совета. Эта тенденция хорошо просматривается в рабочих органах Совета Баренцева/Евроарктического региона по экономическому сотрудничеству, энергетике, охране окружающей среды, здравоохранению, транспорту, молодежной политике и т.д.

Значительно большую активность в проектах международных организаций, занимающихся проблемами Севера и Арктики, проявляют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам. Однако их участие в финансировании таких проектов ограничено дотационностью большинства северных территорий.

Большой вклад в сотрудничество на Севере вносят неправительственные, общественные, некоммерческие организации, осуществляющие большое количество многосторонних проектов. Однако они также постоянно сталкиваются с недостатком средств. Так, требуется финансовая поддержка Правительства Российской Федерации международному объединению северных административно-территориальных образований "Северный форум" в связи с тем, что правительство США прекратило выплату ему грантов.

С учетом изложенного участники "круглого стола" рекомендуют:

I. Правительству Российской Федерации:

1. Принять необходимые меры по созданию системы своевременного и эффективного финансирования российских инициатив в проектах международных организаций, занимающихся проблемами Севера и Арктики, в том числе по обеспечению разработки соответствующей нормативно-правовой базы. С учетом мнения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научных и иных заинтересованных организаций разработать и утвердить перечень проектов, в финансировании которых принимает участие Российская Федерация. Усилить работу по продвижению российских приоритетов в крупных международных проектах.

2. Рассмотреть вопрос о создании российского национального фонда софинансирования международного сотрудничества на Севере, аккумулирующего средства федерального бюджета, субъектов Российской Федерации, внебюджетных источников, предприятий и организаций всех форм собственности, работающих на Севере и в Арктике.

3. Ускорить решение вопроса долевого финансирования из федерального бюджета российского участия в деятельности международных организаций северного сотрудничества, в частности, наиболее значимых международных проектов, имеющих инновационное и природоохранное значение.

4. Создать фонд регионального сотрудничества с Европейским союзом в целях наращивания взаимодействия в рамках политики программы "Северное измерение".

5. Рассмотреть возможность создания в рамках Совета государств Балтийского моря самостоятельного регионального финансового института (международного банка развития) в целях реализации региональных проектов.

6. Активизировать усилия по разработке программы предстоящего председательства Российской Федерации в Хельсинкской комиссии по охране морской природной среды Балтийского моря, формированию соответствующей финансовой базы председательства, подготовке мероприятий и проектов, нацеленных на развитие приоритетных для нашей страны направлений сотрудничества в сфере экологической безопасности Балтийского моря.

7. Обеспечить российский вклад в целевой фонд "Обновленный перечень экологически значимых инвестиционных проектов в "горячих точках" российской части Баренцева региона", созданный партнерами по Совету Баренцева/Евроарктического региона.

8. Проработать вопрос о выделении финансовых средств на реализацию мероприятий заключительного этапа III Международного полярного года в 2009—2010 годах.

9. Рассмотреть предложения по активизации участия Российской Федерации в международном сотрудничестве на Севере и в Арктике, поступившие к заседанию

"круглого стола" от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научных и других организаций.

II. Федеральному Собранию Российской Федерации:

1. Обобщить поступающие материалы и предложения всех заинтересованных органов государственной власти, научных организаций и иных участников "круглого стола" и принять меры к доведению их до органов, ответственных за соответствующие направления работы.

2. Предусмотреть выделение средств на финансирование российских инициатив в проектах международных организаций, занимающихся проблемами Севера и Арктики в федеральном бюджете на 2008 год и на период до 2010 года.

III. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам, определить степень своего участия в реализации российских инициатив в проектах международных организаций, занимающихся проблемами Севера и Арктики, и предусмотреть средства на эти цели в региональных бюджетах.

Председатель Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

Г.Д. Олейник

МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

ИНФОРМАЦИЯ

о встрече в Совете Федерации с губернаторами Королевства Норвегии

7 сентября 2007 года в Совете Федерации состоялась встреча членов Совета Федерации с губернаторами 19 регионов (фюльке) Королевства Норвегии, находящимися в Российской Федерации с ознакомительным визитом.

Встречу открыл и провел председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник. В своем выступлении он отметил, что существует много общего в деятельности стран, в частности, экологическое состояние, сохранение природы при промышленной разработке северных запасов, положение коренных народов. Нас беспокоит состояние запасов и вылова рыбы в северных акваториях, рациональное отношение к этим запасам, и этот перечень можно продолжать.

Таким образом, у нас огромное поле деятельности для решения совместных вопросов, поскольку мы находимся вместе на интересном и в то же время очень сложном участке земного шара как арктические регионы. Поэтому я не ошибусь, если скажу, что мы обречены на сотрудничество.

Мы очень большое значение придаем новой политике программы "Северное измерение", которая вступила в действие с 1 января 2007 года. Эта политика предусматривает новые подходы к решению северных проблем и направлена на более тесное взаимодействие северных стран-партнеров.

В Брюсселе 1 марта этого года состоялась парламентская конференция, на которой принято решение создать парламентский форум "Северного измерения". И мы полагаем, что правильно, если к совместным действиям органов исполнительной власти будут подключены такие же совместные действия органов представительной власти. Поэтому мы, как представители верхней палаты российского парламента, полностью одобряем и поддерживаем это предложение. Думается, что оно послужит прочной основой для дальнейшего развития отношений между странами-партнерами в "Северном измерении". Точнее сказать, не странами, а сторонами. Это Европейский союз, Россия, Исландия и Норвегия и страны-наблюдатели — США и Канада, которые, как известно, тоже относятся к северным странам.

Наряду с уже действующим 15 лет Арктическим советом конференции парламентариев арктических стран новая политика программы "Северное измерение", безусловно, даст возможность продвижению в решении северных проблем.

Г.Д. Олейник пригласил губернаторов Норвегии принять участие в Генеральной ассамблее Международной ассоциации "Северный форум", которая пройдет 28 сентября 2007 года в г. Ханты-Мансийске.

Перед участниками встречи выступил председатель Комитета Совета Федерации по международным делам М.В. Маргелов. Он отметил, что не случайно встреча проходит в стенах Совета Федерации — верхней палаты российского парламента, палаты российских регионов. Именно здесь происходит согласование интересов регионов с интересами федерального центра. Но, учитывая обширное пространство России, особенности российских регионов, можно понять, что работа эта далеко не простая. Любая работа законодателей по согласованию интересов простой не является уже по определению.

В прошлом году отмечалось столетие дипломатических отношений между нашими двумя странами — Норвегией и Россией. Красной нитью во время этих празднований все время проходила идея близости наших позиций по большинству международных проблем. Например, наши страны заинтересованы в борьбе с международным терроризмом, во взаимодействии в рамках Арктического совета, других региональных организаций, мы успешно работаем в программе "Северное измерение".

Правительство Российской Федерации в откровенной обстановке обсуждает проблемы морских пространств Баренцева моря, зоны рыболовства в районе Шпицбергена. Мы сотрудничаем в области охраны природы, области экологии. Успешно реализуются соглашения по многосторонней ядерно-экологической программе, в частности программа по утилизации российских атомных подводных лодок, отслуживших свой срок.

В экономических отношениях мы стремимся увеличить наш товарооборот, который уже превысил 2 млрд. долларов, это достаточно высокая цифра. И для членов Совета Федерации важно, что расширяются связи между Норвегией и российскими регионами, российские регионы активно ведут внешнеэкономическую деятельность. Российские регионы работают более чем по 2 тысячам соглашений с партнерами более чем из 90 государств. Это прямые отношения, не идущие через федеральный центр.

Мне, как представителю Псковской области, северо-западной области на границе с Эстонией, Латвией, Белоруссией, ясно, какие выгоды приносит приграничное сотрудничество. Если говорить упрощенно о главных целях нашего взаимного сотрудничества, то прежде всего это ликвидация разделительных линий на Севере, причем как от старых, так и от новых разделительных "стен", которые то здесь, то там пытаются возвести в Европе.

Мы выступали и выступаем за работу на принципах равноправия, на принципах совместности принимаемых решений и, естественно, за практичный, прагматичный подход ко всем вопросам сотрудничества. Присутствующий на встрече заместитель председателя Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, руководитель группы по сотрудничеству Совета Федерации Федерального Со-

брания Российской Федерации с парламентом Норвегии Ю.С. Сивков отметил, что ни у кого не вызывает сомнения, что сотрудничество Норвегии и России приоритетно для той и для другой стороны. И конечно же, основой для такого сотрудничества являются контакты между нашими народами. Определяющую роль в этих контактах играют северные территории — как Норвегии, так и России. И очень важную роль здесь играет и вносит свою лепту Баренцев секретариат.

Сотрудничество Норвегии и России сегодня осуществляется по всем направлениям. Но, наверное, определяющим здесь является сотрудничество в сфере экономики, экологии, и общечеловеческих контактов. По крайней мере сегодня в России функционирует уже порядка 120 предприятий с совместным российско-норвежским капиталом. Существенные норвежские инвестиции вкладываются в российскую экономику.

Члены Совета Федерации проинформировали делегацию Норвегии о парламентской деятельности Совета Федерации, работе в международных организациях северных стран, о социально-экономическом развитии северных регионов Российской Федерации, о сотрудничестве между Советом Федерации и парламентом Норвегии. На встрече были также рассмотрены вопросы дальнейшего двустороннего сотрудничества в области сохранения окружающей среды в условиях всеобщего изменения климата, ведения рыболовства и поддержания биологического разнообразия водных ресурсов, вопросы гендерной политики, проблемы малочисленных народов, создания общего информационного и образовательного пространства и ряд других.

Члены Совета Федерации ответили на вопросы губернаторов Норвегии.

Во встрече принял участие и выступил Посол Норвегии в Российской Федерации Ойвинд Нордслеттен. Он поблагодарил Совет Федерации за теплый дружественный прием и содержательный обмен мнениями по актуальным вопросам норвежско-российского сотрудничества. По мнению О. Нордслеттена, подобные встречи полезны и должны носить регулярный характер. Он выразил надежду, что следующая встреча состоится в Норвегии.

Во встрече принял участие и выступил заместитель Председателя Совета Федерации М.Е. Николаев.

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА НА СЕВЕРЕ

Важность учета социальных и экологических факторов в государственной политике на Севере России (на примере Республики Коми). 3

Г.Д. Олейник

Актуальность учета социально-экологических аспектов в государственной политике на Севере России (на примере Республики Коми) 7

В.Н. Лаженцев

Социально-экологические аспекты регионального развития (на примере Республики Коми) 11

Социально-экономическое развитие Чукотского автономного округа и решение проблем обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов. 18

О практике реализации приоритетных национальных проектов в северных районах России на примере Республики Саха (Якутия) 24

Информация о 27-м съезде Союза городов Заполярья и Крайнего Севера 31

М.А. Тараканов

Инновации в развитии федеративных отношений в качестве лекарства от неизбывной ностальгии по "уменьшению" Севера как объекта территориального регулирования государственных гарантий и компенсаций 33

Аналитический материал Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов для доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации " 41

ЭКОНОМИКА, МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

И.В. Васильев

Транспортный комплекс и его роль в обеспечении устойчивого развития
Севера Российской Федерации 55

В.Д. Дегтярев

О состоянии и развитии автомобильных дорог общего пользования
в Сахалинской области 59

В.А. Цукерман, Е.С. Носкова

Проблемы и перспективы финансирования инновационной деятельности
экономики Севера на примере Мурманской области 69

КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ СЕВЕРА

О реализации мероприятий федеральной целевой программы
"Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных
народов Севера до 2011 года" 77

Т.М. Красовская

Культурные ландшафты коренных малочисленных народов Севера
России как объект наследия 79

Д.О. Сиваков

Водный кодекс Российской Федерации 2006 года и его значение
для законодательства о коренных малочисленных народах северных
регионов России 88

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА НА СЕВЕРЕ

Ю.И. Оноприенко

Проблемы пенсионного обеспечения граждан в Хабаровском крае 97

"О роли федеральной целевой программы "Дети России" в улучшении
положения детей и подростков, проживающих в районах Крайнего Севера
и приравненных к ним местностях" (*Аналитическая записка*). 100

МАТЕРИАЛЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ, "КРУГЛЫХ СТОЛОВ" В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ

Проблемы развития муниципальных образований и жизнеобеспечения
населения в северных районах Российской Федерации 119

Присутствие Российской Федерации на архипелаге Шпицберген: политико-правовые, экономические и гуманитарные аспекты	125
Инновационное развитие экономики Севера: проблемы и перспективы. . .	130
О финансировании российских инициатив в проектах международных организаций, занимающихся проблемами Севера и Арктики	134

МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Информация о встрече в Совете Федерации с губернаторами Королевства Норвегии	139
---	-----

Вниманию наших читателей!

Информацию о публикации статей и других информационных материалов в бюллетене можно получить в аппарате Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов (тел. (495) 203-95-21, факс 203-57-23, 692-61-78, электронная почта: AUMironov@council.gov.ru)

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
Комитет по делам Севера и малочисленных народов

**ПРОБЛЕМЫ СЕВЕРА И АРКТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

НАУЧНО-ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

Выпуск шестой

Октябрь, 2007

Материалы представлены
Комитетом Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

В подготовке материалов участвовали работники аппарата комитета:
*А.В. Жуганов, А.Ю. Миронов, И.Ю. Баталова, В.И. Мацевский,
С.Н. Олекминская, Н.И. Пересыпкина, В.Я. Стрельцов*

Ответственный за выпуск *В.Я. Стрельцов*

Редактор *И.Н. Сосна*

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
Тираж 250 экз. Заказ