

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗВИТИЮ СЕВЕРА РОССИИ

Фаузер В.В.

Рассматриваются существующие концептуальные подходы к развитию северных территорий: первое положение касается парадигмы развития северных территорий; второе фиксирует высокое значение воспроизводственного подхода к организации природно-ресурсных и социально-экономических систем Севера – «от использования к воспроизводству»; третье положение – понимание необходимости более высокой, чем в других регионах, роли государственного сектора экономики и государственных инициатив в деле формирования «механизмов запуска» крупных народнохозяйственных программ и инновационных проектов; четвертое положение – необходимо определить границы Севера России, назрела необходимость по-новому взглянуть на Север, на его признаки и территорию с учетом отечественного и зарубежного опыта.

The existent conceptual approaches to the North territory development are considered. The first position touches upon the paradigm of the North territory development. The second position registers the high significance of the reproduction approach to the organization of the natural-resort and social-economic systems of the North – «from the using to the reproduction». It's necessary to realize higher role of the state sector of economy and government initiatives in the formation of the «starting mechanism» of the big economics programmes and innovation projects. It's required to define the Russia's North scope. The necessity to look at the North, its marks and territory in a new way with a glance of domestic and foreign experience is brewing.

Ключевые слова: концептуальные подходы, районирование северных территорий, природно-климатический фактор, медико-биологические показатели, социально-экономические факторы.

Key words: conceptual approaches, zoning of the north territories, natural-climatic factor, medical-biological indicators, social-economic factors.

Общие концептуальные положения развития северных территорий. Последние десять-пятнадцать лет экономика России все более зависит от развития северных территорий – основных поставщиков углеводородного сырья. Бюджет страны и благополучие народа связывают с динамикой цен на нефть и газ. Более того: «Без северных территорий не могла состояться ни имперская, ни советская, ни новейшая Россия» (Кадохов, 2007, с. 81). В то же время сами северные регионы, за редким исключением, влачат нищенское существование, являются дотационными, не имеют уверенности в завтрашнем дне, что проявляется в повышенном миграционном оттоке населения.

Выступая на Втором Северном социально-экологическом конгрессе в г. Сыктывкаре Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ С.М. Миронов отметил, что «многие регионы Севера стали «заложниками» однобокого «сырьевого» развития. Нельзя и дальше применять потребительский подход к северным территориям. Сложные проблемы северных территорий, как правило, связаны с зависимостью от одной-двух сырьевых отраслей и «запущенным» состоянием всей социальной инфраструктуры. Вместе с тем мы прекрасно понимаем, что изменить эту ситуацию в одночасье – значит, разрушить весь социально-экономический уклад, оставить десятки и сотни тысяч людей, живущих в тяжелых климатических условиях, без работы. Кроме того, задача диверсификации экономики, решение социальных и экологических проблем имеют долгосрочный характер и не под силу самим регионам.

Все это требует особого подхода к проблемам Севера. Необходима такая государственная социально-экономическая политика, которая бы, с одной стороны, исходила из признания значительного вклада этих территорий в экономику страны, а с другой – учитывала специфику условий, в которых ведется хозяйственная деятельность и живут люди» (Миронов, 2007, с. 8).

Сегодня как никогда остро стоит вопрос – какой должна быть экономическая и социальная модель освоения Севера? Однако однозначного ответа на этот отнюдь не новый вопрос нет. Ни американская, ни канадская модели обоснованного ответа нам не дают. И наши эксперименты, в том числе на Чукотке в 1960-1970-е гг., скорее больше ставят проблемы, чем дают на них ответы (Калашиников, 2007, с. 24).

Таким образом, возникает настоятельная необходимость научно-практического осмысления тех перспектив, которые связаны с ролью Севера в жизни России. На сегодняшний день актуальна группировка сил для определения приоритетов решения северных проблем. В рамках нашего исследования важно выделить ряд концептуальных положений (подходов), связанных с формированием и использованием населения Севера России. Обозначим основные.

Общих для всего Севера концептуальных положений может быть установлено не так уж и много. Первое положение касается парадигмы развития северных территорий. Оно формулируется достаточно просто: «от освоения к обживанию». Значительная часть Севера будет развиваться на основе постоянного местожительства. Здесь сложились уже достаточно сильные историко-культурные ядра, имеющие разнообразные внутренние источники роста и связанные с другим миром географическим разделением труда. Поэтому главным фактором являются интересы и потребности самих северян.

Второе положение фиксирует высокое значение воспроизводственного подхода к организации природно-ресурсных и социально-экономических систем Севера – «от использования к воспроизводству». Это предполагает материализацию на месте значительной части создаваемого здесь капитала, переход от моно- к полиспециализации на основе научно-технологических инноваций, от трансляции чужих идей к выработке собственных, от государственного патернализма к координации всех субъектов хозяйственной и общественной деятельности. Жизненный уклад, язык, культуру, здоровье народов Севера необходимо рассматривать как воспроизводимую самоценность.

Третье положение – понимание необходимости более высокой, чем в других регионах, роли государственного сектора экономики и государственных инициатив в деле формирования «механизмов запуска» крупных народнохозяйственных программ и инновационных проектов. Кратко это можно обозначить как «от повсеместного присутствия государства к выборочному государственному предпринимательству». Но при этом принципиальным остается приоритет общественных интересов и национальной безопасности, особенно в зоне Арктики (*Лаженцев, 2006. с. 163-164*). Указанные положения взаимосвязаны и имеют единый выход на проблему соотношения сырьевых и постиндустриальных начал экономики России. Северу они крайне необходимы для создания здесь новой основы хозяйственного и общественного развития.

В рамках регионального развития России необходимо выработать стратегию северной политики в структуре генеральной схемы пространственного регионального развития; выделить типы регионов и определить, где и какие инструменты региональной политики наиболее эффективны. Инструментами регионального развития и преодоления воспроизводственных кризисов на Севере могут стать: государственные дотации, субсидии; диверсификация хозяйства; программы образования и повышения квалификации северян; строительство социальной и производственной инфраструктуры; сочетание традиционного и промышленного хозяйства; налоговые и кредитные льготы; протекционизм в реализации продукции, произведенной на Севере; создание мягкого инвестиционного климата; исследовательские и научно-технические проекты; создание геологических баз данных и информирование;

обеспечение социальных гарантий населению Крайнего Севера и Арктики; оптимизация численности населения; инвестиционное межрегиональное сотрудничество; строительство региональных и межрегиональных инфраструктур.

Четвертое положение. Необходимо определить границы Севера России. Назрела необходимость по-новому взглянуть на Север, на его признаки и территорию с учетом отечественного и зарубежного опыта. По существу, речь идет, во-первых, о выявлении разнофакторных специфических черт Севера, которые характеризуют течение природно-климатических процессов, а также изменение социально-экономической и медико-биологической обстановки; во-вторых, о систематизации внутрифакторных показателей и определении территории Севера отдельно по природно-климатическому, социально-экономическому и медико-биологическому факторам; в третьих, об интегрировании факторных границ Севера в единую границу. Важно отметить, что природно-климатический фактор изменяется очень медленно, тогда как обусловленные социально-экономическими и медико-биологическими факторами процессы очень динамичны. Данную особенность природно-климатического фактора можно считать ведущей для выделения территории Севера по сравнению с другими факторами.

В мировой классификации зон проживания населения существует общий критерий дискомфорта – шестидесятая параллель. Для России такой подход неприменим, так как более 2/3 территории России находится именно за этой параллелью. Несомненно, при определении понятия Север основным критерием должна являться многофакторность российских территорий. И кроме природно-климатических, медико-биологических, социально-экономических факторов, необходимо учитывать и риск проживания в той или иной местности, вероятность природных стихий, уровень жизни населения, отдаленность от центра, транспортную доступность.

Специфика Севера состоит в том, что его природно-климатические, социально-экономические и медико-биологические показатели выражаются сильнее с ростом широты. С другой стороны, они имеют пороговые значения, совокупность которых образует границу Севера. Широта – основной пороговый показатель Севера, так как по определению Север не может простирается до средних широт. Пороговой широтой на материковой части России целесообразно считать 52° с.ш., южнее которой ограничивается распространение прерывистой многолетней мерзлоты.

Согласно новому взгляду, к Северу относятся территории с возрастающей с широтой неблагоприятностью (дискомфортом) природно-климатических, социально-экономических и медико-биологических условий для жизнедеятельности населения. Показатели разных факторов на этих территориях становятся «северными». В этой связи необходимо знание критерия для определения пороговых «северных» показателей, с которых

собственно начинается Север. Севернее 52° с.ш. критерием служит южная граница территории с природно-климатическими дискомфортными условиями. Если южная граница дискомфорта на материковой части России лежит южнее пороговой широты, то в качестве критерия принимается данная широта. Предлагаемый критерий комплексный, так как природно-климатическая дискомфортность сильно влияет на социально-экономические и медико-биологические условия, значительно сокращает число связанных между собой (коррелированных) показателей, косвенно включенных в показатели других факторов, и сводит их к минимуму.

В научном и практическом понимании Север означает труднодоступную и малонаселенную высокоширотную часть Российской Федерации и прилегающие к ней с юга территории, характеризующиеся набором от чрезвычайно до умеренно неблагоприятных природно-климатических, социально-экономических и медико-биологических условий, повышающих затраты на производство продукции и на обеспечение жизнедеятельности населения.

Приведем основные этапы методики определения границы территории Севера по природно-климатическому фактору. Методика включает этапы: систематизация наиболее часто используемых северных показателей, обоснование новых и их описание; оценка пороговых значений северных показателей по критерию дискомфорта территории; проведение границы территории Севера (*Виноградов, Золотокрылин, Кренке, 2006, с. 238-244*).

Выделение Севера по природно-климатическим факторам предваряет аналогичную работу по социально-экономическим и медико-биологическим факторам. В итоге граница Севера определяется с учетом значимости (весов) факторных границ. Этот же подход может быть сохранен и для районирования территории Севера.

Пятое положение. Проблемы районирования условий жизнедеятельности населения северных территорий. В настоящее время остро ставится вопрос: как производить районирование территории Крайнего Севера Российской Федерации? Необходимо ли учитывать только природно-климатические факторы или систему различных факторов? Также необходимо подчеркнуть, что районирование не должно происходить спонтанно. На федеральном уровне должна быть разработана и утверждена Концепция развития регионов Крайнего Севера. И районирование территории должно быть одним из средств реализации данной Концепции (*Давыдова, 2006, с. 276-280*).

Основные принципы районного регулирования должны заключаться в обеспечении равных условий воспроизводства рабочей силы в районах с экстремальными и благоприятными природно-климатическими условиями, в

компенсировании ущерба, наносимого здоровью и работоспособности северян неблагоприятными природно-климатическими условиями.

С целью научного обоснования районирования северных территорий еще при СССР были организованы научно-исследовательские работы по определению научно обоснованных критериев для выделения северных территорий, результатов влияния природных и социально-экономических факторов на условия жизни населения в различных природно-географических зонах. В 1987-1991 гг. впервые после 1956- 1960 гг. Институтом географии АН СССР был подготовлен ряд карт по районированию территории СССР, в том числе «Районирование территории Севера и Востока СССР по природным условиям жизни». В результате проведенных исследований была разработана система интегральной оценки степени дискомфорта природно-климатических и социально-экономических условий и произведено ее апробирование на примере Европейского Севера и Красноярского края.

В начале 1990-х гг. во исполнение постановления Совета Министров РСФСР от 29 августа 1990 г. и распоряжения Правительства РФ от 18 января 1992 г. № 107-р по заданию Госкомсевера России коллективом ученых Института экономических проблем Кольского научного центра РАН, НИИ труда, Института географии РАН были выполнены научно-исследовательские работы по районированию Севера России: в 1992 г. – «Критерии районирования Севера России», а в 1993 г. – «Районирование Севера России». В результате исследований были изучены влияние природных и социально-экономических факторов на условия жизни населения в различных природно-географических зонах, определена южная граница Севера России и его внутризональное районирование, выделены зоны дискомфорта. Таким образом, были подготовлены научные основы для районирования северных территорий.

В настоящее время территория Севера делится на две зоны: районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности. Данная методика районирования имеет ряд недостатков. Она недостаточна гибка, некомплексная и неполная, поскольку деление Севера только на две зоны не учитывает всего многообразия особенностей природно-климатических, экономических, социальных и экологических условий на его территории, подвержена политической конъюнктуре. Утвержденных научно обоснованных критериев для отнесения территорий к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям в настоящее время не существует, имеющиеся до конца не доведены и не приняты.

Государство продолжает пользоваться понятием «Крайний Север», который был установлен волевым решением ВЦИК и СНК РСФСР в начале 1930-х гг., с целью распространения льгот для лиц, работающих на Крайнем Севере. В нашей стране впервые территория Крайнего Севера была определена 29

января 1934 г. А в 1945 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР были установлены понятия – «Крайний Север» и «местности, приравненные к районам Крайнего Севера». В большей мере это было связано экономическими факторами, и, прежде всего – с целью создания отдельных преимуществ в оплате для работников, привлекаемых на освоение Северного морского пути, строительства новых предприятий и городов на Севере. В последующие годы перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей постоянно расширялся и дополнялся.

Из вышеизложенного видно, что до сих пор в нашей стране нет единого научного подхода к определению понятий «Крайний Север» и «приравненные к ним местности» и обоснованию южной границы Северных территорий, также эти вопросы не урегулированы законом. В связи с этим назрела настоятельная необходимость проведения более тщательного районирования территории Российской Федерации по природно-климатическим, социально-экономическим и другим факторам, которое могло бы послужить научной основой для определения необходимых для воспроизводства человекозатрат – построения территориальных уровней минимальной заработной платы, для обоснования гарантий по оплате труда, различным видам пенсий и социальных компенсаций (Малчинов, 2006, с. 224-238).

Что даст районирование северных территорий? Это в первую очередь позволит дифференцировать по зонам дискомфорта компенсацию повышенных затрат на производство продукции и жизнеобеспечение населения, определить и осуществить меры государственной поддержки регионов.

На основе уточненной методики, разработанной в 1998 г. двумя институтами РАН (Кольский научный центр, Институт географии), зонирование, осуществленное путем анализа, сопоставлений и оценки факторов дискомфорта включало следующие показатели:

- зональные – продолжительность дня, ультрафиолетовая недостаточность или избыточность, сумма отрицательных температур воздуха, продолжительность периода с температурой воздуха ниже -30°C , продолжительность отопительного и безморозного периодов, мощность сезонно-талого слоя, сумма температур за период с устойчивыми температурами выше $+10^{\circ}\text{C}$, вегетационный индекс, индекс влажного ветрового охлаждения (индекс Хилла);
- азональные – абсолютная высота местности, степень заболоченности территории, интенсивность землетрясений, затопления при наводнениях, проявления тайфунов и цунами – относительно Дальнего Востока.

Поскольку основные методические позиции опубликованы, здесь ограничимся лишь рекомендациями по совершенствованию Методики:

включить в методику оценку прямого воздействия климата на человека, т.е. использовать показатели, характеризующие процесс теплообмена человека с внешней средой, что особо важно именно для северных территорий; показатели факторов «комфортности/дискомфортности», перечисленные выше, разделить на устранимые и неустраиваемые (постоянно существующие), ввести индексы степени их влияния на жизнедеятельность человека, т.е. учесть меньшую степень и эпизодичность влияния таких условий, как наводнения в равнинных районах, проявления сейсмичности и т.п.

Корректная реализация этих предложений позволит значительно уточнить и даже изменить ход границ II и III зон дискомфорта. При этом видится и более дифференцированное зонирование – выделение пяти зон дискомфорта вместо трех. Это будет способствовать более точному отражению характера природно-климатических условий в рассматриваемом аспекте (Парфенов, 2006, с. 196-205).

Районирование Севера России по медико-биологическим показателям. *Методические подходы к разработке медико-биологических критериев районирования Севера России.* Отметим, что если в настоящее время практически готовы методики оценки дискомфорта жизнедеятельности населения по природно-климатическим факторам, то единого подхода при выработке медико-биологических критериев пока не существует. Имеются лишь отдельные предложения ведущих научных центров и ученых страны.

Из многообразия показателей, характеризующих состояние здоровья населения и могущих быть предложенными в качестве медико-биологических критериев районирования Севера, были проанализировали медико-демографические показатели и данные заболеваемости населения

Не вдаваясь в подробности приведем лишь итоговые результаты. В качестве медико-биологических критериев районирования Севера России предлагаются следующие медико-демографические показатели и виды заболеваемости: младенческая смертность; болезни органов дыхания; несчастные случаи, травмы и отравления; повышенное кровяное давление; врожденные аномалии (пороки развития), деформации и хромосомные нарушения; реактивные артропатии; хронический отит.

По итогам 2001-2002 гг. в группы с числом баллов низким и ниже среднего по уровням «маркерной» заболеваемости и младенческой смертности вошли следующие субъекты РФ: Архангельская область, Ненецкий АО, Ямало-Ненецкий АО, Республика Тыва, Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский АО, Республика Саха (Якутия), Чукотский и Чукотский АО, т.е. всего 9 территорий. Из них только Республика Тыва географически не входит в состав районов Севера и приравненных к нему местностей.

Таким образом, по данным исследования можно сделать следующие выводы: выбранные виды патологии и младенческую смертность можно включить в список показателей, являющихся «маркерными» для территорий Севера Российской Федерации; восемь территорий – Архангельская область, Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский, Чукотский и Корякский автономные округа, а также Республика Саха (Якутия) – вне всякого сомнения, должны войти по медико-биологическим критериям в состав Севера полностью; Республики Карелия и Коми, Мурманская, Магаданская и Камчатская области, Ханты-Мансийский АО, Красноярский и Хабаровский края, предлагаемые согласно проекту федерального закона «О районировании Севера Российской Федерации» для включения в перечень «северных территорий», должны самостоятельно в законодательном порядке определить, какая часть или какие районы у них войдут в состав Севера; Республику Тыва, равно как и другие территории, эпизодически «попадающие» в группу с высоким уровнем той или иной болезни, как не относящихся географически к Северу, в его состав не включать (*Кривошапкин, Тимофеев, 2006, с. 219-224*).

Оценки критериев районирования Севера России по медико-биологическим показателям. Известно, что человеческая популяция неоднородна генотипически и фенотипически по степени восприимчивости к различным заболеваниям. Среди населения северных регионов России следует выделять четыре основные категории жителей: коренное, аборигенное население, представленное разными этническими группами; коренное европейское население региона (во втором и более поколениях); основная категория населения Севера – мигранты, живущие в регионе сравнительно недавно, на протяжении 1-2 поколений (последние 40-50 лет); работники вахтового труда, работающие от одного до нескольких лет. Естественно, что для каждой из вышеозначенных групп населения существует своя специфическая патология, отражающей воздействие неблагоприятных климатогеографических условий Севера.

Адаптация человека к экстремальным условиям Севера обеспечивается перестройками всех видов обмена веществ, изменениями нейроэндокринных механизмов регуляции и у пришлого населения (мигрантов) протекает фазно.

1. Начальный период адаптации длится в среднем до полугода и характеризуется дестабилизацией многих физиологических параметров.
2. Во втором периоде (около 2-3 лет) имеет место нормализация вегетативных и соматических функций в условиях физиологического покоя и при умеренных физических и психоэмоциональных нагрузках.
3. В третьем периоде (последующие 10-15 лет) состояние организма относительно стабилизируется. Для поддержки должного уровня жизнедеятельности требуется постоянное напряжение нейроэндокринных

механизмов регуляции (повышение обмена веществ не только во время работы, но и в покое), что может привести к истощению резервных возможностей организма и развитию заболевания.

Развитие большинства заболеваний так или иначе связано с факторами окружающей среды, «набор» которых для Севера России хорошо известен. Это низкая температура среды; фотопериодичность; высокая ионизация воздуха и резкие непериодические колебания напряжения геомагнитного и статического электрического поля, атмосферного давления; дисбаланс в воде и почве магния, кальция, йода, фтора, селена, цинка, железа, брома. Их неблагоприятное воздействие на организм может привести к развитию сдвигов в основных физиологических системах организма и формированию патологии у человека. При миграции на Север и при длительной адаптации к условиям высоких широт сердечно-сосудистая система реагирует одной из первых.

Таким образом в высоких широтах происходят адаптивные сдвиги, направленные на приспособление к общему биологическому механизму гипоксии. В то же время адаптация к холоду приводит к увеличению артериального давления в малом круге кровообращения и полярной одышке, гипертонической болезни и ишемической болезни сердца. После десятилетней адаптации к условиям Севера резко возрастает смертность от инфаркта миокарда, наблюдается «омоложение» сердечно-сосудистых заболеваний.

Результатом длительного проживания на Севере является повышенное психо-эмоциональное напряжение и тревожность, нарушение сна и т.д. Страдает репродуктивная функция у мужчин и женщин. Но, пожалуй, наиболее существенные сдвиги происходят в иммунной системе, что, безусловно, значимо для возможности развития острых инфекционных заболеваний и ранней хронизации патологии. Устойчивая тенденция уменьшения общего содержания озона в атмосфере над севером Европейской части России влияет на рост заболеваемости населения злокачественными новообразованиями.

В результате уровень заболеваемости среди северян превышает средние показатели для России в 3-5 раз (более чем в два раза у северян выше заболеваемость болезнями органов дыхания, кровообращения, онкопатологией). Таким образом, «маркерными» для Севера болезнями можно считать острые и хронические формы болезней органов дыхания, сердечно-сосудистую, онкологическую и эндокринную патологию, нарушения репродуктивной функции. Среди детей 13-16 лет только 10-15% могут считаться условно здоровыми, уровень детской смертности превышает среднероссийский показатель в 2-3 раза.

Существующая ситуация усугубляется принадлежностью северных регионов к той или иной биогеохимической провинции, для которой характерен

недостаток или (реже) избыток химических элементов в природных средах. Так, для почти всех регионов Севера отмечается дефицит фтора, йода, селена, магния и кальция, что отражается в высоких показателях заболеваемости населения кариесом, йододефицитными состояниями, гипертонической болезнью, а также иммунодефицитом различной степени выраженности.

При совершенно объективных различиях регионов по своему климату, обустройству, традициям и культуре отношения к здоровью различия конкретных показателей смертности и заболеваемости не образуют устойчиво повторяющихся сочетаний. Причина такого положения кроется в осознанной реакции населения разных регионов на факторы, создающие угрозы здоровью, которые приводят к климатически обусловленным изменениям не показателей здоровья, а показателей демографической структуры населения.

Первую группу таких реакций образуют процессы миграций. В регионах с суровыми природно-климатическими условиями группы мигрантов с ослабленным здоровьем обычно очень малочисленны. С одной стороны, физически слабые люди не поселяются в северных регионах (даже временно), с другой – при появлении серьезной угрозы здоровью они в первую очередь покидают Север, переселяясь в более комфортные условия. Иллюстрацию этого процесса можно получить, сопоставив численность пожилого населения с общей численностью взрослых. В северных районах доля стариков существенно снижена, причем очевидно, что их отток происходит не столько по мере достижения определенного возраста, сколько по мере возникновения реальных угроз их здоровью.

Таким образом, основные различия регионов России по климатическим условиям проявляются не столько в показателях здоровья, заболеваемости и смертности населения, сколько в демографических параметрах половозрастной структуры и структуры расселения. Однако уже внутри каждого из регионов можно производить выделение подрайонов уже по показателям смертности или ее структуры. Так, в северном регионе отчетливо просматриваются внутрирайонные различия. Здесь выделяются три подрайона.

1. Крайний Север и Северо-Восток (Таймырский, Эвенкийский, Чукотский, Корякский округа и Якутия) образуют группу, в которой велика роль коренного населения. Соответственно, здесь у мужчин наиболее высокая общая смертность, максимальный процент смертности от травм, отравлений, убийств, самоубийств, инфекционных заболеваний.

2. Миграционный подрайон 1 (Мурманская, Магаданская, Камчатская области и Ненецкий округ). Интенсивное заселение мигрантами произошло несколько поколений тому назад. От остальных регионов Севера отличается минимальной смертностью от инфекционных заболеваний и максимальной

смертностью от сердечно-сосудистой патологии. В последнем случае сказывается сочетание развитой городской среды и приморского положения.

3. Миграционный подрайон 2 – нефтегазодобывающие округа (Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский) отличаются недавним миграционным заселением, повлиявшим на формирование здоровья населения. Здесь весьма низкий для Севера уровень общей смертности мужчин и минимальная смертность от новообразований. В этом проявляется высокая степень проточности населения. Многие люди при первых признаках ухудшения здоровья покидают этот регион, так как средства на отъезд они способны заработать. В то же время здесь высок процент неестественной смерти и инфекционной смертности (Доршакова, 2006, с. 244-249).

Медико-биологические аспекты районирования северных территорий для установления размера компенсационных выплат. Важной проблемой, во многом определяющей формирование негативных социально-экономических и экологических процессов в северных регионах, является отсутствие научно обоснованной унифицированной методики расчета величины районных коэффициентов, учитывающих сочетанное влияние климато-географических, медико-биологических и социальных факторов на здоровье человека. Угроза потери или снижения здоровья, адаптационных возможностей и функциональных резервов организма должна быть учтена в размерах компенсационных выплат и в гибкой системе социальной защиты. Компенсационные выплаты, предоставляемые жителям северных регионов, не могут рассматриваться в виде льгот, как ошибочно трактуют многие экономисты и политики.

Проведенный анализ нормативно-законодательной базы за последние 10-15 лет явно указывает на то, что до настоящего времени многие концептуальные положения относительно социально-экологических и политико-экономических аспектов развития и освоения северных территорий остаются научно не проработанными. Положительный сдвиг в концептуальной основе, направленный на учет влияния дискомфорта среды на человека, нашел свое отражение в проекте федерального закона «О районировании Севера РФ», разработанном Комитетом по делам Севера и малочисленных народов Совета Федерации в 1996 г., но он так и не был принят.

Естественно, для изменения системы приоритетов в методологических подходах к районированию необходимо изменить парадигму взгляда на северные территории как на сырьевой периферийный придаток, а на проживающее там население – как на инструмент, обеспечивающий благосостояние центральным районам страны.

Кардинальной ошибкой экономистов, «стоящих в начале 1990-х гг. у руководства страной и определяющих политику в северных регионах, была концепция «лишних людей» и невозможности ведения там рентабельной

хозяйственной деятельности. И это при том, что в 1996-1998 гг. население северных территорий, составляя только 8% от численности всей страны, обеспечивало 20% валового внутреннего продукта.

В 2003 г. Министерством экономического развития РФ была разработана методика районирования территории России по природным условиям жизнедеятельности, где вновь основной акцент сделан только на климато-географические особенности северных регионов и абсолютно не учитывались медико-биологические критерии.

В то же время анализ литературных источников по количественной оценке негативного воздействия на человека природно-климатических, социально-экономических и производственных факторов окружающей среды, вклада их составляющих в изменение тяжести и напряженности труда указывают, что продуктивное решение проблемы районирования возможно только с позиции мультисистемного и интегрального подхода. При этом основными принципами районирования северных территорий должны быть: безопасность жизнедеятельности, научная обоснованность, интегральная (многофакторная) оценка дискомфорта, дифференцированность (на объективном уровне) подхода, возможность корректировки уровня дискомфорта.

Исходя из опубликованных проектов нормативных документов по районированию Севера и территорий РФ считаем, что по уровню совокупной дискомфорта и негативности влияния на здоровье человека и его функциональные возможности любые территории, и северные, в частности, могут быть разделены на пять основных зон. При этом определение степени дискомфорта той или иной зоны должно строиться на разработанной экспертной оценке вклада конкретных факторов в величину степени риска ближайших и отдаленных негативных последствий для здоровья человека.

В современных условиях развития технических средств и методов защиты, позволяющих в значительной степени предотвратить воздействие на организм тех или иных негативных природно-климатических и экологических факторов среды (высокие и низкие температуры, влажность, микроклимат рабочих мест и жилища и т.п.), при расчете коэффициентов дискомфорта необходима оценка их по признаку устранимости и неустранимости воздействия на человека.

Исследованиями, проведенными физиологами на Севере, было убедительно доказано, что в качестве интегральных и высокоинформативных критериев для оценки степени негативного воздействия на организм природно-климатических условий могут выступать показатели гипоксической устойчивости человека и уровень максимального потребления кислорода, через которые также возможно оценивать работоспособность и состояние

вегетативного гомеостаза, характеризующего адаптационный потенциал человека.

Учитывая это, был проведен комплексный анализ ряда интегральных функциональных параметров организма: максимальное потребление кислорода, индекс напряжения, адаптационный потенциал, а также нормированная сумма показателей здоровья (в баллах): заболеваемости, продолжительности жизни, смертности у пришлых жителей Магаданской области и Чукотки в зависимости от срока пребывания на Севере (*Максимов, 2006, с. 251-256.*) Анализировались показатели, полученные в основном от мужчин (горнорабочие, студенты, военнослужащие), общей численностью около 500 человек в возрасте от 18 до 50 лет.

Полученные данные позволяют говорить о том, что физиологические системы организма людей, прибывших в условия Севера, достигают состояния относительной адаптированности к пяти годам пребывания, причем эта фаза может продолжаться не более 15 лет. Отмечено также, что чем выраженнее воздействие негативных факторов, тем этот период короче, после чего начинают преобладать процессы перенапряжения или истощения функциональных резервов, ведущие к стойкому снижению показателей здоровья.

В связи с этим при определении величины районных коэффициентов, направленных на компенсацию негативного воздействия на организм людей экстремальных природно-климатических, производственных и экологических факторов, характерных для северных регионов, необходимо учитывать сроки адаптации и фазность развивающихся процессов функциональных перестроек. Таким образом, учет медико-биологических критериев позволяет более тонко дифференцировать территорию по дискомфортности и в связи с этим более точно на строго научной и объективной основе определять районные коэффициенты.

По мнению ученых биологов, методика районирования Севера, рассматривающая наряду с другими параметрами здоровье человека как один из интегральных показателей, позволяет объективно оценить уровень негативного воздействия окружающей среды на человека применительно к конкретной территории и создать механизм влияния на экологическую и социальную составляющие индекса дискомфорта. При этом затраты по компенсационным выплатам за воздействие на человека неустраняемых факторов должен нести федеральный центр, а за устранимые – административно-территориальные образования (субъекты Федерации). В этом случае губернаторы и администрация регионов будут заинтересованы в снижении негативного влияния на человека устранимых факторов окружающей среды, так как это позволит в конечном итоге уменьшить интегральное значение районных коэффициентов, экономить средства регионов, предназначенные на компенсационные выплаты. И наоборот,

непринятие мер, направленных на улучшение условий проживания человека, связанных с устранимыми факторами, приведет к росту районных коэффициентов и дополнительным финансовым затратам.

Также необходимо подчеркнуть: концепция районирования территории Севера должна исходить из принципа максимальной компенсации возможных потерь, связанных со здоровьем человека, а государство должно признать реальность существования на Севере, даже на одной и той же широте, регионов, резко отличающихся по своим природно-климатическим и эколого-социальным факторам, и разных типов населения, имеющих не только этнические особенности, но и отличающихся по адаптационным и индивидуально-типологическим характеристикам, для которых необходимы специальные социально-экономические условия обеспечения жизнедеятельности.

Районирование Севера по социально-экономическим критериям. Разработка проекта федерального закона «О районировании Севера Российской Федерации» определяет задачу как природно-экономическое районирование. Оно должно осуществляться как по природно-климатическим, так и социально-экономическим критериям.

При этом географические и природно-климатические критерии как бы предопределены самой природой, они постоянны и имеют количественные измерения. Проблема заключается в основном в определении круга и уровней показателей, характеризующих экстремальность северных условий для жизнедеятельности населения. В отличие от них социально-экономические критерии районирования Севера крайне слабо изучены, количественно трудно определяются, особенно на уровне территорий низовых административных и муниципальных образований, изменчивы, нестабильны во времени и, самое главное, многие из них устойчиво не отражают широтную дифференциацию всей территории Севера.

При разработке методики районирования Севера по социально-экономическим критериям выявлено отсутствие в официальной федеральной и региональной статистике данных по низовым административным районам и муниципальным образованиям субъектов Федерации, необходимых для построения интегральных социально-экономических критериев. С учетом этого на данном этапе работы можно использовать упрощенную систему социально-экономических показателей, наиболее отражающих северную специфику районов и жизнедеятельности населения: плотность сельского населения, чел./км²; уровень хозяйственной освоенности территории, определяемый наличием сельскохозяйственных угодий, га на 100 км²; транспортная обеспеченность территории, определяемая интегральной транспортной доступностью и уровнем транспортной дискриминации населения; продолжительность отопительного сезона (число дней ниже среднесуточной температурой воздуха +8°C); стоимость 1 м²

благоустроенного жилья в деревянных домах; средняя годовая стоимость прожиточного минимума, руб./чел. Все эти показатели, кроме транспортной обеспеченности территории административного района или муниципального образования (МО), можно найти или рассчитать из существующего статистического учета (Егоров, 2006, с. 256-259). Рассмотрим это на примере Республики Саха (Якутия).

Районирование по социально-экономическим показателям осуществляется путем отнесения показателей каждого фактора в установленные пределы (градации) с присвоением баллов и суммированием их. По суммарному баллу определяется к какой зоне дискомфорта относится территория. Низовые административные районы и муниципальные образования республики, интегральная дискомфортность (Дсэп) которых: меньше или равна 210 баллам отнесены к абсолютно дискомфортной зоне; больше 210, но меньше и равна 310 баллам отнесены к экстремально дискомфортной зоне; больше 310 баллов отнесены к дискомфортной зоне Севера.

При этом принято, что границы зон дискомфорта по социально-экономическим показателям соответствуют административным границам муниципальных образований и низовых районов.

Рабочая группа специалистов по вопросу районирования Севера России, созданная распоряжением Президента РС (Я), считает, что определяющее значение в комплексной оценке дискомфорта зоны имеют природно-климатические факторы, а социально-экономические показатели учитываются как дополнительные или как вспомогательные. Поэтому территории, которые в пределах своих административных границ полностью или в основном входят в ту или иную зону по природно-климатическим факторам, не оцениваются по социально-экономическим показателям. Если по территории проходит граница зоны по природно-климатическим факторам, то окончательное отнесение ее к той или иной зоне решается в зависимости от уровня дискомфорта, рассчитанной по социально-экономическим показателям.

Методические положения расчета экономических индикаторов условий проживания населения и хозяйственной деятельности в широтных зонах Севера. Для расчета экономических индикаторов условий проживания населения и хозяйственной деятельности (индикаторов удорожания) в той или иной широтной зоне предлагается использовать показатели государственной региональной статистики, что позволяет организовать мониторинг динамики экономических и социальных условий на Севере, тем самым интегральные индикаторы могут косвенным образом выполнять функции контроля результативности государственной северной политики.

Расчет интегральных индикаторов в условиях современной организации исчисления нормативов должен вестись по локальным низовым административным единицам – муниципальным образованиям, а затем

получать агрегированные средневзвешенные оценки для однородных групп административных образований в широтной зоне.

Основные исходные положения построения системы экономических индикаторов.

1. Базовыми индикаторами являются показатели экономических условий жизнеобеспечения в регионах Севера: прожиточный минимум, стоимость минимального набора продуктов питания, стоимость жилищного строительства в расчете на 1 м² жилья, стоимость жилищно-коммунальных услуг в расчете на одного человека, транспортно-снабженческие расходы по обеспечению населения продовольствием, топливом и транспортные расходы по доставке строительных грузов. На их основе разрабатываются относительные оценки удорожания стоимости жизни населения и транспортных затрат на доставку продукции до потребителя в регионах Севера в разрезе широтных зон.

2. Абсолютные размеры удорожания, безусловно, являются динамичными показателями, вместе с тем оценки относительного удорожания весьма устойчивы во времени, так как зависят, прежде всего, от природно-климатических условий и экономико-географического положения. В этой связи относительные оценки удорожания могут выполнять функции показателей дифференциации экономических условий в зонах дискомфорта Севера. Поскольку показатели удорожания зависят от конъюнктуры цен, изменения экономических условий, поэтому они должны периодически пересматриваться, как минимум, раз в пять лет.

3. На данном этапе в качестве паллиативного способа оценки дифференциации экономических условий в разрезе широтных зон, когда система показателей социально-экономического положения низовых административных районов – муниципальных образований крайне неоднородна и часто не содержит показателей прожиточного минимума, уровня затрат в коммунальном хозяйстве, предлагается использовать показатели государственной статистики по субъектам РФ в регионах Севера.

4. Относительные оценки удорожания стоимости жизни населения и условий хозяйственной деятельности по широтным зонам предлагается получить по косвенным индикаторам удорожания стоимости жизни населения и затрат в системах жизнеобеспечения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, используя следующие показатели: прожиточный минимум; стоимость минимального набора продуктов питания; стоимость жилищного строительства; субсидии населению на оплату жилья и коммунальных услуг.

5. Эталонным регионом для относительного измерения северных удорожаний выбран субъект Федерации – Московская область, которая

имеет показатели, близкие к средним значениям по Центральному федеральному округу.

6. Косвенным индикатором реального удорожания стоимости жизни может служить отношение прожиточных минимумов сравниваемых регионов, при условии полного учета региональных физиологических норм потребления товаров и услуг в рамках складывающихся потребительских цен. Утвержденные методики расчета показателей региональных объемов прожиточного минимума занижают дифференциацию физиологически необходимых объемов потребления продуктов питания, особенно теплой одежды и обуви, оплаты жизненно необходимых услуг, обусловленных биоклиматическими условиями Севера.

7. В качестве индикаторов удорожания стоимости жизни в северных районах предлагается использовать индикаторы относительной стоимости физиологической потребительской корзины.

8. Базовыми показателями для индикативных оценок удорожания стоимости жизни являются статистические показатели Госкомстата РФ, разрабатываемые для характеристики уровня жизни населения в регионах России. К ним относятся: среднедушевые денежные доходы населения; использование денежных доходов населения на конечное потребление и накопление; структура денежных расходов домашних хозяйств на конечное потребление: расходы на питание, непродовольственные товары, оплату услуг; стоимость минимального набора продуктов питания.

9. В качестве индикаторов северного удорожания систем жизнеобеспечения предлагается использовать два расчетных показателя: соотношение размеров душевых региональных субсидий на оплату услуг ЖКХ; относительное удорожание строительства жилья как соотношение региональных цен 1 м² общей площади жилья.

10. Интегральными индикаторами экономических условий хозяйственной деятельности могут служить: соотношение цен производителей по различным видам продукции; коэффициенты удорожания транспортных и транзакционных издержек в северном регионе в сравнении с эталонным регионом.

11. Относительное удорожание снабженческо-транспортных расходов можно рассматривать как стоимостную оценку транспортно-географических условий северных районов и широтных зон. Если региональные цены производителей отражаются в статистической отчетности, то для оценки удорожания транспортных расходов, как правило, исходная статистическая база отсутствует.

Таким образом, установлено, что относительный прирост физиологически необходимых объемов потребления продуктов питания в широтных зонах

Севера в сравнении с эталонным регионом составляет: в азиатской части Арктической зоны – 60%; на Дальнем Севере – 40-60%; на Ближнем Севере – 20%.

Соответственно относительная стоимость физиологической корзины питания составила: в Арктической зоне – 2,5-3,3 раза, при индексах цен на продовольствие в 1,6-2,8 раза; на Дальнем Севере в европейской части – в 1,5 раза, а в азиатской части в 1,5-1,8 раза; на Ближнем Севере – 1,5 раза.

В связи с отсутствием в настоящее время региональных статистических показателей расходов населения на приобретение одежды и обуви оценена стоимость физиологической потребительской корзины по непродовольственным товарам. Коэффициенты удорожания расходов на непродовольственные товары населения регионов-представителей составили: в европейской Арктике – два раза, в азиатской части – 2,8; в европейском Дальнем Севере – 1,7-2,2; в азиатской части – 5,8; в европейском Ближнем Севере – 1,4 раза, а в азиатском – 1,6-6 раз.

Представляется, что полученные индикативные оценки удорожания стоимости жизни населения на Севере свидетельствуют о том, что потребительские предпочтения населения Севера, структура денежных расходов формируются непосредственно под влиянием биоклиматических условий территорий. В этой связи коэффициенты прироста физиологических потребностей могут быть рекомендованы как региональные коэффициенты удорожания стоимости жизни населения в зависимости от биоклиматического индекса суровости метеорежима на Севере. Соотношение интегральных показателей дискомфорта территории в баллах объективно могут выполнять функции оценок прироста потребления жизненно необходимых благ для удовлетворения физиологических потребностей, и следовательно, могут использоваться при расчете среднего удорожания стоимости жизни населения, средней потребительской корзины.

Следовательно, соотношение стоимости средних потребительских расходов (корзин) по непродовольственным и продовольственным товарам между северными и благоприятными для проживания регионами России могут быть заложены в основу расчетов прожиточного минимума и региональных коэффициентов к оплате труда, пособий и стипендий.

Рассчитанный таким образом прожиточный минимум должен быть ставкой минимальной оплаты труда в регионах Севера. Необходимо также перейти к расчету прожиточного минимума как реальной потребительской корзине, обеспечивающей полноценное питание, покупки непродовольственных товаров и услуг в размерах, обеспечивающих здоровое существование человека, а не его выживание.

Предложенная система индикаторов природно-экономического районирования выявила целесообразность деления территории Севера

России на три широтные зоны (Арктика, Дальний Север, Ближний Север) и выделения в них четыре меридиональных подзоны (Европейский Север, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский и Дальневосточный Север). Такая сетка природно-экономического районирования обеспечивает устойчивые соотношения региональных оценок удорожания стоимости жизни населения и условий хозяйственной деятельности, что позволяет иметь компактную систему индикаторов и на ее основе формировать систему дифференцированных государственных преференций и трансфертов, учитывающих природно-климатические условия и экономико-географические условия хозяйственной деятельности в широтных зонах Севера (Вижина, Егоров, Харитонова, 2006, с. 265-276).

Государственная политика в отношении жителей северных территорий, работающих вахтовым методом. Политика переселений и миграции. Стабильность экономического развития Российской Федерации во многом обеспечивается доходами от реализации углеводородного сырья, добываемого на месторождениях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

При этом государство в настоящее время не заинтересовано в строительстве городов и поселков в указанных районах – высокие издержки на содержание социальной инфраструктуры увеличивают себестоимость газа и нефти, снижают налогооблагаемую прибыль добывающих предприятий и в конечном итоге снижают доходы самого государства. Именно поэтому предприятия, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, руководствуясь принципом экономической целесообразности, постепенно переходят на вахтовый и вахтово-экспедиционный метод организации работы. При этом понятно, что освоение новых месторождений, удаленных от уже построенных населенных пунктов, принципиально не предполагает иного метода работы, чем вахтовый.

ООО «Ямбурггаздобыча» ОАО «Газпром» – одно из крупнейших предприятий Российской Федерации, с момента образования использующее вахтовый метод работ. В настоящее время в обществе «Ямбурггаздобыча» работает более 15 тыс. человек. При этом почти 13 тыс. человек – по вахте.

Работающих вахтовым методом можно условно разделить на две категории – внутрирегиональная вахта (постоянно проживающие в районах Крайнего Севера) и межрегиональная вахта (работники, постоянно проживающие за пределами районов Крайнего Севера, – доставляются из Москвы, Уфы, Тюмени, Краснодар, Белгорода). Около пяти тысяч работников работают вахтовым методом на Ямбургском газоконденсатном и Заполярном газонефтеконденсатном месторождениях, при этом постоянно проживают в городах и поселках Ямало-Ненецкого автономного округа (Новый Уренгой, Надым, Тазовский, Газ-Сале, Коротчаево и т.д.).

Что же дает вахтовый метод государству? К основным преимуществам вахтового метода организации работ можно отнести: снижение себестоимости добычи полезных ископаемых (благодаря низким затратам на содержание объектов социальной инфраструктуры); возможность трудовой миграции (использование невостребованных на рынке трудовых ресурсов); увеличение поступлений в местные бюджеты (эффект от роста покупательной способности лиц, работающих вахтовым методом); снижение нагрузки на местные бюджеты в части выполнения социальных программ для жителей районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей (программы выполняют работодатели).

Таким образом, использование вахтового метода организации работ открывает перед государством следующие возможности: увеличение налогооблагаемой прибыли предприятий, добывающих полезные ископаемые в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, как следствие – рост доходной части бюджета; снижение расходов государственного бюджета (связанных с содержанием социальной инфраструктуры населенных пунктов, а также с выполнением социальных программ); управление занятостью.

Недостатки вахтового метода организации работ в основном связаны с негативным воздействием на здоровье работающих, а также на состояние семейно-родственных отношений. При этом работодатели, как правило, сами разрабатывают и осуществляют специальные реабилитационно-восстановительные программы для своих работников. К примеру, общество «Ямбурггаздобыча» содержит в вахтовых поселках планово-убыточные медицинские учреждения, оснащенные самым современным медицинским оборудованием. Кроме этого, ежегодно более 8 тыс. работников направляются за счет средств предприятия на реабилитационное лечение и отдых в лучшие клиники и санаторно-курортные учреждения страны.

Таким образом, преимущества вахтового метода работ очевидны (для государства и работодателя). Недостатки для самих работников нивелируются специальными программами, кроме этого, высоким уровнем доходов работников.

Несколько слов о преимуществах привлечения на работу вахтовым методом лиц, постоянно проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Необходимо отметить, что период активного развития населенных пунктов северных территорий фактически закончился. К примеру, строительство и развитие городов и поселков Ямало-Ненецкого автономного округа полностью зависело от темпов освоения месторождений углеводородного сырья.

Такие города, как Надым, Новый Уренгой, Ноябрьск, фактически исчерпали ресурсы роста. При этом указанные населенные пункты уже обладают высокопрофессиональными трудовыми ресурсами, в них уже создана вся

необходимая для производства инфраструктура, функционируют ориентированные на газодобывающую отрасль учебные заведения и т.д. Падение объемов добычи углеводородов приводит к избыточности трудовых ресурсов в городах и поселках северных территорий. Обеспечить занятость избыточных ресурсов в других отраслях экономики фактически невозможно в силу нерентабельности в районах Крайнего Севера производства, не связанного с добычей углеводородов, а в сфере услуг просто отсутствует необходимое количество рабочих мест.

Учитывая при этом низкую мобильность жителей районов Крайнего Севера, низкую психологическую готовность граждан мигрировать в регионы с гораздо более низким уровнем доходов, можно прогнозировать постепенный рост социальной напряженности в северных регионах, рост безработицы, постоянный рост расходов местных и федерального бюджетов на содержание и обновление объектов социальной инфраструктуры, на выполнение социальных программ для «северян» связанных, в том числе и с переселением жителей районов Крайнего Севера в места, более благоприятные для проживания.

Избежать возникновения указанных проблем возможно с помощью привлечения жителей северных территорий для освоения новых месторождений вахтовым методом организации работ. К примеру, для реализации самого крупного за последние 10 лет инвестиционного проекта ОАО «Газпром» – освоения Заполярного месторождения – обществом «Ямбурггаздобыча» были привлечены трудовые ресурсы Ямало-Ненецкого автономного округа. Более трех тысяч северян были обеспечены работой, заработной платой и социальным пакетом. Практика привлечения Обществом «Ямбурггаздобыча» жителей ЯНАО для работы вахтовым методом позволяет утверждать следующее – после появления права на назначение трудовой пенсии работники приобретают жилье за пределами округа, перевозят семьи и переходят на межрегиональную вахту (благодаря соответствующим социальным программам работодателей).

Впереди освоение газонефтеконденсатных месторождений полуострова Ямал, месторождений полезных ископаемых Полярного Урала, и т.д. В последнее время активно развиваются предприятия так называемого «малого ТЭКа», которые осваивают небольшие и относительно низкорентабельные месторождения (опять же используя вахтовый персонал).

Таким образом, можно смело утверждать, что использование работодателями вахтового метода организации работ позволяет решать государственные задачи – обеспечивает занятость жителей северных территорий, обеспечивает пополнение доходной части бюджетов муниципальных образований северных территорий, а также выполнение продекларированных государством социальных программ (*Андреев, Крамар, 2006, с. 295-301*).

Однако при работе вахтовым методом возникает одна проблема: как начислять пенсию разным категориям работников. Постановлением Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 516 утверждены Правила исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со ст. 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Указанными Правилами предусмотрено, что периоды работы вахтовым методом в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях при досрочном назначении трудовой пенсии по старости исчисляются в календарном порядке с включением в них рабочего времени непосредственно на объекте, времени междусменного отдыха в вахтовом поселке и времени в пути от места нахождения работодателя или от пункта сбора до места выполнения работы и обратно. Другими словами, при таком исчислении выпадают промежутки времени, в течение которых работник находился на междувахтовом отдыхе, а также периоды временной нетрудоспособности по болезни.

Таким образом, порядок исчисления трудового стажа при досрочном назначении трудовой пенсии одинаков для принципиально отличающихся категорий работников – работающих по вахте и постоянно проживающих в районах Крайнего Севера либо в приравненных к ним местностях; а также для работающих по вахте и постоянно проживающих за пределами районов Крайнего Севера.

При этом для тех лиц, которые постоянно проживают в районах Крайнего Севера, но не работают вахтовым методом, применяется совершенно иной порядок исчисления трудового стажа, дающего право на досрочное оформление трудовой пенсии (исключаются только периоды учебных отпусков и командировок за пределы районов Крайнего Севера). Право на досрочное назначение трудовой пенсии у этой категории работников наступает значительно раньше (после 15 календарных лет), чем у работающих вахтовым методом и постоянно проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (в зависимости от режима работы – от 25 до 30 лет).

Практика применения указанных Правил привела к следующим последствиям: возникла социальная напряженность среди северян, работающих вахтовым методом. Указанные Правила воспринимаются гражданами как дискриминационные; лица, постоянно проживающие в районах Крайнего Севера, либо приравненных к ним местностях, стали отказываться от работы вахтовым методом.

Таким образом, с одной стороны государство заинтересовано в дальнейшем развитии добывающих отраслей, повышении доходов государственного бюджета, обеспечении занятости жителей северных территорий, развитии трудовой миграции, с другой стороны – фактически препятствует привлече-

нию жителей северных территорий на работу вахтовым методом, а, следовательно, достижению всех вышеперечисленных целей.

Проблемы государственного регулирования процессов переселения и миграции. Внутрirosсийское межрегиональное перераспределение населения в последнее десятилетие изменило свое основное направление: теперь мигранты перемещаются с востока на запад и с севера на юг. В России совершенно четко выделяются две части: восточная – отдающая население и западная – принимающая мигрантов. На Западе массовый приток мигрантов приводит к перенаселению, обострению жилищной проблемы, росту цен на жилье и продукты питания, перегрузке социально-культурной инфраструктуры. С другой стороны, северные, восточные и приграничные районы страны, до этого многие годы притягивающие переселенцев из других частей России и бывшего СССР, интенсивно теряют население. Это приводит к сокращению численности на этих территориях, сокращается население стратегически важных приграничных территорий на востоке страны, усиливая демографический дисбаланс с прилегающими государствами Восточной Азии, прежде всего с Китаем, что во многом усиливает угрозу территориальной целостности России.

Особую тревогу вызывает тот факт, что среди выезжающих основную массу составляют социально активные лица трудоспособных возрастов, что приводит к спаду производства, разрушению уникального трудового потенциала, ухудшению демографической структуры населения в этих районах, увеличению (относительно доли трудоспособных жителей) экономически избыточной части населения, увеличению социальной напряженности, что не соответствует задаче оптимизации состава населения северных территорий.

Таким образом, неконтролируемая государством миграция населения порождает высокую социально-экономическую напряженность как на территории въезда, так и на территории выезда переселенцев. Районы Севера нуждаются в особых мерах государственного регулирования миграционными процессами. Переселение социально незащищенных граждан: пенсионеров, инвалидов, больных и безработных, граждан других категорий, проработавших в экстремальных условиях Севера несколько десятков лет, продолжает оставаться остройшей социальной и фактически не решаемой проблемой северных территорий. Необходима поддержка переселения экономически избыточной части населения и вместе с тем поддержание основ жизнедеятельности оставшихся в этих районах трудоспособных людей. Прежде всего, это касается тех населенных пунктов, в которых в результате действий государственных и негосударственных структур произошла невозполнимая ликвидация рабочих мест (моноотраслевые поселки) и сокращение учреждений социальной сферы. Необходимо принимать меры по снижению оттока трудоспособного населения и привлечению рабочей силы из других районов страны.

Изучение подходов к государственному регулированию переселения северян свидетельствует о том, что в настоящее время российское законодательство и правовое обеспечение процесса переселения далеки от совершенства. На сегодня нормативно-правовая база государственной поддержки переселения северян включает в себя несколько федеральных законов, отдельные статьи федеральных законов по общероссийской тематике, регулирующие проблемы Севера, ряд указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. К сожалению, все эти меры не представляют собой единую, целостную и четко согласованную систему социально-экономических и правовых основ регулирования переселения. Более того, существующие меры по решению комплекса проблем в отношении регулирования миграции жителей Севера носят декларативный характер в связи с недостаточностью финансирования и неэффективностью распределения финансовых средств, что является еще одной серьезной недоработкой со стороны государства.

Так, в соответствии с Федеральным законом № 125-ФЗ субсидии распределяются согласно конкретной очередности по следующим категориям граждан: в первую очередь выезжающим из закрываемых по согласованию с Правительством РФ населенных пунктов, затем инвалидам I и II групп, а также инвалидам с детства, родившимся на Севере, далее пенсионерам, гражданам, признанным в установленном порядке безработными, работающим гражданам.

Ситуация с чрезвычайно низким объемом финансирования программ переселения вызывает высокую социальную напряженность в среде северян, претендующих на жилищные субсидии в соответствии с действующим законодательством, и порождает недоверие к органам государственной власти в части способности решать данную проблему более существенными вложениями средств (*Недвецкая, 2006, с. 205-213*). В целом можно отметить, что социальное развитие Севера финансируется явно недостаточно. Медленно решаются такие жизненно важные вопросы, как переселение нетрудоспособного населения: выделяемые средства позволяют переселять 4,5 тыс. людей в год (учитывая количество очередников, с такими темпами на решение этой задачи потребуется более 100 лет!) (*Миронов, 2007, с. 9*).

Краткий анализ проблемы показывает, что в настоящее время крайне неэффективно осуществляется регулирование переселения жителей северных территорий, как на федеральном, так и на уровне субъектов России. Для проведения более эффективной государственной политики необходимо выполнить ряд первоочередных мероприятий.

Во-первых, необходимо провести «инвентаризацию» всех действующих законов и подзаконных актов, регламентирующих деятельность на Севере и в части, касающейся проблем переселения. Подготовка законопроектов, имеющих целью совершенствование действующего законодательства, устранение имеющихся в нем пробелов, относится к числу первоочередных задач государства, от решения которых зависит развитие и стабилизация социально-экономического положения на Севере. Принимаемые законопроекты должны обеспечивать создание необходимых правовых условий для проведения эффективной государственной политики по отношению к Северу. Также необходимо систематизировать и привести в соответствие с действующим законодательством разработанную нормативно-правовую базу, регулиющую отдельные сферы жизнедеятельности на Севере: экономическое развитие Севера, социальную защиту северян, миграционные процессы в районах Севера и др. В частности, разработку и систематизацию социально-экономических мер, направленных на регулирование миграционных процессов, необходимо проводить с учетом геополитических интересов страны, социально-экономической, демографической и экологической ситуации и перспективы развития северных территорий.

Во-вторых, необходимо обеспечить увеличение финансирования и выполнение действующих федеральных целевых программ, относящихся к Северу, при необходимости внести в них соответствующие изменения и дополнения, а также разработать ряд других целевых программ, в которых предусматривается адресная направленность средств бюджета того или иного уровня.

В-третьих, необходимо проводить политику консолидации усилий всех уровней власти. Например, усилить координацию деятельности федеральных министерств, ведомств и органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере разработки проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов.

В части, касающейся непосредственно государственного регулирования переселения жителей Севера России, представляются целесообразными следующие меры.

Первое, необходимо содействовать добровольному переселению лиц, желающих выехать за пределы северных территорий, способствовать переселению социально незащищенных граждан. Так, посредством сохранения в районах нового места жительства северных надбавок к пенсиям для лиц, выезжающих из районов Севера, государство способно стимулировать отток населения пенсионных возрастов из северных регионов.

Второе, в целях стимулирования безработных трудоспособных граждан депрессивных районов Севера к переселению в экономически более

развитые и перспективные северные территории, необходимо разработать федеральную программу внутрирегиональной северной миграции.

Третье, в целях закрепления населения в развивающихся и перспективных районах Севера необходимо: разработать федеральную программу закрепления в районах Севера квалифицированных кадров во всех отраслях экономики и социальной сферы; сохранить северные надбавки к заработной плате для работников негосударственной сферы хозяйствования, так как их отмена может привести к обострению демографической ситуации в регионе и осложнению трудового баланса за счет оттока из региона лиц трудоспособного возраста; способствовать развитию инфраструктуры перспективных северных территорий, повышению качества обслуживания населения с учетом северных требований проживания; поддерживать все уровни образования, подготовки и переподготовки кадров в северных регионах.

К вопросу о консолидации усилий всех уровней власти, крайне важно проанализировать работу органов власти и управления «на местах», разработать и при поддержке федерального и регионального центров запустить реализацию программ регулирования миграции экономически избыточной части населения в отдельных муниципальных образованиях, где данная проблема стоит особенно остро. Разработка подобных мероприятий на муниципальном уровне особенно актуальна в силу того, что местные власти в большей степени информированы о сложившейся ситуации в северных районах и способны более адекватно и оперативно решать стоящие перед ними проблемы. Такие программы позволят снять социально-экономическую напряженность в северных районах, связанную с образованием экономически избыточной части населения; снизить расходы на завоз топливно-энергетических ресурсов; оптимизировать и перераспределить бюджетные расходы на реструктуризацию экономики, социальной сферы, жилищно-коммунальное хозяйство, систему жизнеобеспечения; упорядочить процесс миграции жителей северных территорий, оказывая государственную поддержку соответствующим социальным группам мигрантов.

Для более рационального распределения и увеличения объемов финансирования программ регулирования переселения необходимо, чтобы государство, с учетом располагаемых возможностей бюджетов всех уровней, сформировало систему дифференциации и приоритетов при предоставлении средств федерального бюджета на цели переселения, а также эффективные механизмы их адресного доведения.

В целом комплекс проблем в отношении переселения жителей Севера России предопределяет необходимость совершенствования северной политики как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. Очевидно, что лишь новая последовательная политика государства,

в полной мере учитывающая специфические северные условия, будет способствовать повышению эффективности государственного регулирования переселения северян и, как следствие, улучшению демографической и социально-экономической ситуации в районах Севера, а также развитию социально-экономической сферы в целом по стране, равно как и улучшению геополитической стабильности и укреплению национальной безопасности России.

Заключая данный раздел, хотелось бы еще раз обратить внимание на то, что в государственных структурах идет понимание северных проблем и осознание того, что жизнь на Севере имеет особое «северное измерение», и люди, работающие здесь, имеют право на особую заботу государства и законодательно закрепленные гарантии. Это должно выражаться в достойной оплате труда, пенсионном обеспечении северян, поддержке учащейся молодежи. В 2005 г. Совет Федерации внес в Государственную Думу проект закона о выплате студентам, обучающимся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, процентной надбавки к стипендии. Профильным комитетом палаты поддержаны законопроекты, позволяющие сохранить полный объем базовой части пенсии с учетом коэффициента для северян в случае их переезда на постоянное жительство в другие регионы (Миронов, 2007, с. 9). Кроме того, в северных регионах должна осуществляться сбалансированная демографическая, миграционная, национальная политика, направленная не только на текущее обеспечение проектов трудовыми ресурсами, но и учитывающая геополитическое значение северных и восточных регионов для экономической и оборонной безопасности страны, интересы коренного и старожильческого населения.

В последнее время все большей популярностью пользуется понятие кластеров как активных зон развития не только в смысле крупных территориально-промышленных комплексов, эффективно работавших в недавнем прошлом, но и вполне применимых к традиционным северным отраслям хозяйствования, базирующимся на использовании возобновляемых природных ресурсов. Развитие таких разноориентированных комплексов поможет решить и проблему оптимизации численности населения северных территорий и проблему занятости (Олейник, 2007, с. 28-29).

Выполнение намеченных ориентиров в социально-экономическом развитии северных регионов позволит, с одной стороны, улучшить жизнь северян и довести (сохранить) их численность до приемлемого оптимума, а с другой стороны, позволит российской экономике поддерживать устойчивые темпы развития.

Библиографический список:

1. Андреев О.П., Крамар В.С. Вопросы эффективности государственной социальной политики в отношении жителей северных территорий, работающих вахтовым методом// Российский Север: траектория и перспективы социального развития/ под общ. ред. Н.А. Волгина, В.Н. Пивненко.– М.: КНОРУС, 2006.– С. 295- 301.
2. Вижина И.А., Егоров Е.Г., Харитонов В.Н. Методический подход к расчету интегральных индикаторов экономических оценок условий жизнедеятельности населения в широтных зонах Севера России// Российский Север: траектория и перспективы социального развития/ под общ. ред. Н.А. Волгина, В.Н. Пивненко.– М.: КНОРУС, 2006.– С. 260-276.
3. Виноградов В.В., Золотокрылин А.Н., Кренке А.Н. Определение границы Севера Российской Федерации по природно-климатическому фактору// Российский Север: траектория и перспективы социального развития/ под общ. ред. Н.А. Волгина, В.Н. Пивненко.– М.: КНОРУС, 2006.– С. 238-244.
4. Давыдова Л.В. Социальное развитие северных регионов: опыт, проблемы, перспективы// Российский Север: траектория и перспективы социального развития/ под общ. ред. Н.А. Волгина, В.Н. Пивненко.– М.: КНОРУС, 2006.– С. 276-280.
5. Доршакова Н.В. К вопросу оценки критериев для районирования Севера России по медико-биологическим показателям// Российский Север: траектория и перспективы социального развития/ под общ. ред. Н.А. Волгина, В.Н. Пивненко.– М.: КНОРУС, 2006.– С. 244-249.
6. Егоров Е.Г. О разработке методики районирования Севера по социально-экономическим критериям// Российский Север: траектория и перспективы социального развития/ под общ. ред. Н.А. Волгина, В.Н. Пивненко.– М.: КНОРУС, 2006.– С. 256-260.
7. Кадохов В.Т. Роль финно-угорских народов в развитии этнокультурных отношений в Российской Федерации// Горизонты экономического и культурного развития: материалы пленарного заседания Второго Северного социально-экологического конгресса/ отв. ред. В.А. Черешнев.– М.: Наука, 2007.– С. 81-84.
8. Калашников С.В. Социально-культурные особенности экономического развития северных территорий России// Горизонты экономического и культурного развития: материалы пленарного заседания Второго Северного социально-экологического конгресса/ отв. ред. В.А. Черешнев.– М.: Наука, 2007.– С. 24-26.
9. Кривошапкин АВ., Тимофеев Л.Ф. Методические подходы к разработке медико-биологических критериев районирования Севера России//

Российский Север: траектория и перспективы социального развития/ под общ. ред. Н.А. Волгина, В.Н. Пивненко.– М.: КНОРУС, 2006.– С. 219-224.

10. Лаженцев В.Н. Концепция северной политики и научно-техническое развитие// Российский Север: траектория и перспективы социального развития/ под общ. ред. Н.А. Волгина, В.Н. Пивненко.– М.: КНОРУС, 2006.– С. 163-164.

11. Максимов А.Л. Концептуальные и методические подходы к комплексному районированию территорий с экстремальными условиями// Горизонты экономического и культурного развития: материалы пленарного заседания Второго Северного социально-экологического конгресса/ отв. ред. В.А. Черешнев.– М.: Наука, 2007.– С. 240-245.

12. Малчинов Н. М. Актуальные проблемы развития дискомфортных территорий России (Проблемы районирования условий жизнедеятельности населения северных территорий) // Российский Север: траектория и перспективы социального развития/ под общ. ред. Н.А. Волгина, В.Н. Пивненко.– М.: КНОРУС, 2006.– С. 224-238.

13. Миронов С.М. Северные регионы: право на особую заботу государства// Горизонты экономического и культурного развития: материалы пленарного заседания Второго Северного социально-экологического конгресса/ отв. ред. В.А. Черешнев.– М.: Наука, 2007.– С. 7-10.

14. Недвецкая О.Ю. Проблемы государственного регулирования процессов переселения и миграции: северный аспект// Российский Север: траектория и перспективы социального развития/ под общ. ред. Н.А. Волгина, В.Н. Пивненко.– М.: КНОРУС, 2006.– С. 205-213.

15. Олейник Г.Д. Развитие северных регионов и социально-экологический подход к освоению новых районов минеральных и топливно-энергетических ресурсов// Горизонты экономического и культурного развития: материалы пленарного заседания Второго Северного социально-экологического конгресса/ отв. ред. В.А. Черешнев.– М.: Наука, 2007.– С. 27-29.

16. Парфенов В.М. К вопросам районирования севера России и применения территориальных понятий в государственной региональной политике// Российский Север: траектория и перспективы социального развития/ под общ. ред. Н.А. Волгина, В.Н. Пивненко.– М.: КНОРУС, 2006.– С. 196-204.

Literature:

1. Andreev O. P., Kramar V. S. The questions of state social policy's effectiveness in relation to shift workers of the north territories // The Russian North: path and

perspectives of social development / under reduction of N. A. Volgin, V. N. Pivnenko. – M.: KNORUS, 2006. – P. 295-301.

2. Vigina I. A., Egorov E. G., Haritonova V. N. Methodical approach to calculation of economic estimation's integral indicators of living conditions in The Russian North // The Russian North: path and perspectives of social development / under reduction of N. A. Volgin, V. N. Pivnenko. – M.: KNORUS, 2006. – P. 260-276.

3. Vinogradov V. V., Zolotokrylin A. N., Krenke A. N. The delimitation of The Russian Federation's north borders by the natural-climatic factor // The Russian North: path and perspectives of social development / under reduction of N. A. Volgin, V. N. Pivnenko. – M.: KNORUS, 2006. – P. 238-244.

4. Davydova L. V. The social development of the north regions: experience, problems, perspectives // The Russian North: path and perspectives of social development / under reduction of N. A. Volgin, V. N. Pivnenko. – M.: KNORUS, 2006. – P. 276-280.

5. Dorshakova N. V. For question about estimation of criteria for zoning of The Russian North by the medical-biological indicators // The Russian North: path and perspectives of social development / under reduction of N. A. Volgin, V. N. Pivnenko. – M.: KNORUS, 2006. – P. 244-249.

6. Egorov E. G. On development of The North zoning methodology by the social-economic criteria // The Russian North: path and perspectives of social development / under reduction of N. A. Volgin, V. N. Pivnenko. – M.: KNORUS, 2006. – P. 256-260.

7. Kadohov V. T. The role of Finno-Ugric people in the ethnocultural relations' development in The Russian Federation // The prospects of economic and cultural development: the materials of plenary meeting of The Second North social-ecological congress / under reduction of V. A. Chereshnev. –M.: Nauka, 2007. – P. 81-84.

8. Kalashnikov S. V. Social-cultural peculiarities of economic development of The Russian north territories // The prospects of economic and cultural development: the materials of plenary meeting of The Second North social-ecological congress / under reduction of V. A. Chereshnev. –M.: Nauka, 2007. – P. 24-26.

9. Krivoshapkin A. V., Timofeev L. V. Methodical approaches to development of the medical-biological criteria of The Russian North's zoning // The Russian North: path and perspectives of social development / under reduction of N. A. Volgin, V. N. Pivnenko. – M.: KNORUS, 2006. – P. 219-224.

10. Lagencev V. N. The concept of the north policy and science-technical development // The Russian North: path and perspectives of social development /

under reduction of N. A. Volgin, V. N. Pivnenko. – M.: KNORUS, 2006. – P.163-164.

11. Maksimov A. L. Conceptual and methodical approaches to complex zoning of the territory with extreme conditions // The prospects of economic and cultural development: the materials of plenary meeting of The Second North social-ecological congress / under reduction of V. A. Chereshev. –M.: Nauka, 2007. – P.240-245.

12. Malchinov N. M. Urgent problems of The Russian discomfort territories' development (Problems of zoning of the north territories people's living conditions) // The Russian North: path and perspectives of social development / under reduction of N. A. Volgin, V. N. Pivnenko. – M.: KNORUS, 2006. – P. 224-238.

13. Mironov S. M. The north regions: right to special state care // The prospects of economic and cultural development: the materials of plenary meeting of The Second North social-ecological congress / under reduction of V. A. Chereshev. – M.: Nauka, 2007. – P.7-10.

14. Nedvedckaya O. Y. Problems of state regulation of out-migration and migration process: the north aspect // The Russian North: path and perspectives of social development / under reduction of N. A. Volgin, V. N. Pivnenko. – M.: KNORUS, 2006. – P. 205-213.

15. Oleinik G. D. The north regions development and social-ecological approach to mineral and fuel-energy recourses development // The prospects of economic and cultural development: the materials of plenary meeting of The Second North social-ecological congress / under reduction of V. A. Chereshev. –M.: Nauka, 2007. – P. 27-29.

16. Parfenov V. M. For questions about The Russian North zoning and application of territorial concepts in state regional policy // The Russian North: path and perspectives of social development / under reduction of N. A. Volgin, V. N. Pivnenko. – M.: KNORUS, 2006. – P. 196-204.