

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
КОМИТЕТ ПО ДЕЛАМ СЕВЕРА И МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

ПРОБЛЕМЫ СЕВЕРА И АРКТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАУЧНО-ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

ВЫПУСК СЕДЬМОЙ

апрель, 2008

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА НА СЕВЕРЕ

СЕВЕРНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ГЛОБАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ: ПЕРВЫЕ ИТОГИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПОЛЯРНОГО ГОДА

*IV Северный социально-экологический конгресс,
Неделя арктической науки*

27—28 марта 2008 года в Сыктывкаре состоялся IV Северный социально-экологический конгресс. Открыл пленарное заседание конгресса и выступил Глава Республики Коми, сопредседатель Оргкомитета конгресса В.А. Торлопов. В заседании приняли участие и выступили заместитель Председателя Совета Федерации М.Е. Николаев, председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник, представитель Президента Российской Федерации по вопросам Международного полярного года, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, президент Ассоциации полярников России А.Н. Чилингаров, председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по науке и наукоемким технологиям, председатель Уральского отделения РАН, сопредседатель Оргкомитета конгресса В.А. Черешнев, председатель Государственного Совета Республики Коми М.Д. Истиховская, председатель Дальневосточного отделения РАН академик В.И. Сергиенко, исполнительный директор Северного форума Присцилла Уолл, профессор Университета штата Массачусетс (США) Джулия Бригхам-Грета и другие. В этот же день участники конгресса приняли участие в открытии Недели арктической науки.

Участники конгресса посмотрели видеозапись приветствия Председателя Совета Федерации С.М. Миронова. В нем он заявил, что Россия должна формировать политическую и социально-экономическую "повестку дня" развития Севера. По его мнению, во льдах Арктики пересекаются политические и экономические интересы многих государств, поэтому общество ждет от ученых компетентных ответов на многие насущные вопросы.

В рамках конгресса прошло традиционное выездное заседание президиума Уральского отделения РАН с участием Совета РАН по координации деятельности региональных отделений и региональных научных центров, работало 15 секций по различным направлениям развития Севера страны и международному сотрудничеству.

Всего в работе конгресса приняли участие около 1 тысячи ученых и специалистов из вузов, научных и промышленных организаций, органов государственной

власти из 14 регионов Российской Федерации, ученые и специалисты более чем из 20 зарубежных стран.

По итогам конгресса принята резолюция. В ней, в частности, отмечается, что перед северными странами стоит общая задача, заключающаяся в разработке долгосрочной социально-экологической стратегии устойчивого и безопасного развития северных территорий с использованием возможностей фундаментальной науки и международной кооперации.

Участники конгресса приняли участие в презентации Совета по сохранению природного наследия нации, созданного по решению трех комитетов Совета Федерации: Комитета по делам Севера и малочисленных народов, Комитета по природным ресурсам и охране окружающей среды, Комитета по образованию и науке. О целях и задачах вновь созданного Совета участникам конгресса рассказали Г.Д. Олейник — председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, А.Н. Лоторев — заместитель председателя Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды, В.В. Зотов — руководитель Исполнительной дирекции Совета и ряд других выступивших.

Накануне прошел ряд важных международных мероприятий и встреч: Тихоокеанская арктическая группа (РАG), Европейский полярный совет (ЕРВ), исполнительная сессия; Международный арктический научный комитет (IASC), заседание регионального органа и другие мероприятия.

Далее публикуются выступления заместителя Председателя Совета Федерации М.Е. Николаева и председателя Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейника на пленарном заседании IV Северного социально-экологического конгресса.

М.Е. Николаев,

*заместитель Председателя Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации*

ЕДИНОЕ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЕ ПРОСТРАНСТВО — ВАЖНЕЙШЕЕ УСЛОВИЕ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ СЕВЕРА

Современное развитие человечества характеризуется возрастающей экономической, социальной и политической интеграцией стран в сфере новейших знаний и высоких технологий. Использование интеллектуального потенциала в международной экономике становится главной ареной конкурентной борьбы.

Привлекательность Севера должна подкрепляться высоким качеством жизни. А это достижимо только при высокой экономической эффективности на основе выверенной инновационной политики и новейших технологий.

Без интеллектуального компонента мировому сообществу невозможно эффективно решать многообразные социальные, экологические и экономические проблемы. Здесь нужны системный, комплексный подход и интеграция существующего научного и организационного потенциала.

Сегодня наблюдается количественный рост международных организаций в научно-исследовательской и образовательной сфере, а также региональных форумов и научных ассоциаций.

К числу организаций, объединяющих научное пространство Севера и Арктики, относится Северный исследовательский форум. Он был создан по инициативе президента Исландии О. Гриммсона в 2000 году.

В 2001 году при поддержке международной правительственной организации "Арктический совет" образована Ассоциация университетов Арктики. Она объединяет 102 университета, считается одним из успешных международных проектов интеграционного плана в Арктике и на Севере на уровне высших учебных заведений. Сегодня членами Ассоциации являются 32 российских высших учебных заведения и институты.

Отрадно отметить, что в программе IV Северного социально-экологического конгресса предусмотрено заседание Совета ректоров Северо-Запада России и Ассоциации университетов Арктики на тему "Интеграция циркумполярных университетов и формирование общего интеллектуального пространства". Думаю, мы получаем хорошую площадку для плодотворной дискуссии.

Уважаемые коллеги! В России начинает складываться система перевода экономики на инновационные рельсы. На мой взгляд, прежде всего это инновационные школы и университеты, внедряющие инновационные образовательные программы. Известно, что в развитых странах научные исследования ведутся в университетских центрах и проектных лабораториях, специально созданных для решения задач технологического прорыва. И здесь успешно партнерствуют наука и образование, закладывается база для научной деятельности. В конечном счете необходимо создать сетевую структуру по инновациям с использованием научной базы передовых российских институтов и университетов.

Далее в российской инновационной цепочке я бы назвал технопарки. Это форма сотрудничества научно-технического центра, инновационных предприятий и бизнеса для производства высокотехнологичной продукции.

У нас наука, образование и промышленность в значительной степени развиваются неконсолидированно. Даже федеральные министерства, в компетенцию которых входит инновационное развитие страны, действуют несогласованно, без должной координации. Имеет место разрыв единого инновационного цикла — от подготовки кадров для исследовательской деятельности до внедрения в производство новых технологий. И такая отчужденность ведет к размыванию конкурентного потенциала каждой из этих сфер.

Создание в России сети технопарков предоставляет возможности для такого перспективного творческого союза.

Следующее звено в структуре российского инновационного пространства — наукограды — научно-производственные комплексы, представляющие собой совокупность организаций, осуществляющих научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки и так далее в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники.

Далее я отметил бы государственные корпорации и фонды: Российская корпорация нанотехнологий, госкорпорация "Российские технологии", Росатом, фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд Бортника), Российский фонд развития высоких технологий. Кроме того, нужно назвать недавно созданное в академии наук Отделение нанотехнологий и информационных технологий во главе с академиком Е.П. Велиховым и другие организации.

В целом же в формировании инновационной политики страны должны быть задействованы все организации, осуществляющие деятельность в области высоких технологий. Основная задача, стоящая перед ними, — создание конкурентоспособной национальной инновационной модели, соответствующей самым высоким мировым стандартам.

Уважаемые коллеги! Сегодняшний университет в силу новых экономических условий — это не только образовательное и научно-исследовательское учреждение. Университетам отводится главная роль в вопросах подготовки кадров, освоения новых специальностей, трансформации знаний в товар. Без университетов невозможно вхождение страны в инновационную сферу. Именно университеты должны раскрыть потенциал и конкурентные преимущества российского Севера для подъема всей страны. Ученому сообществу России вместе с государственными структурами надлежит создавать систему развития интеллектуальных ресурсов для формирования экономики знаний.

Во многих странах научные исследования ведутся в университетских центрах и проектных лабораториях, специально созданных для решения задач технологического прорыва. И здесь успешно партнерствуют наука и образование, закладывается база для научной деятельности. Талантливой молодежи помогают интегрироваться в инновационную среду.

Классический пример деятельности технологических центров (технопарков) представляет соседняя Финляндия. Технопарки появились здесь в середине 80-х годов прошлого века. Ныне при каждом из 20 университетов Финляндии действует технопарк, функционально связанный с вузом. Компании, действующие в рамках технопарков, не имеют налоговых льгот, но они могут покупать услуги университетов, давать консультации в области бизнес-планирования, защиты интеллектуальной собственности, трансфера технологий, создавать свои производства. В данной системе занято 2 тысячи человек. В подобных техцентрах осуществляется конструктивное сотрудничество между образованием и наукой, государством и бизнесом.

Настоящими центрами научно-технического развития и роста региона стал Университет Оулу. В Оулу местные власти сумели вместе с правительством создать на базе университета технопарк, в котором сконцентрированы сотни малых предприятий, специализирующихся на электронике, электротехнике, биотехнологиях. Главным партнером Оулу в этом проекте является известный во всем мире концерн NOKIA.

За последние 10—15 лет в целом ряде городов и коммун Северной Финляндии с учетом опыта Оулу созданы технологические деревни, где местное самоуправление стимулирует наукоемкое малое предпринимательство и весь спектр услуг.

По мнению финских ученых, в формировании северной политики следует исходить из принципов решения проблемы занятости населения на Севере, сохранения природы, стимулирования инновационного развития экономики, а также усиления роли университетов как центров обучения молодежи и международного сотрудничества. Кроме того, будущее социально-экономического развития севера Финляндии связывается с Северо-Западом России, а именно с инфраструктурой транспорта, связи, международного туризма, науки и образования.

Вообще, своеобразие экономического потенциала Финляндии и возможности, которые открываются нашим добрососедством, побуждают нас обратить более пристальное внимание на эту страну.

Уважаемые коллеги! Жизнь человечества сегодня необычайно сложна и динамична: появляются невиданные ранее новые технологии, возникают неизвестные в прошлом заболевания; возрастает угроза со стороны мирового терроризма; увеличивается разрыв между богатыми и бедными странами; меняется климат; увеличиваются масштабы техногенных катастроф, растет угроза необратимого разрушения окружающей среды. В подобных обстоятельствах человеческое сообщество в целях своей стабильности, своего будущего нуждается в единой стратегии.

Наука и образование составляют основу разумной деятельности цивилизации. Новейшая техника, ее влияние на человеческое сознание создает новую духовную среду, новое духовное состояние эпохи, которую я называю интеллектуальным пространством, и его я считаю важнейшим условием инновационного развития Севера.

Глобализация вовлекает нас в гущу мировых проблем независимо от наших желаний. Она несет не только угрозу, но и возможность интегрироваться в мировую экономику.

В своем выступлении на расширенном заседании Государственного совета "О стратегии развития России до 2020 года" Президент России В.В. Путин сказал: "Мы заинтересованы в самом активном участии в глобальных и региональных интеграционных процессах, в тесном торгово-экономическом и инвестиционном сотрудничестве, продвижении высоких технологий, внедрении их в повседневную жизнь".

Наука и образование являются мощнейшими двигателями процесса интеграции. Россия — часть циркумполярной цивилизации. Северный вектор ориентиру-

ет нас на тесные связи со странами циркумполярного мира, обязывая общими усилиями формировать единое интеллектуальное пространство, конструктивно сотрудничать, а не противостоять в борьбе.

Г.Д. Олейник,

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

ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ В КОНТЕКСТЕ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Наш комитет давно и плодотворно сотрудничает с Институтом экономических, социальных и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения Российской академии наук, Институтом экономических проблем Кольского научного центра РАН, другими институтами отделений и центров РАН. Это взаимодействие, безусловно, способствует глубокому и всестороннему анализу проблем, обсуждаемых комитетом, его более эффективной работе, поскольку именно научное сообщество всегда первым обращает внимание человечества на возникновение тех или иных опасных тенденций развития нашей цивилизации и ищет пути их преодоления.

Нас не может не тревожить тот факт, что в настоящее время заметно усиливается (или используется как провоцирующая) роль экологического фактора в возникновении современных конфликтов. Проблемы, связанные с противоречием между обществом и окружающей средой, становятся объектом опасных политических манипуляций и экономического шантажа — это и проблема управления выбросами в атмосферу углекислого газа, и проблемы, связанные с изменением климата, которые в прошедшем году заняли ведущее место в международной повестке дня, и так далее.

В обиход вводятся такие понятия, как "экологические преступления", которые в качестве современного зла Ватикан, по сообщению информационных агентств, недавно внес в список "смертных грехов". Можно над этим подшучивать, но это формирует определенное мировоззрение и соответственно отношение. Китайская сторона на конференции на острове Бали оперировала словосочетанием "климатические преступления". Это очень опасная тенденция, когда виновной в преступлении может быть признана страна. Ученые до сих пор спорят о причинах глобального потепления, а политический ярлык уже появился.

К сожалению, в эти процессы уже втягивается и Арктический регион. "Битва за Арктику", "Передел Арктики" — такими заголовками пестрят многие зарубежные издания. Арктическая тема затронута и в недавнем докладе господина Сола-

ны — главного идеолога внешней политики Евросоюза. Кроме того, интенсивное освоение природных ресурсов Крайнего Севера и Арктической зоны поставило под угрозу возможность коренных народов Севера вести традиционный образ жизни и заниматься традиционными промыслами. Для малочисленных этнических групп это фактически вопрос сохранения этноса. Требование обеспечить право коренного населения на земли исконного обитания и природные ресурсы, используемые в целях жизнеобеспечения, — это одна из точек потенциальной напряженности на севере планеты.

В качестве примера можно привести интервью главы норвежской ассоциации оленеводов, в котором он заявил, что при реализации планов строительства на севере страны более 1 тысяч дачных домиков, нескольких десятков гидроэлектростанций и ветроэнергетических парков саамской оленеводческой культуре к 2050 году грозит полное исчезновение, если государство не примет мер по охране необходимых земель и защите культуры и традиционного хозяйственного уклада саамов. При этом нужно отметить, что Норвегия ратифицировала Конвенцию МОТ № 169 "О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах", то есть, казалось бы, конфликтные ситуации не должны возникать.

Причина же, по которой Канада, Россия, ряд других государств воздерживались от ратификации Конвенции № 169, заключалась прежде всего в формулировках ее статьи 14, признававшей за соответствующими народами права собственности и владения землями, которые они традиционно занимают. Такая формулировка оказалась неприемлемой, поскольку Конституция России такой возможности не предусматривает.

Более того, в таком важном международном документе, принятом ООН прошлой осенью, как Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов мира, появился пункт о праве коренных народов на самоопределение. Эта очень спорная и конфликтногенная позиция в контексте современного политического развития не позволила ряду стран (в том числе и России) проголосовать за принятие указанной Декларации. Здесь есть над чем работать и ученым, и политикам, и представителям коренных малочисленных народов.

Следующий момент, на котором представляется необходимым остановиться, — это возникновение пристального внимания к открывающимся в результате глобального потепления экономическим возможностям Арктического региона. Прежде всего это использование минерально-сырьевых ресурсов арктического шельфа. Мы установили российский флаг на дне океана на Северном полюсе, но в будущем потребуются значительные усилия, чтобы этот приоритет отстоять. И очень бы хотелось, чтобы основной формой доказательства стали научные дискуссии и международное право, а не амбиции наших соседей по Арктике.

На заседаниях нашего комитета в Совете Федерации мы неоднократно говорили о необходимости усиления нашего присутствия на Шпицбергене, модернизации ледокольного флота, портовой инфраструктуры, северной авиации и аэродромной

сети, о необходимости поддержки отечественной рыбохозяйственной отрасли. Ведь совершенно очевидно, что нам на Севере нужен мощный современный флот: научный, военный, рыбопромысловый и так далее.

Более того, чтобы достойно отвечать на современные вызовы Арктики, нужны новые технологии работы в море в экстремальных условиях, новые материалы, новые способы и средства защиты окружающей среды, развитая, оснащенная современным оборудованием сеть наблюдения.

Я не призываю изобретать велосипед, давайте использовать все лучшее, что есть в мире. Когда-то мы были пионерами многих исследований и начинаний в Арктике и Мировом океане. Теперь надо максимально использовать возможности объединенных усилий в рамках проектов различных международных организаций — Арктического совета, Совета Баренцева / Евроарктического региона, ЮНЕП и, конечно, таких масштабных международных мероприятий, как Международный полярный год.

Как сказано в пресс-релизе Росгидромета, в отличие от предыдущих "полярных годов" российская научная программа этого года включает социально ориентированные исследования. И это оправданно, поскольку мы — ведущая полярная держава и должны серьезно заниматься Севером.

С учетом той важной роли, которую играет Арктика в национальной экономике, в обеспечении безопасности и геополитических интересов России, хотелось бы акцентировать внимание на необходимости законодательного регулирования нашей деятельности в Арктической зоне. Совокупность факторов, определяющих, с одной стороны, уникальность природно-климатических и экологических условий Арктической зоны, а с другой стороны — потребность проведения здесь хозяйственной и иной деятельности, диктует необходимость установления особых, исключительных именно для Арктики условий, требований и ограничений в экономической деятельности и жизнеобеспечении населения.

Основа для такой работы есть: наш комитет разработал соответствующий проект федерального закона еще несколько лет назад, в Минрегионе России есть свои версии. Это уже не терпит отлагательства.

В завершение хотелось бы сказать, что за всеми этими событиями и делами мы не должны забывать о людях, которые работают и будут привлекаться для работы в столь экстремальных климатических условиях. Ни для кого не секрет, что за последнее десятилетие в результате оттока населения на Севере остро стоит проблема с квалифицированными кадрами. Экономическая привлекательность работы на Севере фактически исчезла. Более высокая оплата труда, оставшиеся государственные гарантии и компенсации не компенсируют в полном объеме повышенные издержки на жизнеобеспечение, поддержание и восстановление здоровья.

По оценкам физиологов, биологический возраст северян больше календарного на 10 лет. Поэтому будет справедливым, чтобы человек, приезжающий для работы на Север, и члены его семьи имели гарантии получения дополнительной поддержки в случае утраты их здоровья. Представляется целесообразным создание системы

обязательного страхования здоровья людей, приехавших в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности. Подчеркиваю, это не медицинское страхование, а страхование работодателем здоровья работника. В случае если заболел он сам или член его семьи, дополнительная финансовая помощь на лечение ему будет гарантирована. И это — лишь один из возможных механизмов защиты человека, живущего и работающего в суровых условиях Арктики.

Если мы хотим, чтобы человек плодотворно работал в экстремальных северных условиях, мы обязаны сделать всё возможное для его защиты. И это должно стать правилом.

В.И. Голдин,

*доктор исторических наук, профессор,
проректор по научной работе Поморского государственного университета
имени М.В. Ломоносова.*

РОЛЬ КЛАССИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА В ОБЕСПЕЧЕНИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ АРКТИКИ И СЕВЕРА*

Север в XXI веке вызывает колоссальный интерес в современном мире. Нередко наступившее столетие именуют "веком Арктики", имея при этом в виду и прилегающие к арктическому пространству территории суши. Здесь находятся колоссальные запасы полезных ископаемых, и прежде всего нефти и газа, дефицит которых все острее ощущается в мире. Север является важнейшим источником биоресурсов, обладает стратегически важными коммуникационными и иными возможностями. Но в связи с этим одним из ключевых становится вопрос, что это даст для самого Севера и живущих здесь людей, особенно представителей коренных этносов. Существуют колоссальные риски загрязнения и уничтожения окружающей среды, привычной среды обитания северных народов. Налицо — реальные угрозы, что входящие на Север транснациональные корпорации будут заботиться прежде всего о собственных выгодах, получении прибылей, снижении расходов за счет потерь местного населения, экологических издержек. Недопущение этого является важным и актуальным для всех живущих на Севере сегодня, и в частности европейцев.

Потребность решения общих для Севера Европейского континента (и других северных территорий земного шара) проблем экологии, охраны чрезвычайно рани-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ и администрации Архангельской области в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ "Исследование феномена регионального классического университета как центра образования, науки и культуры в современных условиях инновационного развития и модернизации (на примере европейского Севера России)", проект № 07-03-48307 а/С.

мой северной среды обитания, обеспечение оптимального диалога человека и природы, должное использование колоссальных природно-сырьевых ресурсов суши и моря, сохранение и приумножение лучших традиций северной культуры и истории — все это стимулировало исследовательский диалог и международное научное сотрудничество на Севере и сделало их весьма результативными.

При всей значимости процессов глобализации в современном мире не менее значимы и тесно переплетаются с ними процессы регионализации. Как свидетельствует исторический опыт, сила, могущество, успехи в развитии России и, напротив, преодоление трудностей, "собрание" страны в сложные и переломные моменты ее истории и движение вперед во многом обеспечивались усилиями именно российских регионов и их населения. Глобальные и общенациональные императивы и ценности должны учитывать и переплетаться с региональными и местными культурно-историческими традициями, не утрачивая связь с историческими корнями, а развивая в наше время и на новом уровне многогранную культурную самобытность нашей страны.

Одним из макрорегионов России является европейский Север — огромное и во многом уникальное географическое и социокультурное пространство, простирающееся от границ с Норвегией и Финляндией на западе до Уральских гор на востоке, объединяющее сегодня 6 субъектов Российской Федерации. Европейский Север России имеет давнюю и славную историю, непростое настоящее, и хотелось бы верить в его доброе будущее. Этот огромный регион России таит в своих недрах колоссальные запасы полезных ископаемых, и все-таки его главное богатство — люди. Увы, численность населения Севера, как и населения нашей страны в целом, сокращается в течение уже 15 с лишним лет. В сложной современной демографической ситуации нелишним будет вспомнить размышления М.В. омоносова "О сохранении и размножении российского народа", разумеется, с коррекцией на реалии XXI века. Но, помимо сохранения населения, чрезвычайно важным является обеспечение его благополучия, приумножение интеллектуального капитала, развитие на Севере инновационной экономики, основанной на знаниях.

Университеты призваны играть и играют в дальнейшем исключительно важную роль в развитии Севера и Арктики, ибо они по предназначению являются центрами науки, образования, культуры, инновационной деятельности в регионе. Именно университеты как системные интеграторы создают ткань межчеловеческого, межкультурного, гуманитарного общения.

Поморский государственный университет имени М.В. Ломоносова, в ноябре 2007 года отметивший свое 75-летие, — один из крупнейших вузов на европейском Севере России. В нем обучается 16,5 тысячи студентов очного, заочного и вечернего отделений, слушателей, аспирантов и докторантов. В составе ПГУ — 2 института, 22 факультета, 68 кафедр, 25 научных центров и лабораторий. Университет имеет 3 филиала и 6 представительств на территории Архангельской области. В Поморском университете работают ныне более 650 штатных преподавателей, в том числе 70 докторов наук и профессоров и около 380 кандидатов наук и

доцентов, а с учетом внештатных преподавателей — более 110 докторов наук и профессором и около 430 кандидатов наук и доцентов.

Архангельск с момента основания в 1584 году играл важную роль в международных отношениях России, стал своеобразным "окном в Европу", внес исключительно большой вклад в освоение Арктики, развитие Северного морского пути. В условиях качественно нового этапа и открывшихся возможностей развития международного сотрудничества на Севере во второй половине 1980-х годов и в последующие два десятилетия наш вуз играет важную роль в этой области. В январе 1993 года был создан Баренцево/Евроарктический регион (БЕАР), объединивший северные регионы 4 стран (Норвегии, России, Финляндии и Швеции). За 10 лет число северных территорий этих государств, участвующих в работе БЕАР на региональном уровне, увеличилось с 7 до 13.

Через три месяца после учреждения БЕАР, в апреле 1993 года, в Архангельске прошла представительная международная конференция (инициатором и одним из организаторов которой выступил Поморский университет) с участием политиков и ученых на тему "Баренцев регион: сотрудничество в сфере образования и исследований". Она расширила и конкретизировала повестку и направления сотрудничества. В ходе визита в Архангельск для участия в указанной конференции министрами иностранных дел Норвегии и России — Ю.Й. Холстом и А.В. Козыревым — был открыт Норвежско-Поморский университетский центр в Архангельске на базе Поморского университета, сыгравший в дальнейшем важную роль в развитии международного сотрудничества, и в первую очередь в реализации совместных проектов в области образования и науки. В августе 1993 года по представлению министерств иностранных дел России и Норвегии, поддержанному Министерством образования Российской Федерации, постановлением Правительства нашей страны Поморский государственный педагогический университет был преобразован в Поморский международный педагогический университет имени М.В. Ломоносова (ПМПУ). Международный статус всемерно способствовал развитию вуза, налаживанию широкого и всестороннего сотрудничества с зарубежными партнерами. С преобразованием в 1996 году в классический университет ПГУ в полной мере сохранил и приумножил свои международные связи и сотрудничество.

Сегодня наш университет имеет договоры о сотрудничестве с 45 высшими учебными заведениями 11 стран Европы, Америки и Азии, участвует в реализации десятков международных программ и проектов, что позволяет активно позиционировать себя в международном научно-образовательном сообществе, способствует высокой академической мобильности преподавателей, докторантов, аспирантов и студентов. Особое место в международном сотрудничестве ПГУ принадлежит Северной Европе и северному, арктическому пространству.

В 90-е годы в БЕАР быстро набирал силу процесс интернационализации в сфере науки и высшей школы, что воплощалось в подписание международных соглашений вузов, инициирование научных проектов и программ, в том числе меж-

дисциплинарных. Создавались так называемые сети (networks), или своего рода исследовательские консорциумы, по различным отраслям знаний, например, сеть экологических центров Баренцева региона, сеть гендерных центров и так далее. Время показало, что наиболее активно и плодотворно развивался процесс международного научного сотрудничества в гуманитарных и социальных науках — истории, этнографии, религиоведении, культурологии, что способствовало формированию "человеческого измерения" Баренцева региона.

11 января 2003 года, в связи с 10-летием БЕАР, состоялась встреча глав правительств стран БЕАР и Еврокомиссии. В подписанной ими Декларации высоко оценивалось значение сотрудничества в БЕАР и сферы образования и научных исследований для развития региона. В мае того же года рабочая группа по науке и высшему образованию БЕАР выступила с инициативой создания единого научно-образовательного пространства региона.

В июне 2003 года министр образования Российской Федерации В.М. Филиппов посетил Архангельск и Поморский университет, где знакомился с опытом развития международного сотрудничества в области науки и высшего образования в Баренцево/Евроарктическом регионе. В приказе министра от 7 октября того же года были высоко оценены результаты сотрудничества в научно-образовательной сфере в Баренцевом регионе, а Архангельская область была признана одним из пилотных регионов по реализации принципов Болонской декларации.

Анализируя современные процессы развития Баренцева региона, документы его Совета и Регионального совета, можно убедиться в том, что развитие образования, научных исследований, компетенции относятся к числу важнейших приоритетов его развития. Министр иностранных дел Финляндии Е. Туомийя в числе приоритетов председательства Финляндии в Совете БЕАР (осень 2005 — осень 2007 года) назвал, например, "исследования, обучение и образование для укрепления и развития знаний, умений и компетенции в тесной связи с индустрией и бизнесом". Ныне уже Россия приняла председательство в Совете БЕАР (до 2009 года), и от нее во многом будут зависеть приоритеты его развития. Кроме того, сейчас создается международный Баренц-секретариат, призванный дать новый импульс и привлечь новые ресурсы для сотрудничества в регионе.

В 2006 году в Киркенесе (Норвегия) был создан Баренцев институт, призванный стать важным центром консолидации и поддержки международных научных исследований в регионе, подготовки кадров. Складывается междисциплинарное направление научных исследований — "borderology" — наука о границах, трансграничном сотрудничестве регионов. Оно охватывает широкий круг исторических, социогуманитарных, экологических, энергетических и естественно-научных проблем.

В сентябре 2006 года директор Баренцева института У. Рокберг, посетивший ПГУ вместе с норвежскими коллегами, провел презентацию института и его исследовательских программ; в некоторых из них уже участвуют российские ученые, и в том числе из Поморского университета. ПГУ внес свои предложения для возмож-

ного участия в каждой из программ Баренцева института: 1) нефть, инфраструктура и социальная трансформация; 2) региональное строительство и трансграничное сотрудничество; 3) кросс-граничный бизнес и торговля. В ходе указанного визита был подписан меморандум о сотрудничестве Баренцева института и ПГУ.

Примером крупного междисциплинарного проекта является международная исследовательская программа "Модернизационный процесс в Баренцевом регионе", осуществляемая университетами стран — членов БЕАР при активном участии Поморского университета с 2003 года. В настоящее время развернулась работа над созданием учебника истории Баренцева региона и энциклопедии БЕАР, которые предполагается подготовить к изданию в 2009 году.

Северные субъекты Российской Федерации и отдельные вузы региона участвуют в Болонском и Баренцевом процессах, в формировании научно-образовательного пространства БЕАР, но с существенно различающейся активностью. Поморский университет здесь — в числе лидеров, и ежегодно на нашей базе проводятся различные российские и международные форумы, посвященные осмыслению этой проблематики. Принципиальное значение имело, например, проведение на базе ПГУ в марте 2005 года международной конференции "Формирование единого научного образовательного пространства на европейском Севере как ответ на вызовы XXI века" с публикацией ее материалов. В конце ноября — начале декабря 2006 года Поморским университетом при поддержке Федерального агентства по образованию была организована международная научно-практическая конференция "Создание научно-образовательного пространства Баренцево/Евроарктического региона: состояние, проблемы, перспективы". Материалы этого форума также были опубликованы*.

Поморский университет является одним из важных центров изучения международных отношений на Севере и в Арктике**. С 2002 года в Архангельске при финансовой поддержке Секретариата БЕАР издается международный историко-архивный и общественно-политический "Баренц-журнал". Его учредителями стали ПГУ имени М.В. Ломоносова и Университет Тромсё (Норвегия). Журнал издается в Поморском университете, но в состав редакционной коллегии включены представители всех стран Баренцева региона. В 2007 году журнал превратился в рецензируемое издание.

ПГУ стал одним из признанных научных центров скандинавистики. В сентябре 2008 года на его базе пройдет XVI конференция по изучению Скандинавских стран и Финляндии. Это будет уже третий подобный форум, проводимый в Архангельске.

* Формирование единого научно-образовательного пространства на европейском Севере как ответ на вызовы XXI века. Архангельск, 2005; Создание научно-образовательного пространства Баренцево/Евроарктического региона: состояние, проблемы, перспективы. Архангельск, 2007.

** Русский Север в системе геополитических интересов России. Москва — Архангельск, 2002; Баренц-журнал. 2006. № (14): Материалы международной научной конференции "Международное сотрудничество на Севере России в условиях глобализации" и др.

Преподаватели и научные сотрудники ПГУ участвуют в различных научных программах и структурах образовательного сотрудничества на Севере и в Арктике. В июне 2007 года в Архангельске состоялось заседание Совета управления Университета Арктики с обсуждением широкого круга вопросов, в том числе создания совместных магистерских программ (ранее реализовывались только бакалаврские программы), учреждения новых сетей (например, "Локальное и региональное развитие"). Проректор по международным связям ПГУ доцент А.С. Крылов избран членом Совета управления Университета Арктики, единственным от России.

В январе 2006 года с участием ПГУ был учрежден Трансграничный университет, консорциум ряда северороссийских и финских университетов по созданию и реализации совместных магистерских программ. ПГУ является полным членом этого проекта по направлениям "информационные технологии" и "социальная работа". Ведется сотрудничество с Ассоциацией циркумполярных университетов.

Тесное и уже многолетнее сотрудничество с североевропейскими странами убеждает нас, что опыт взаимодействия власти, науки и высшего образования в Скандинавских странах и Финляндии весьма интересен и полезен для России. Университеты в северных регионах этих государств создавались в 60—70-е годы XX века, когда правительства взяли курс на интенсивное освоение указанных территорий. Власти сделали ставку на создание университетов, которые должны были стать (и на деле стали) мозговыми и кадровыми центрами, определяющими оптимальную стратегию освоения и развития этих территорий с учетом культурно-исторических традиций коренного населения, с тем чтобы свести к минимуму возможный вред, экологический урон среде обитания. Сегодня эти мощные и прекрасно оснащенные университеты имеют в своем составе научно-исследовательские институты, координируют деятельность колледжей и учебных заведений иных типов. Опыт наших зарубежных партнеров по Баренцеву региону убеждает, что тесный и заинтересованный альянс центральных, региональных властей, учреждений образования и науки дает положительные результаты. Он может и должен быть в полной мере использован для дальнейшего освоения и обеспечения устойчивого развития европейского Севера России.

Международное региональное сотрудничество в области науки и образования на европейском Севере представляется важным и необходимым для решения актуальных проблем современности, динамичного развития всего макрорегиона ради живущих в нем людей. Исторические традиции северного гуманизма, социально ориентированного развития, в полной мере характерные для наших скандинавских и финских соседей, имеют непреходящую ценность и для северян, живущих и работающих в России. Наука и образование — органическая часть культуры, а русский Север по праву считается кладезем русской национальной культуры, хранителем ее лучших традиций. И в современных условиях весьма противоречивых процессов глобализации очень важно, чтобы в безбрежном порыве вестернизации мы не забыли свои национальные исторические корни, великие и самобытные традиции русской культуры, образования и науки.

Ученые Поморского университета многие годы плодотворно исследуют проблемы истории, настоящего и будущего русского Севера и Архангельской области, в частности регионализма и региональной политики*, конструктивно подходят к расширению регионального и межрегионального сотрудничества, стремятся внести максимальный вклад в развитие своего региона, его взаимовыгодное партнерство с федеральным центром.

В феврале 2004 года по инициативе ПГУ в Северодвинске состоялось первое выездное заседание Высшего совета Национального комитета "Интеллектуальные ресурсы России" с повесткой дня "Инновационное развитие региона: цели и приоритеты", на котором выступал с докладом Председатель Совета Федерации С.М. Миронов. Были официально учреждены Поморское региональное отделение Российской академии естественных наук (РАЕН) и аналогичное отделение Национального комитета. В ходе заседания была высказана целесообразность создания наукоградов в Северодвинске и Мирном.

В январе 2006 года в Поморском университете состоялся "круглый стол" Национального комитета "Интеллектуальные ресурсы России" на тему "Ресурсы развития российской науки в XXI веке". Его материалы, а также представленные статьи и доклады по широкому комплексу проблем были опубликованы в специальном номере "Вестника Национального комитета "Интеллектуальные ресурсы России" в 2006 году**. Издание получило высокую оценку российской научной общественности.

На расширенном заседании Поморских региональных отделений РАЕН и Национального комитета "Интеллектуальные ресурсы России" совместно с ученым советом ПГУ имени М.В. Ломоносова с участием московских гостей, состоявшемся в феврале 2007 года, были подведены итоги и определены перспективы сотрудничества ученых вузов, представителей академической и отраслевой науки Севера по развитию науки, образования и инновационной деятельности в регионе***. Концепция "северной цивилизации", тематика северного пути, северного вектора развития, северного характера и стиля жизни занимает важное место в работах ученых университета****.

* Холодный дом России. Документы, исследования, размышления о региональных приоритетах европейского Севера. Архангельск, 1996; В.Н. Булатов. Русский Север. В 5 т. Архангельск, 1997—2001; Региональная политика и проблемы развития европейского Севера: взгляд из XX в XXI век. Архангельск, 1999; Ю.Ф. Лукин. История и экология, экономика в меняющейся России: взгляд из Архангельска. Архангельск, 2001; Ю.Ф. Лукин и др. Северное регионоведение в современной регионологии. Архангельск, 2005, и др.

** Вестник Национального комитета "Интеллектуальные ресурсы России". 2006. № 4.

*** Под знаком юбилея университета // Ломоносовец. 2007. 22 февраля.

**** Регионализация и глобализация: общественные процессы в России и на европейском Севере в XX—XXI веках. Архангельск, 2007; Н.М. Терехин. Метафизика Севера. Архангельск, 2004; С.И. Шубин. Северный вектор политики России. Архангельск, 2006; В.И. Голдин. Северная цивилизация и научное сообщество // Северный регион: наука, образование, культура. 2002. № 6; В.И. Голдин. Страны европейского Севера в XX — начале XXI века: разные траектории движения // XVII Ломоносовские международные научные чтения. Архангельск, 2005. Вып. 1 и др.

В 2006 году при активном участии наших ученых была завершена работа над Концепцией стратегии развития Архангельской области до 2015 года. При рассмотрении пяти возможных сценариев развития в качестве основного был одобрен переходный путь от традиционного (связанного с лесопереработкой) к инновационному. Реализация его должна была проходить в рамках первого этапа (2005—2008 годы) этой среднесрочной программы. В случае объединения Архангельской области с Ненецким автономным округом планировался переход к реализации системообразующих проектов и мультипликативного сценария, нацеленного на качественно новый уровень развития и повышение уровня жизни населения, приближение его к международным стандартам*.

В конце июня 2006 года основные положения этого стратегического документа были обсуждены и одобрены на научно-практической конференции, состоявшейся в Поморском университете с участием руководителей и ученых вузов и научных учреждений области. В ходе дальнейшей доработки Концепции стратегии развития области срок действия документа был продлен до 2020 года (вместо 2015 года в первоначальном варианте).

Поморский университет активно работает на укрепление и развитие научной среды региона посредством содействия в создании наукоградов в Северодвинске и Мирном, полагая, что они будут способствовать развитию Архангельской области не как сырьевого придатка, а как центра инновационной активности на Севере России. Будущие наукограды — это и мощная материально-техническая, и опытно-экспериментальная научная площадка в тесной связи с производством; это и новые рабочие места для высококвалифицированных специалистов, растущие потребности не только в подготовке кадров, но и в тесной взаимосвязи естественных и точных наук с техническими, а этих научных отраслей, в свою очередь, — с гуманитарными и социальными науками в целях гармоничного научно-образовательного, социального и культурного развития территорий.

Наш университет не только вобрал в себя мощный высокоинтеллектуальный потенциал региона, но и динамично приумножает его, превратившись в ключевой интеллектуальный, управленческий, социальный, культурный механизм для решения комплекса региональных проблем европейского Севера. Университет видит и реализует свою роль в качестве центра науки, образования, культуры и инновационной деятельности на северных территориях.

В Поморском университете сложилось и реализуется сегодня более 20 основных научных направлений по широкому спектру гуманитарных, социальных, естественных и точных наук. В их рамках выполняются научные исследования (преимущественно междисциплинарного характера) и ведутся подготовка и аттестация научно-педагогических кадров по ряду приоритетных направлений науки, техники и технологий в России, а также актуальных для решения проблем Севера и северных территорий. Североведческая тематика в целом занимает центральное место в

* От стратегии традиций к стратегии инноваций. Интервью с Е. Михайловским, директором департамента экономического развития // Волна. 2006. 27 июня.

научной деятельности университета. Назовем некоторые из основных научных направлений ПГУ, связанных с тематикой Севера: "История и культура европейского Севера с древнейших времен до наших дней"; "Развитие образования и образовательного пространства на европейском Севере"; "Фольклор и этнография народов европейского Севера России"; "Дети Севера: здоровье, рост, развитие"; "Экология европейского Севера"; "Северное регионоведение"; "Состояние и рациональное использование растительных ресурсов европейского Севера России"; "Актуальные проблемы применения информационных и коммуникационных технологий в профессиональной деятельности специалистов на европейском Севере".

Перспективы развития основных научных направлений ПГУ видятся в аккумуляровании в них коллективных и групповых тем, в объединении и концентрации ресурсов для ведения исследований, в актуализации разрабатываемой научной проблематики. С этим и будет связано расширение числа основных университетских научных направлений в будущем и спектра исследовательской деятельности.

Ученые Поморского университета находятся в числе лидеров в научно-исследовательской деятельности в сфере гуманитарных и социальных наук, в гуманитарном образовании и обществознании на европейском Севере России. В университете ведутся разработка широкого комплекса научных проблем, изучение генетики северной культуры, исследование особого генотипа северного исторического развития. Важнейшей задачей университета, его ученых и преподавателей является целенаправленная работа по усвоению его воспитанниками фундаментальных ценностей гуманитарного образования, мировоззрения, высоких нравственных идеалов. Высокоочтимые ценности северного гуманизма лежат в основе социально ориентированной модели развития, прогресса и процветания Скандинавских стран и Финляндии, они не должны быть пустым звуком для северян, живущих в России. Это весьма важно и актуально с учетом тех социальных, нравственных и экономических потерь, которые понесли русский Север и северяне в условиях постсоветских реформ, в стремлении насадить здесь чуждые ценности и нравы.

Основываясь на глубоком и всестороннем изучении исторического опыта освоения русского Севера в сопоставлении с опытом зарубежных стран, важно обеспечить решение современных и будущих проблем дальнейшего, нового великого освоения Севера с учетом интересов северян не путем индустриального наступления с угрозой уничтожения традиционной и чрезвычайно ранимой среды обитания, но руководствуясь императивами экологии северной культуры и человека в суровых условиях Севера, сохранения его здоровья, обеспечения достойного уровня и качества жизни.

Ученые университета комплексно работают в сфере экологии, занимаясь как проблемами мониторинга и защиты окружающей и чрезвычайно ранимой на Севере природной среды, так и экологии культуры, экологии духа, экологии человека, исторической экологии.

Памятуя о том, что русский Север — кладезь российской национальной культуры и памятник культуры мирового значения, ученые университета активно зани-

маются исследовательской деятельностью в этой сфере, тесно взаимодействуют на основе соглашений о сотрудничестве с федеральными и местными музеями, архивами, национальными парками. Университет видит большие возможности в формировании в регионе индустрии туризма, основывающейся на уникальных богатствах северной народной культуры и истории.

Ученые университета своими исследованиями и практической деятельностью вносят весомый вклад в формирование так называемой новой экономики. Это социально ориентированная экономика, в которой особое значение приобретают вложения в человека, где посредством динамичного развития образования и науки обеспечивается рост человеческого капитала страны и регионов. Высокий уровень образованности в стране и в конкретном регионе является одним из важных конкурентных преимуществ в современной экономике. Построение общества, основанного на знаниях, — единственный путь эффективного хозяйствования в XXI веке. В новых условиях на первый план выходит развитие экономики регионов, субъектов Федерации, возрастает ответственность их руководителей за решение задач социально-экономического и научно-технического, инновационного развития своих территорий, а это, в свою очередь, требует взаимопонимания и тесного сотрудничества с наукой и высшей школой.

Успех развития региона во многом зависит от его управленческой, творческой, научной элиты. Теоретические и практические аспекты подготовки современных управленцев, философское осмысление проблем лидерства и реализация научных постулатов на практике, формирование в регионе современно мыслящей элиты занимает важное место в деятельности ученых Поморского университета.

В университете продуктивно изучается широкий комплекс медико-биологических и физиологических проблем. Фундаментальные научные исследования сочетаются с прикладными, направленными на решение актуальных вопросов сохранения и укрепления здоровья, помощи детям, имеющим проблемы развития, подростковой наркомании и так далее. В Архангельской области разработана и внедрена модель оказания комплексной помощи детям с проблемами развития.

Чрезвычайно важным и перспективным представляется комплексное исследование проблем географии, геологии, геоэкологии и геополитики Севера и Арктики в связи с возрастанием роли суши и моря этих территорий в мировом развитии XXI века, усилением борьбы за природно-сырьевые ресурсы в мире. В течение длительного периода времени изучается изменение климата на Севере. Научные наработки у ученых Поморского университета требуют последовательного развития. Заметим, что в ноябре 2007 года вышел в свет том "Природа Архангельского Севера" Поморской энциклопедии. Руководителем авторского коллектива, объединившего 260 ученых, стала заведующая кафедрой географии и геоэкологии ПГУ профессор Н.М. Бызова. Кстати, это уже третий вышедший в свет том 5-томного энциклопедического проекта, который был инициирован в начале 90-х годов Поморским университетом.

В Поморском государственном университете достигнуты в последние годы хорошая динамика развития и высокая результативность научных исследований, подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров в области физики, биологии. Хотелось бы, чтобы эти позитивные тенденции распространились и на математику, информатику, химию. Продуктивной представляется идея образования Архангельского регионального научно-образовательного центра естественных наук — важного фундамента для создания в регионе новых наукоемких и высокотехнологических рабочих мест, развития постиндустриальной экономики.

Осмыслению истории и современных проблем развития науки на Севере России, роли научного комплекса Поморского университета в решении актуальных проблем региона, в подготовке и аттестации научных и научно-педагогических кадров посвящены две монографии, изданные в ПГУ в ноябре 2007 года и посвященные юбилею вуза*.

Укрепление научного и кадрового потенциала создает предпосылки для роста инновационной активности в регионе. Важно, чтобы инновационная деятельность охватывала не только сферу техники и технологий, материального производства, но и управление, социальную сферу, социальную работу и так далее. Университет участвовал в двух федеральных инновационно-образовательных конкурсах, и хотелось бы надеяться, что приобретенный здесь опыт послужит достижению желаемого результата.

Активное участие ПГУ в международном сотрудничестве и широкая разработка культурной и социально-гуманитарной тематики делает целесообразной постановку вопроса о создании в Поморском университете кафедры ЮНЕСКО.

В заключение хотелось бы коснуться темы, которая сегодня у многих на устах и является предметом дискуссий. Речь идет об образовании федеральных университетов и об идее создания Северного федерального университета в Архангельске. По существу, с начала 90-х годов идея интеграции науки и высшего образования в Архангельске и регионе не сходит с повестки дня. Инициатором здесь традиционно выступает Поморский университет. В феврале 2007 года ученый совет ПГУ имени М.В. Ломоносова высказался за создание в Архангельске Северного федерального университета. Архангельск, несомненно, имеет серьезные основания для создания такого университета именно на своей территории. Они коренятся в истории, культуре, географии, геополитике и требуют специального и предметного разговора. Университетский и академический научный и кадровый потенциал Архангельска и Северодвинска является более мощным, чем Мурманска, Вологды, Сыктывкара или Петрозаводска. Создание Северного федерального университета способствовало бы кардинальному обновлению всей материально-технической и опытно-экспериментальной базы и дало Архангельску и Архангельской области шанс на мощный стратегический прорыв и дальнейшее развитие на инновационной, наукоемкой основе в XXI веке. А это, в свою очередь, внесло бы весомый

* В.Н. Булатов. Наука на Архангельском Севере. Архангельск, 2007; В.И. Голдин. Богатство Севера наукой прирастать. Архангельск, 2007.

вклад в развитие общества и экономики, построенных на знаниях, на европейском Севере страны в целом, в оптимальное освоение ресурсов Севера и Арктики.

В.М. Членов,

Министр транспорта Республики Саха (Якутия)

О СОСТОЯНИИ И РАЗВИТИИ СЕТИ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)

Состояние и уровень развития автомобильных дорог Республики Саха (Якутия) сейчас характеризуются неравномерностью размещения по территории, сосредоточенностью большей части дорог с твердым покрытием в центральной, западной и южной частях республики; низким техническим состоянием, незначительной протяженностью дорог с усовершенствованным типом покрытия, наличием грунтовых дорог, не обеспечивающих круглогодичный проезд; отсутствием устойчивой автомобильной связи с другими регионами страны, столицы республики — с районными центрами и поселениями; несоответствием технического состояния существующих автомобильных дорог потребностям экономики республики в транспортных связях.

Общая протяженность сети автомобильных дорог на территории Республики Саха (Якутия) составляет свыше 30 тыс. километров, из которых более половины представлены временными (сезонными) дорогами — автозимниками. Только 28% региональных автодорог эксплуатируется круглогодично.

Из 612 сельских населенных пунктов только 203 (33%) связаны с районными центрами дорожной сетью с твердым типом покрытия, 25 районов из 33 не имеют устойчивой (круглогодичной) автотранспортной связи между собой. В настоящее время 56% населения проживает в районах, не имеющих круглогодичной транспортной доступности.

По состоянию на 1 января 2007 года протяженность сети автомобильных дорог общего пользования составила 21 769,6 километра, из них с твердым покрытием — 7566 километров: федерального значения — 2081 километр, из них с твердым покрытием — 1964 километра; регионального значения (с учетом зимних и ледовых переправ) — 19 688,6 километра, из них с твердым покрытием — 5602 километра, в том числе:

республиканского значения — 12 365,7 километра, из них с твердым покрытием — 4174,9 километра (постановлением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2007 года № 566 строящаяся автомобильная дорога "Вилуй" от автомобильной дороги М-53 "Байкал" через Братск, Усть-Кут, Мирный до Якутска протяженностью 2779 километров, в том числе на территории Республики Саха

(Якутия) — 1553 километра, — включена в перечень автомобильных дорог федерального значения);

местного значения — 7322,9 километра, из них с твердым покрытием — 1427,1 километра.

В сети дорог общего пользования нет дорог I и II категорий. Параметрам III технической категории соответствует только федеральная автомобильная дорога "Лена", а также небольшие участки по дорогам республиканского значения протяженностью 171 километр.

Густота автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием на 1 тыс. кв. километров территории составляет всего 2,7 километра, что в 11 раз ниже среднего российского показателя. К примеру, в Приморском крае этот показатель равен 43,1 километра, в Амурской области — 20,5 километра, в Сахалинской области — 9,3 километра, в Хабаровском крае — 6 километров, в Магаданской области — 4,8 километра.

На дорогах общего пользования республики эксплуатируются 3704 водопропускные трубы и 714 мостовых переходов, из которых 220 единиц — на федеральных дорогах, 288 единиц — на региональных дорогах, 206 единиц — на муниципальных дорогах. Результаты диагностики региональной сети автомобильных дорог в 2006 году показали, что 177 мостов (5109,7 погонного метра) находятся в неудовлетворительном состоянии, 18 единиц (755,5 погонного метра) — в аварийном состоянии и требуют перестройки, 4 моста (211,5 погонного метра) разрушены.

Также существует проблема в организации движения по автозимникам и ледовым переправам, обусловленная отсутствием инженерно-технических решений по их обустройству.

В республике функционирует 48 ледовых переправ, в том числе 2 — на автомобильной дороге федерального значения "Колыма". Из 10 тыс. километров автозимников, по которым осуществляется движение наземного транспорта общего назначения, свыше 5 тыс. километров дорог проходят по льду рек Лена, Индигирка, Анабар, Колыма, Алдан и Яна, по которым устанавливается наземная транспортная связь со всеми населенными пунктами и завозятся жизненно необходимые грузы.

В условиях Крайнего Севера, когда температура в зимний период достигает максимально низких показателей (-50° , -60°C с декабря по февраль) и толщина льда на реках и водоемах достигает от 1,5 до 2,5 метра, при устройстве ледовых переправ и ледовых дорог крайне сложно соблюдать требования всех пунктов Отраслевых дорожных норм ОДН 218.010—98 "Автомобильные дороги общего пользования". В связи с этим из-за разногласий с ГИМС МЧС по Республике Саха (Якутия) в период организации и эксплуатации ледовых переправ возникают проблемы при завозе жизненно необходимых грузов в отдаленные районы республики.

Таким образом, оценивая в целом состояние развития сети автомобильных дорог Якутии как неудовлетворительное, следует подчеркнуть, что причиной такого

положения являются относительно невысокие темпы нового автодорожного строительства, реконструкции и капитального ремонта федеральных и региональных дорог в связи с недостаточным финансированием.

Для сохранения действующей сети автомобильных дорог республики, ее развития и модернизации в экстремальных климатических условиях требуется ежегодно не менее 3,2 млрд. рублей. Однако фактическое финансирование ремонта обеспечивается лишь на 12% от потребности, содержания — на 31%.

**Объемы финансирования дорожного хозяйства Республики Саха (Якутия)
за 2002—2006 годы**

Источники финансирования:	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Бюджет Российской Федерации	431,2	518,3	789,5	863,0	1281,2
Бюджет Республики Саха (Якутия)	1355,0	1418,0	1270,0	1779,0	1524,0
Субсидии из федерального бюджета	97,0	97,0	97,0	190,0	100,0

Распределение субсидий из федерального бюджета по регионам имеет субъективный характер, производится без учета показателей развития автодорожной сети и особенностей регионов. Регионы России со слабой транспортной инфраструктурой имеют равные условия финансирования с более развитыми субъектами Федерации, что может привести к неравномерности дальнейшего совершенствования опорной сети в целом на территории Российской Федерации. Эта проблема характерна для регионов Дальневосточного федерального округа, где климатические особенности влияют на быстрый износ дорог и ведут к увеличению эксплуатационных и строительных затрат в дорожном хозяйстве.

В рамках Федеральной целевой программы "Модернизация транспортной системы России (2002—2010 годы)" Республикой Саха (Якутия) были поданы бюджетные заявки на софинансирование из федерального бюджета в 2008 году для строительства переходящих объектов на сумму 737 млн. рублей, в 2009 году — 849,5 млн. рублей. Но, несмотря на поддержку предложений республики Минтрансом России и Минэкономразвития России, согласно Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" объем субсидий бюджету Республики Саха (Якутия) на 2008 год сокращен до 221 млн. рублей, на 2009—2010 годы средств не предусмотрено.

Основные направления развития сети автомобильных дорог Республики Саха (Якутия) обозначены Транспортной стратегией Российской Федерации и принятыми в рамках ее реализации Транспортной стратегией Республики Саха (Якутия), Государственной целевой программой "Развитие транспортного комплекса Республики Саха (Якутия) на 2007—2011 годы и основные направления развития

до 2015 года", Схемой комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики Республики Саха (Якутия) до 2020 года и направлены на формирование опорной сети автомобильных дорог на территории республики с выходом на единую автодорожную сеть Российской Федерации и интеграции в транспортные системы международного значения.

Программный проект "Развитие сети федеральных автомобильных дорог "Лена", "Колыма" и "Вилуй" входит в комплекс стратегических мероприятий по созданию опорной сети наземных путей сообщения в сочетании с подпрограммой развития железнодорожного транспорта республики. Целью проекта является формирование системы основных магистральных автомобильных дорог "Лена", "Колыма" и "Вилуй" для выполнения приоритетных задач социального и экономического развития центральных, восточных и группы вилуйских районов республики, оптимизации и повышения эффективности транспортно-экономических связей, а также для последующей интеграции в межрегиональный транспортный коридор "Северный завоз".

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2007 года № 566 автомобильная дорога "Вилуй" включена в перечень федеральных дорог. До 2007 года строительство региональной автомобильной дороги "Вилуй" осуществлялось на условиях софинансирования из федерального бюджета. Дальнейшее строительство данной автодороги включено в Федеральную целевую программу "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 2008—2013 годы" только с 2011 года. Учитывая предстоящую корректировку программы "Модернизация транспортной системы России (2002—2010 годы)", целесообразно включить дальнейшее строительство данной автодороги в подпрограмму "Автомобильные дороги", с 2008 года исключив из программы "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 2008—2013 годы" с заменой на другие региональные автодороги, и продолжить его с помощью государственной поддержки, предоставляемой для реализации инвестиционных проектов, направленных на социально-экономическое развитие Российской Федерации, в части создания имеющей общегосударственное значение на основе механизмов государственно-частного партнерства.

В целях обеспечения сквозного проезда по автодороге "Колыма" в период до 1 декабря 2008 года предусматриваются ликвидация грунтового разрыва на участке Кюбюма — Селерикан, ввод мостов через реки Большой Селерикан, Эльги.

По формированию территориально-производственного комплекса с использованием механизма государственно-частного партнерства ведется разработка обоснования инвестиции на строительство глубокого обхода прижимных мест автомобильной дороги "Колыма" в рамках инвестиционного проекта "Комплексное развитие Томпонского горно-промышленного района". Данный проект планируется представить на заседании инвестиционной комиссии по отбору проектов, претендующих на поддержку за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в первом квартале 2008 года.

На уровне органов исполнительной власти Российской Федерации прорабатываются вопросы придания статуса федеральных строек автомобильным дорогам "Амга" и "Анабар" с учетом их стратегического и мобилизационного значения.

Проект "Строительство автомобильной дороги "Амга" (Якутск — Амга — Усть-Мая — Эльдикан — Югоренок — Аян)" имеет цель организовать прямой выход к морским коммуникациям Азиатско-Тихоокеанского бассейна для организации более эффективных торгово-экономических связей с регионами Дальнего Востока России и зарубежными странами. Участок Амга — Усть-Мая протяженностью 181 километр связывает промышленный Усть-Майский район с центральной частью Республики Саха и обеспечивает выход на федеральные дороги "Лена" и "Колыма".

Автомобильная дорога "Анабар" (1167-й километр автодороги "Вилуй" Мирный — Удачный — Оленек — Саскылах — Юрюнг Хая) является единственной транспортной артерией, стержнем всей транспортной системы северо-западной Якутии, обеспечивает преимущественно стратегические и геополитические приоритеты Российской Федерации на выходе к морскому порту на берегу Баренцева моря. В перспективе она должна стать связующим звеном Северного морского пути с Транссибирской магистралью.

Опорная транспортная сеть будет формироваться в контексте создания российских и транснациональных транспортных коридоров. Строительство железной дороги до Якутска позволит соединить широтные национальные транспортные магистрали: Транссибирскую и БАМ, с одной стороны, и Северный морской путь — с другой. Завершение строительства автомобильных дорог "Колыма", "Вилуй" и "Амга" позволит полноценно интегрироваться в межрегиональные транспортные потоки с Магаданской, Иркутской, Амурской областями и Хабаровским краем.

А.М. Фадеев,

*заместитель генерального директора Ассоциации поставщиков
нефтегазовой промышленности "Мурманшельф",
кандидат экономических наук*

ОСВОЕНИЕ ШЕЛЬФА: ШАГ ЗА ШАГОМ

14—15 ноября 2007 года в Мурманске прошла первая международная конференция "Освоение шельфа: шаг за шагом", организованная Ассоциацией поставщиков нефтегазовой промышленности "Мурманшельф" при поддержке правительства Мурманской области. Конференция была посвящена обсуждению актуальных вопросов разработки Штокмановского газоконденсатного месторождения (ГКМ), развития Мурманского транспортного узла и сотрудничества российских и зарубежных компаний в ходе реализации этих проектов.

Конференция проходила в рамках традиционного форума-выставки "СевТЭК-2007", где было представлено более 150 отечественных и зарубежных предприятий, специализирующихся на добыче, переработке и транспортировке продуктов нефтегазохимического производства, поставке технологического оборудования, спецтехники и технологий, проведении научно-исследовательских и геолого-разведочных работ, оказании строительных, финансовых, страховых и других видов услуг.

Общее количество участников конференции составило 312 человек, среди которых были представители 150 компаний, региональных органов власти и средств массовой информации. Конференция в Мурманске приняла делегатов из России, Норвегии, Финляндии, Великобритании, Франции, Голландии, Монако.

Символично, что незадолго до начала конференции, 25 октября 2007 года, "Газпром" принял решение относительно второго иностранного партнера по реализации Штокмановского проекта и подписал рамочное соглашение с норвежским концерном "СтатойлГидро" — давним партнером ассоциации "Мурманшельф" и генеральным спонсором конференции.

Тот факт, что в работе региональной конференции приняли участие делегации от всех основных партнеров по освоению Штокмановского месторождения (ОАО "Газпром", его дочерняя компания ООО "Севморнефтегаз", владеющая генеральной лицензией на освоение Штокмановского ГКМ, два зарубежных партнера по реализации первой фазы проекта — французский концерн "Тоталь" и норвежская нефтегазовая компания "СтатойлГидро"), не только придал ей особый статус, но и

определил характер дискуссии между компаниями-подрядчиками и потенциальными поставщиками.

На пленарном заседании конференции были представлены доклады генерального директора компании "Тоталь Разведка Разработка Россия" Пьера Нергарьяна, начальника Управления техники и технологий разработки морских нефтегазовых месторождений ОАО "Газпром" Михаила Басарыгина, директора по освоению месторождений "СтатойлГидро" в России Пера А. Кьярнеса, ООО "Газфлот" и других.

Большой интерес аудитории вызвали презентации компаний "Рамболь", "Рейнертсен", "Московский трубозаготовительный комбинат", "Синтезнефтегаз", "ДИЭМ", ассоциаций "Мурманшельф" и "Петро Арктик".

На открытии присутствовали первый заместитель губернатора Мурманской области Александр Макаров, заместитель губернатора Мурманской области, председатель правления ассоциации "Мурманшельф" Валерий Будаговский, Генеральный консул Королевства Норвегия Руне Осхейм, консул Генерального консульства Финляндии Пиркко Макикоккила, другие официальные лица. Генеральный консул Королевства Норвегия Руне Осхейм с удовлетворением отметил факт вхождения в компанию специального назначения (КСН) по разработке Штокмановского ГКМ норвежской компании "СтатойлГидро", выразив при этом уверенность в скорейшей разработке шельфа.

Глава Сообщества норвежских партнеров в нефтегазовой промышленности "ИНТСОК" Хокан Скреттинг в своем выступлении заметил, что, несмотря на развитие взаимовыгодного сотрудничества между Норвегией и Россией, между "СтатойлГидро" и "Газпром", иностранные компании могут только предлагать свои услуги, свой опыт и технологии, а выбор остается за ОАО "Газпром".

Лидирующее положение (51%) в КСН по разработке Штокмановского ГКМ занимает ОАО "Газпром". Французская компания "Тоталь" и норвежская "СтатойлГидро" стали партнерами "Газпрома" в КСН с долями 25% и 24% соответственно.

Заместитель начальника управления техники и технологий разработки морских нефтегазовых месторождений ОАО "Газпром" Михаил Басарыгин выступил на конференции с докладом, посвященным перспективам предстоящих работ. Басарыгин отметил, что Россия в течение долгих лет (Штокмановское ГКМ было открыто еще в 1988 году) не приступала к работам на Арктическом шельфе, за которым — будущее нефтегазовых проектов. В настоящее время на шельфе открыто более 3 тысяч месторождений, их ресурсный потенциал равен половине мировых запасов нефти и трети запасов газа.

Ежегодный объем добычи на шельфе составляет 1,1 млрд. тонн нефти и 850 куб. метров газа, что составляет около трети мировой добычи. России принадлежит четверть мирового шельфа, при этом запасы углеводородного сырья составляют около 136 млрд. тонн условного топлива. Из них более 70% углеводородов сосредоточено в арктических морях; 70% составляет газ. Однако начало работ на

шельфе сдерживало отсутствие необходимой техники и технологий добычи углеводородных ресурсов на Арктическом шельфе.

Датой начала полномасштабных работ на Арктическом шельфе можно считать 29 сентября 2005 года, когда правление ОАО "Газпром" приняло постановление № 40, которым одобрило основные положения Программы освоения ресурсов углеводородов на шельфе Российской Федерации до 2030 года. В развитие данного постановления были разработаны первоочередные мероприятия на 2006—2010 годы по организации работ ОАО "Газпром" по освоению ресурсов углеводородов на шельфе Российской Федерации, в которые вошла и Программа создания плавтехсредств на период 2006—2010 годов.

ОАО "Газпром" ставит перед собой ряд задач по освоению углеводородных месторождений Арктического шельфа. Основными из них являются освоение месторождений шельфа в Печорском море (Приразломное и Долгинское нефтяные месторождения), месторождения Приямальского шельфа (Русановское, Ленинградское, Харасавэйское, Крузенштерновское), шельфа акваторий Обской и Тазовской губ (Северное Каменномысское и Каменномысское), работы на Каспийском шельфе и на Сахалине. Однако ведущим направлением деятельности станут работы на Штокмановском ГКМ.

Для осуществления этих крупномасштабных проектов российским специалистам предстоит изучить имеющиеся в мире технологии и технические решения для освоения шельфа, адаптировать их для работы в Арктике, разработать новейшие технику и технологии, привлекая для этих целей прежде всего российские научные организации и промышленные предприятия. Среди образцов техники, подлежащих созданию, на первый план выходят подводные добычные комплексы.

Реализация программы работ ОАО "Газпром" на Арктическом шельфе позволит к 2030 году обеспечить прирост запаса газа на 14,9 трлн. куб. метров и нефти — 540 млн. тонн; годовую добычу газа довести до 180 млрд. куб. метров, нефти — более 11 млн. тонн. На территории России будут созданы новые нефтегазовые регионы, а на Северо-Западе России — инфраструктура по производству и транспортировке сжиженного природного газа.

В процессе освоения Штокмановского ГКМ в единый комплекс будут вовлечены месторождения-сателлиты: Западное Штокмановское, Западное Лудловское, Лудловское, Ледовое, Терское. Основными объектами проекта освоения Штокмановского ГКМ станут морской добычный комплекс, береговая инфраструктура, завод по производству сжиженного природного газа (СПГ), терминал по отгрузке СПГ и технологический флот.

Реализация проекта освоения Штокмановского ГКМ предусматривает три фазы. Ввод в эксплуатацию первой фазы намечен на 2013 год (объем добычи 23,7 млрд. куб. метров газа). Для осуществления поставленной задачи необходимо построить технологические платформы, изготовить и установить подводные добычные комплексы, каждый из которых весит более 1 тыс. тонн, а также проложить подводные трубопроводы. В 2010 году должны начаться первые буровые ра-

боты с полупогружных установок, к строительству первых двух таких установок уже приступил Выборгский судостроительный завод.

В 2013 году предстоит ввести в эксплуатацию первую технологическую платформу. Производительность данной платформы составит 70 млн. куб. метров в сутки. Кроме того, потребуется создание специального кранового оборудования, способного перегружать конструкции весом более 1 тыс. тонн, и трубоукладочных судов.

Выступая на конференции, Михаил Басарыгин особое внимание уделил освоению месторождений нефти на шельфе Печорского моря. Первый проект — освоение Приразломного месторождения с морской ледостойкой стационарной платформы. В данном проекте ОАО "Газпром" также решил подключить к создаваемой инфраструктуре месторождения-спутники: Северное и Южное Долгинское, Полярное и Западное Полярное, Стасовское, Восточно-Приразломное, Медыньское море, Варандей-море. Данные месторождения будут соединены подводной системой трубопроводов, а нефть, добываемая с использованием подводных добычных комплексов, будет отправляться на танкерах через два морских терминала.

Аналогичная схема освоения будет использована при разработке месторождений газа на акваториях Обской и Тазовской губ. Газ с месторождений Чугорьяхинское, Северное Каменномыское, Каменномыское, Обское, Парусовое, Северное Парусовое, Семаковское, Тота-Яхинское, Южно-Ялятинское и Антипаютинское будет доставляться в Ямбургский узел, после чего — в магистральные трубопроводы. При этом подводные добычные комплексы для мелководья Обской и Тазовской губ будут созданы в сотрудничестве с норвежскими компаниями.

В долгосрочной перспективе намечено освоение 20 месторождений углеводородного сырья Карского моря, среди которых — уникальные Русановское и Ленинградское.

ОАО "Газпром" планирует создание судоходной компании, которая будет оперировать 20 судами-газовозами вместимостью от 155 до 215 тыс. куб. метров каждый. Первые 7 судов начнут эксплуатироваться уже в 2013 году.

Генеральный директор компании "Тоталь Разведка Разработка Россия" Пьер Нергарарьян назвал конференцию актуальной и весьма своевременной, остановившись в своем докладе на ключевых этапах разработки Штокмановского ГКМ. В ближайшее время должны быть заключены контракты на FEED (начальное техническое проектирование первой фазы разработки Штокмановского ГКМ, которое оценивается в 12 млрд. долларов), принять в 2009 году окончательное инвестиционное решение, в 2013 году подать первый газ в трубопроводную систему и начать экспорт СПГ в 2014 году.

Пер А. Кьярнес, директор по освоению морских месторождений компании "СтатойлГидро" в России, подчеркнул, что залогом успеха в освоении Штокмановского ГКМ является сотрудничество трех признанных в мире нефтегазовых

компаний, имеющих финансовые ресурсы, высококвалифицированные кадры и современные технологии. Компания "СтатойлГидро" является лидером в освоении глубоководных шельфовых месторождений. Положительный опыт норвежской компании, приобретенный при разработке месторождений Тоги, Троль, Ормен Ланге и Белоснежки, с большой долей вероятности может быть спроецирован на российские условия при разработке Штокмановского ГКМ — крупнейшего в мире из морских неразрабатываемых месторождений. Примечательно, что в рамках Штокмановского проекта норвежские компании сотрудничают с Россией уже 18 лет, нарабатывая определенный опыт взаимодействия с ОАО "Газпром".

КСН, создаваемая тремя нефтегазовыми компаниями, будет отвечать за организацию работ по проектированию, финансированию, строительству и эксплуатации объектов инфраструктуры на первом этапе.

Анатолий Золотухин, технический директор компании "СтатойлГидро" в России, в своем выступлении на конференции особое внимание уделил подготовке высококвалифицированных специалистов для освоения арктических месторождений. Так, для того чтобы добывать 150 млн. тонн углеводородного сырья в нефтяном эквиваленте, необходимо иметь более 100 тысяч специалистов, а вузам страны — ежегодно выпускать 1 тысячу инженеров.

На конференции были озвучены идеи создания подводных буровых комплексов с использованием электроэнергии, получаемой от ядерных реакторов и размещенных под водой.

В рамках конференции состоялось также официальное подписание соглашения о партнерстве между ассоциацией "Мурманшельф" и Сообществом норвежских партнеров в нефтегазовой промышленности "ИНТСОК".

Участники конференции отметили, что ее ценность — не только в возможности получить актуальную информацию о текущем состоянии нефтегазовой отрасли, но и в том, что она создала среду для живого общения и налаживания контактов между российскими и зарубежными компаниями, вузами, органами власти, научно-исследовательскими институтами.

В заключение можно отметить, что конференция прошла успешно и стала важным шагом в налаживании хороших деловых отношений между регионом, нефтегазовыми корпорациями и предприятиями — потенциальными поставщиками продукции и услуг для реализации проекта освоения Штокмановского месторождения.

В.А. Цукерман,

*Институт экономических проблем Кольского научного центра
Российской академии наук*

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИННОВАЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОРНО-ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА СЕВЕРНЫХ РЕГИОНОВ

Стратегии развития горно-промышленного комплекса (ГПК) Севера в последнее время посвящен ряд работ, направленных на социально-экономическое развитие региона. В этих работах в общем виде сформулированы основные задачи стратегии, рассмотрены вопросы, связанные с устойчивостью работы предприятий ГПК и состоянием минерально-сырьевой базы.

Однако основой экономической рентабельности на большинстве предприятий ГПК Севера становится не только снижение издержек, но и инновационная дифференциация товаров и услуг. Мировая экономика формирует новую парадигму научно-технического развития, создание и использование знаний, технологий, продуктов и услуг — экономику, основанную на знаниях. Главными составляющими инновационной экономики регионов являются модернизация инновационного потенциала и создание необходимых организационно-мотивационных условий для прорыва в новое состояние. Вся работа по совершенствованию ГПК должна базироваться на формировании новой минерально-сырьевой стратегии. Главными стратегическими направлениями развития горной промышленности Севера становятся наращивание природно-ресурсного потенциала за счет расширения геолого-разведочных работ, развитие транспортных коммуникаций и диверсификация ГПК. В последние годы природно-ресурсная значимость земных недр пересматривается и существенно повышается, на повестку дня выдвигается концепция расширения и комплексного освоения всей совокупности ресурсов недр.

Наличие стратегического запаса природных полезных ископаемых на Севере обеспечивает экономическую стабильность страны в условиях глобального дефицита и истощения запасов природных ресурсов.

Север — крупнейшая ресурсная база в мире. Причем привлекательных для долгосрочного инвестирования объектов на Севере России больше, чем в любом другом государстве. Наиболее ресурсоемкими из них являются газовые месторождения на полуострове Ямал, месторождения нефти в Ненецком автономном округе, месторождения алмазов в Архангельской области и Якутии, запасы ниобия, редкоземельных металлов и фосфора в месторождении Томтор (Якутия), огромные ресурсы газа и конденсата на шельфе Баренцева и Карского морей, месторождения полиметаллов и марганца на архипелаге Новая Земля, цветных металлов — в Норильском районе, Якутии и на Чукотке. Весьма перспективными в отношении нефти и газа являются Лаптевоморский и Чукотский шельфы.

На Севере России сохранились геологические перспективы для открытия новых месторождений. Многообразие геологических структур Севера обусловило возможности образования широкого круга промышленных производств, и прежде всего добычи и переработки нефти, газа, цветной металлургии, алмазов и так далее. Будучи экспортно-ориентированными, данные отрасли находятся в принципиально иных условиях — невероятно благоприятная мировая конъюнктура, доступ к мировым финансовым рынкам, наличие в отрасли крупных ФПП, имеющих широкую сеть сбытовых и финансовых компаний, способных аккумулировать и инвестировать свободные средства в рамках не только российских, но и мировых процессов перелива капитала. Данные секторы превратились в высокорентабельную сферу российской экономики и стали лидерами экономического оживления. Однако и в этих секторах проблема обновления материальной базы производства стоит весьма остро.

Кроме того, в нефтяной промышленности России основной проблемой является низкая степень извлечения запасов нефти; на Севере она одна из самых низких в мире. Накопленный в отечественной и мировой практике научно-технический потенциал современных методов увеличения нефтеотдачи в настоящее время не востребован. В силу сложившихся экономических условий на Севере превалирует интенсификация выборочной отработки активных запасов. Продолжение такой практики неизбежно приведет к кризису нефтедобычи.

Что касается не нефтегазовых предприятий ГПК, особенностями их переоборудования являются низкая капиталоемкость и быстрая отдача, поскольку они базируются на уже имеющейся производственной инфраструктуре, то есть на ранее созданной производственной базе. Практически прекратился процесс обновления производства. Разработку и освоение инноваций ведут менее 9% горно-обогатительных и металлургических предприятий, тогда как в развитой экономике норма — 60—80%. До глубоких преобразований производства, до реализации крупномасштабных проектов, как правило, дело пока не доходит. Таким образом, результаты наблюдаемого инвестиционного оживления остаются настолько скромными, что не позволяют говорить о том, что Север России встал на путь модернизации. Инновационный процесс остается самым слабым местом экономики Севера.

Анализ функционирования ГПК Севера свидетельствует о неизбежности перехода к развитию на основе использования инноваций и новых технологий, что подтверждается положительным опытом промышленно развитых стран. Потенциал неинновационного развития близок к исчерпанию, после чего неизбежны сокращение экспорта ресурсов, снижение ВВП, ухудшение доходов населения, снижение жизненного уровня, рост бедности и другие негативные последствия. Регионам Севера крайне необходим переход к развитию инновационно-технологической сферы на базе инновационного сценария, основанного на признании необходимости государственного регулирования и поддержки опережающего развития науки, внедрении ее результатов в промышленную практику.

Стратегия инновационной экономики ГПК Севера должна быть рассмотрена во взаимодействии с ее основными факторами и внешней средой. Необходимо выделить тенденцию трансформации ролей науки и образования, бизнеса, власти и общества в их взаимоотношениях, что будет способствовать их реальному включению в технологическое развитие экономики. Наука и образование приобретают инновационную направленность, бизнес берет на себя роль активного участника экономики знаний. Общество приобретает восприимчивость и мотивацию к инновациям, властные структуры активизируют стимулирование создания процесса инноваций.

Равные условия и устойчивое развитие ГПК, обеспечение равной доступности к инновационным ресурсам являются неотъемлемыми составляющими государственной стратегии. Этому во многом может содействовать развитие инновационной инфраструктуры. В последние годы лишь отдельные регионы Севера стали создавать инновационные структуры, способствующие промышленному развитию: наукограды, технологические центры и парки, бизнес-инкубаторы, лизинговые фирмы, различного рода ассоциированные структуры, фонды содействия и тому подобное*. Среди них в этом плане выделяются Мурманская область и Ханты-Мансийский автономный округ — Югра.

ГПК Севера из-за громадных потоков твердых и жидких материалов труднее других областей хозяйственной деятельности поддается технологическому совершенствованию, способному резко увеличить эффективность использования ресурсов и полностью предотвратить ущерб окружающей среде.

Новые технологии особенно необходимы при открытых горных разработках, коэффициенты вскрыши растут, а качество полезных ископаемых ухудшается, лавинообразно растут отходы горного и обогатительного производств, занимаемые ими площади, ухудшается экология окружающей среды. Возможны два подхода к решению этой задачи. Один из них базируется на микроминиатюризации технологических схем и техники (нанотехнологии), другой — на сложившихся технологических и технических решениях, в которых упор делается на разработку техногенных месторождений, на добычу сырья скважинными методами при использовании физико-химических, химических и биологических технологий. Такие технологии позволяют резко, в несколько раз снизить количество отходов горного производства.

На наш взгляд, в ближайшие годы улучшение показателей деятельности горных предприятий будет происходить не за счет радикального изменения технологий добычи и переработки, а за счет внедрения инновационных способов управления ею, информационных технологий. Сенсорные технологии, традиционно используемые для геологоразведки, такие как сейсмический мониторинг, радиолокация, томография, в будущем могут быть внедрены на рудниках, обогатительных

* В.А. Цукерман. О переходе регионов Севера к инновационной экономике // Север и рынок. 2005. № 1. С. 139—147; Север: наука и перспективы инновационного развития / Под ред. В.Н. Лаженцева. Сыктывкар: Изд-во Коми научного центра УрО РАН. 2006. С. 17—22.

фабриках, металлургических заводах. Осуществляется переход к общерудничным системам связи. Комбинирование различных инновационных технологий может обеспечить измерение показателей, передачу данных, анализ и систему принятия управленческих решений. Геоинформационные системы, трехмерное графическое представление и компьютерное проектирование позволяют менеджерам принимать надежные решения.

Внедрение новых систем высокоточного позиционирования позволит управлять перемещением горного оборудования в забоях и обеспечивать необходимую производительность.

Наиболее перспективной технологией в области охраны труда и безопасности в ближайшие годы будет применение различных датчиков (инфракрасных, биометрических), голосовое управление, проецирование показателей приборов и так далее. Повышается значение человеческого фактора. Усложнение применяемых технологий и оборудования обуславливает рост требований к квалификации персонала.

Безусловно, горно-добывающая промышленность — далеко не самый главный источник экологического неблагополучия. На первый взгляд, решение экологической проблемы очевидно — создание малоотходных производств и снижение объемов изъятия первичных ресурсов за счет более эффективного их использования. Известны также и другие пути создания подобных производств:

- комплексная переработка сырья;
- разработка принципиально новых процессов и схем получения известных видов продукции;
- проектирование маловодных и замкнутых систем водопотребления;
- разработка и создание территориально-промышленных комплексов в замкнутой структуре материальных потоков сырья и отходов.

Создание производств с минимальными отходами является весьма сложным и длительным процессом, требующим значительных финансовых затрат. Тем не менее развитые страны не отказываются от этой идеи.

На Севере России относительный рост инвестиций происходил и происходит в наиболее благополучных отраслях (производство электроэнергии, экспорт сырья, металлургия), а в наименее благополучных, таких как горная промышленность, геологоразведка, наблюдалось снижение роста. Распределение фактических инвестиций усугубляет сырьевые диспропорции в российском профиле национальной индустрии.

Спад инвестиционной активности в 90-е годы негативно повлиял на обновление производственного потенциала ГПК. Средний возраст основных производственных фондов составляет более 20 лет, их технологический уровень отстает от уровня развитых стран на несколько поколений. Степень износа основных фондов ГПК составляет в настоящее время более 70% и продолжает расти.

Не была использована и возможность прогрессивного сдвига в структуре расходов компаний в сторону модернизации и внедрения инноваций, создания заделов

на перспективу в период повышения цен на углеводородное сырье и металлы и резкого уменьшения объемов производства.

Совершенствование технологии добычи и переработки возможно лишь на базе использования современных технических средств контроля и управления производственными процессами, а также новых научных знаний и инженерных решений.

Построить современную экономику северных регионов на основе ГПК, то есть экономику инновационного типа, без развитой системы генерации и распространения знаний в принципе невозможно. Можно утверждать, что ГПК несравним по наукоемкости с другими отраслями. У горных компаний нет высокого, соответствующего их экономическому значению, спроса на научные знания и технологии. Экономически успешные комплексы Севера по добыче нефти, газа, металлов вполне сравнимы по эффективности с аналогичными зарубежными компаниями, реализуют крупные научно-технические проекты.

Доля инновационно активных предприятий ГПК составляет всего 4—5% при критических, пороговых показателях 20—25%. Доля новых технологий еще меньше, на них тратятся незначительные суммы. Только отдельные предприятия и компании целенаправленно внедряют инновационные технологии, среди них — ОАО "ГМК "Норильский никель".

Улучшение экономического положения ГПК Севера возможно только при условии выработки и реализации эффективной стратегии развития, при которой следует:

- резко уменьшить обмен на внешнем рынке топливно-сырьевых ресурсов на высокотехнологичные, наукоемкие и потребительские товары;

- повысить эффективность механизма воспроизводства, прежде всего финансового, научно-инновационного, кадрового и природопользовательского;

- системно совершенствовать российское и региональное законодательство и обуздать теневую экономику;

- повышать государственное финансирование научно-инновационной сферы и приближать ее к мировым тенденциям научно-технического прогресса в горном деле;

- улучшить финансовое положение предприятий ГПК;

- повысить темпы структурных преобразований с целью повышения инвестиционной привлекательности;

- улучшить систему подготовки и использования высококвалифицированных кадров;

- усовершенствовать управление производством и реализацию новых экономико-социально-экологических решений, отвечающих требованиям рыночной экономики, с учетом конкретной ситуации на каждом горно-промышленном предприятии;

- улучшить систему управления исполнением решений, оценки и оплаты труда;

- использовать методы управленческого учета в проведении финансово-экономической политики;

внедрять технологии управления качеством производства продукции и услуг;
использовать необходимые системы в работе по анализу эффективности функционирования предприятия и его структурных подразделений;

исключить диспропорции в организационной структуре предприятия;
принять меры к обновлению основных производственных фондов.

В настоящее время на Севере сформировалась структура экономики, для которой характерно преобладание ресурсодобывающих отраслей промышленности.

Безусловно, экспорт сырья и металлов первых переделов является нерациональным и работает на экономику потребляющих стран, но в данный период является для регионов Севера вынужденной мерой, так как служит основным источником поступления валюты, а также средством поддержания мощности действующих и строительства новых предприятий.

В стратегическом плане такая картина не может радовать. Требуется разработка новой экономической стратегии, более эффективной для экономического развития Севера.

В перспективе конкурентные преимущества, состоящие в природных богатствах, могут быть утрачены, что связано с истощением сырьевой базы, удорожанием транспорта и энергии. Глобальные факторы и макроэкономические процессы развития страны свидетельствуют о том, что эти регионы Севера могут законсервироваться в роли топливно-сырьевой базы. Неизбежное исчерпание разрабатываемых ресурсных месторождений может привести уже в ближайшем будущем к сокращению производства основных экспортных отраслей или к резкому росту затрат в этом секторе и снижению его конкурентоспособности. По оценкам специалистов, возможности нефтяников по наращиванию добычи и экспорта близки к пределу. Если ситуация не изменится, освоенных запасов нефти хватит только до 2015 года, запасов природного газа — в пределах до 100 лет.

Следует также отметить, что сложившиеся в России экономические условия сделали невыгодными (за редким исключением) долговременные вложения капитала в ГПК Севера. Получать кредиты на приемлемых условиях имеют возможность предприятия, связанные главным образом с производством продукции, востребованной на внешнем рынке (алмазы, платиноиды, никель, алюминий, металлопрокат и некоторые другие). В итоге большинство предприятий не обладают, по меркам внешнего рынка, достаточной конкурентоспособностью, так как выпускают продукцию пониженного качества при ее высокой себестоимости. Между тем российскими учеными разработаны высокие технологии, основанные на электронно-компьютерных, радиометрических, биолого-химических и других технических средствах. Это позволяет резко увеличить конкурентоспособность ГПК.

Полагаем, как наиболее перспективное направление в настоящее время следует рассматривать стратегию долгосрочной кооперации, участия в альянсах с мировыми лидерами хайтека в качестве альтернативного выхода на внешний рынок.

В рамках развития ГПК представляет интерес создание стратегических альянсов юридически самостоятельных горно-промышленных предприятий, институтов

РАН и других научных организаций, функционирующих в северных регионах. За рубежом практика показывает, что применение стратегических альянсов характерно для компаний, которые работают на динамичных рынках с сильной конкуренцией и высокоразвитой технологией, то есть в условиях развития менеджмента. Стратегические альянсы наиболее эффективны как средство преодоления конкурентных недостатков. Альянсы дают их участникам при сохранении относительной самостоятельности возможность снижать риски, разделять и экономить затраты времени и издержек на инновации, объединять патентные портфели, даже приобретая иногда монопольное право на высокоэффективную инновационную деятельность в определенном секторе мирового рынка.

При всей неоднозначности этих альянсов, во многих случаях противоречащих традициям и менталитету российских менеджеров и ученых, процесс соответствует тенденциям современного научного, инновационного и промышленного развития.

Специфические особенности ГПК требуют скорейшего решения вопросов, связанных с объединением усилий региональных органов управления, научно-технических организаций и предпринимательского сектора экономики для разработки и реализации стратегических приоритетов. Это возможно осуществить путем формирования региональной инновационной системы, которая до настоящего времени не разработана.

Развитие малого горного предпринимательства входит в задачи технологического развития экономики ГПК. Именно малые инновационные предприятия наиболее приспособлены к инновационной деятельности.

Специальных решений требуют проблемы градообразующих предприятий ГПК Севера. Необходим закон о градообразующем предприятии, в котором давалось бы определение градообразующего предприятия, устанавливался его правовой статус, преференции для производителей продукции, приоритетное право на получение государственного заказа, механизмы обеспечения предприятий высококвалифицированными кадрами. Это исключительно важно, если учесть изменение объемов и качества минерально-сырьевых ресурсов.

Переход к инновационной экономике предусматривает формирование современного технологического уклада и своевременного создания заделов становления уклада следующего, переосмысление обществом роли предприятий ГПК, осознание их институциональной роли как субъектов концентрации и воспроизводства ресурсов, формирование будущих потребностей и тенденций.

В этом аспекте исключительное внимание следует уделять рациональному комплексному использованию невозобновляемого минерального сырья. Однако, несмотря на масштабный объем проведенных исследований, проблема комплексного использования сырья ГПК не решена. Полагаем, что эта проблема должна решаться на основе создания региональных инновационных систем при условии инновационных подходов, создания альтернативных способов переработки сырья, позволяющих снизить затраты, интенсифицировать основные операции, расширить ассортимент выпускаемой продукции. Для этого также требуются междисци-

плинарные подходы. Требуется взвешенная реструктуризация и диверсификация предприятий ГПК, переориентация их на глубокую комплексную переработку минерального и техногенного сырья с извлечением большинства промышленно ценных компонентов. Необходимость реструктуризации производства вызвана условиями воздействия внешней для предприятий экономической среды, и прежде всего усилением конкуренции на рынках сбыта продукции.

Большое значение для устойчивого развития экономики регионов Севера имеет восполнение запасов минерального сырья. Процесс воспроизводства минерально-сырьевой базы на большинстве предприятий ГПК нарушен. Вразрез с мировыми тенденциями происходит сокращение разведанных запасов. Воспроизводство минерально-сырьевой базы за последние 15 лет серьезно ухудшилось. Даже сократившиеся за эти годы объемы добычи не компенсируются приростом запасов. Объемы геолого-разведочных работ не возмещают отработки запасов действующими предприятиями, что в перспективе может создать угрозу энергетической и экономической безопасности России.

Эта ситуация усугубляется тем, что уровень рентабельности добычи и переработки многих полезных ископаемых ниже мирового. Безусловно, на то есть объективные причины — в виде гораздо более суровых природно-климатических условий, дороговизны транспортирования на большие расстояния и так далее. Но свою негативную роль играют также неэффективное хозяйствование, неэффективный менеджмент на многих предприятиях.

Недропользователи должны обеспечивать повышение полноты выемки запасов, сокращение потерь в недрах и на всех стадиях переработки добытого минерального сырья. Добывающие компании должны формировать собственные геологические службы, ориентированные на поиски и разведку месторождений за счет собственных средств. Особые проблемы связаны с геолого-разведочными работами.

Необходимо принципиальное изменение порядка предоставления прав пользования фондом недр, распределенным через систему лицензирования. Этот фонд должен эффективно работать. По большинству лицензий не выполняются экологические и социально-экономические требования (проценты от годовой сметной стоимости проектируемых работ).

Одна из ключевых задач состоит в инвентаризации ресурсов и запасов минерального сырья северных регионов с объективных технологических, транспортных, экономических, инвестиционных и ценовых позиций.

Реализация концепции устойчивого развития регионов Севера в обязательном порядке предполагает "экологизацию" природопользования: экологический фактор становится одним из определяющих факторов экономического развития.

Формирование стратегии технологического развития экономики Севера входит в систему организации управления и в современных условиях является необходимым элементом повышения эффективности экономической деятельности. Так как территориальные границы регионов обычно не совпадают с границами геогра-

фических, климатических и биологических зон, необходима разработка долгосрочной межрегиональной стратегии рационального и безопасного освоения ресурсов недр.

Такая стратегия должна быть увязана со стратегией социального и экономического развития регионов Севера и должна предусматривать:

создание единой системы информационного обеспечения недропользования;

оценку геоэкологической емкости недр и территорий;

создание экономического механизма природопользования;

разработку нормативных правовых документов по экологической безопасности недропользования;

введение в каждом регионе лимитов и норм расходования георесурсов;

формирование системы управления, надзора и контроля за экологической безопасностью недропользования.

Необходимо создать такие экономические, социальные, правовые, административные условия, когда успешное развитие горной промышленности явится фактором такого же успешного развития высокотехнологичных отраслей промышленности.

Настало время для принятия ряда принципиальных мер, которые позволят усилить динамику развития ГПК, с тем чтобы это позитивно сказалось на положении дел в экономике и социальной сфере всего Севера.

В числе этих мер — предложения о возможности использования ресурсной базы в качестве залога для получения инвестиционных кредитов, о создании внебюджетного инвестиционного фонда на основе отчислений в этот фонд определенной доли выручки от реализации продукции, о стимулирующем налогообложении, об усилении государственного контроля над тарифной политикой естественных монополий и ряд других.

Необходимо создать предпосылки для ускоренного технологического развития ГПК как на общегосударственном уровне, так и на уровне конкретной отрасли и предприятия, сформировать государственно-управленческий инструментарий управления и стимулирования промышленного развития. Необходимы разработка, корректировка и принятие ряда соответствующих федеральных и региональных законов.

О СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ ПОЛОЖЕНИИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПОЛНОСТЬЮ ИЛИ ЧАСТИЧНО ОТНЕСЕННЫХ К СЕВЕРНЫМ РАЙОНАМ, В 2007 ГОДУ

*(информационно-аналитическая справка)**

Северные субъекты Российской Федерации занимают около 70% территории страны, в них проживают более 25,2 миллиона человек, или 17,8% населения России. Северные регионы вносят значительный вклад в социально-экономическое развитие и доходы бюджетной системы страны.

В 2007 году в северных субъектах Российской Федерации произведено более 11,6 % мяса скота и птицы, 11,2% молока, 14,6% яиц, выполнено 23,3% строительных работ, введено в эксплуатацию 12% жилья, 21,4% общеобразовательных учреждений, 20,7% объектов здравоохранения, оборот розничной торговли составил 17,1%, а объем платных услуг — 17,5% от соответствующих общероссийских показателей. На северные регионы приходится 28% всех инвестиций в основной капитал по России и 18,1% поступающих в страну иностранных инвестиций.

Из северных территорий поступило 29% всех налогов и сборов в консолидированный бюджет страны и 37,6% — в федеральный бюджет. Более 21,7% сальдированной прибыли предприятий и организаций России приходится на северные регионы.

Приведенные статистические данные, характеризующие экономику и уровень жизни населения северных регионов по итогам 2007 года, их анализ, сравнение с показателями предшествующих лет показывают, что для экономики и социальной сферы большинства северных субъектов Российской Федерации характерны те же тенденции и процессы, что и в целом по стране. Наблюдается некоторое повышение по сравнению с 2006 годом темпов роста экономики в ряде северных регионов.

* Настоящая справка подготовлена аппаратом Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов. Информационно-аналитические справки о социально-экономическом положении северных субъектов Российской Федерации по итогам календарного года разрабатываются в комитете с 1998 года.

Субъектами Российской Федерации, полностью или частично отнесенными к северным районам, в 2007 году было 24 субъекта Российской Федерации, территории которых относятся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, или имеющих в своем составе северные районы. Из этих субъектов Российской Федерации полностью к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям относятся 13: республики Карелия, Коми, Саха (Якутия), Тыва; Камчатский край; Архангельская, Магаданская, Мурманская, Сахалинская области; Ненецкий, Ханты-Мансийский — Югра, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа. В остальных 11 регионах к северным районам отнесена часть территории. Недостаток оперативных статистических данных непосредственно по северным районам не позволяет проанализировать состояние социально-экономического развития только этих территорий. Однако в северных районах производится примерно 80% промышленной продукции всех 24 территорий, то есть эти районы определяют социально-экономическое положение Севера Российской Федерации в целом.

Статистический материал подготовлен на основании данных Росстата и других федеральных ведомств.

В то же время на экономику и социальную сферу северных районов дополнительное воздействие оказывает ряд факторов, связанных с экстремальными природно-климатическими и географическими условиями, низкой транспортной обеспеченностью. Это ведет к повышенным издержкам производства и жизнеобеспечения населения. В этих условиях уровень государственной поддержки северных территорий является недостаточным.

Все это в наибольшей степени сказывается на финансовом положении предприятий и организаций, уровне и условиях жизни населения, многие показатели в этих сферах в северных регионах ниже средних по России.

В северных субъектах Российской Федерации по итогам 2007 года остается высокой задолженность предприятий и организаций, в том числе по налогам и сборам в бюджетную систему страны, доля убыточных предприятий превышает средние показатели по стране. Во многих северных регионах индексы потребительских цен выше, а темпы роста денежных доходов населения — ниже среднероссийских показателей, темпы роста доходов на душу населения ниже темпов роста потребительских расходов. На северные территории приходится 27,4% просроченной задолженности по заработной плате, 20,3% безработных по стране, численность населения в большинстве районов Севера ежегодно уменьшается как за счет естественной убыли, так и за счет миграционных процессов. Ежегодно в общей численности населения увеличивается доля пенсионеров, каждый четвертый житель северных регионов — пенсионер. Слабо решается одна из острых проблем северных территорий — переселение людей в регионы с более благоприятными условиями проживания.

Экономика

За 2007 год по сравнению с 2006 годом по основным видам экономической деятельности **объемы промышленного производства** увеличилось в 19 северных субъектах Российской Федерации (табл. 1); из них в 6 рост выше, чем в целом по России (106,3%).

Из северных регионов, полностью отнесенных к северным районам, в 9 объемы промышленного производства превысили уровень прошлого года, но только в 3 из них темпы роста выше, чем в целом по России (по итогам 2006 года таких регионов было 4). Наибольший рост наблюдается в Сахалинской области — в 2,1 раза, в Республике Карелия — 116,8% к уровню 2006 года. Наибольшее сокращение — в Магаданской области, где индекс промышленного производства составил 84,9%, в Чукотском автономном округе — 94%, Ямало-Ненецком автономном округе — 95,2 % от уровня прошлого года.

Таблица 1

Индекс промышленного производства в северных регионах в 2007 году (к 2006 году)

Субъект РФ	Всего	Добыча полезных ископаемых	Обрабатывающие производства	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>				
Республика Карелия	116,8	109,3	119,4	113,5
Республика Коми	103,1	102,7	105,9	98,5
Республика Саха (Якутия)	100,3	101,3	91,1	97,5
Республика Тыва	101,2	101,3	110,0	95,6
Архангельская обл.*	109,0	103,6	113,2	95,7
Камчатский край	102,0	106,7	101,1	100,5
Магаданская обл.	84,9	83,4	93,7	98,3
Мурманская обл.	98,2	102,7	95,7	97,9
Ненецкий АО	103,7	103,8	96,6	103,4
Сахалинская обл.	в 2,1 р.	в 2,4 р.	103,8	101,4
Ханты-Мансийский АО — Югра	102,8	101,2	121,2	102,1
Чукотский АО	94,0	85,6	107,0	99,5
Ямало-Ненецкий АО	95,2	95,8	87,6	90,5
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>				
Республика Алтай	113,2	124,7	102,7	92,0
Республика Бурятия	110,1	99,8	114,8	111,4
Красноярский край	104,1	102,6	104,4	103,9
Пермский край	105,1	103,9	104,1	111,5
Приморский край	100,3	108,4	101,7	96,0
Хабаровский край	108,7	99,8	118,3	96,6
Амурская обл.	103,1	101,5	109,3	101,8
Иркутская обл.*	102,0	106,9	101,9	99,5
Томская обл.	98,3	100,5	99,0	91,5
Тюменская обл.*	100,7	99,6	112,3	101,1
Читинская обл.*	101,7	102,4	97,6	102,2
Всего по России	106,3	101,9	109,3	99,8

* С учетом входящих в их состав автономных округов.

Из 11 субъектов Российской Федерации, частично отнесенных к северным районам, рост производства наблюдается в 10 регионах, причем только в 3 (Республика Алтай — 113,2%, Республика Бурятия — 110,1%, Хабаровский край — 108,7%) индекс промышленного производства выше, чем в целом по России. Сокращение произошло в Томской области, где индекс промышленного производства составил 98,3% от уровня прошлого года.

В сфере **добычи полезных ископаемых** рост производства характерен для 18 северных территорий, в том числе в 10 регионах, полностью отнесенных к северным районам. В 13 северных регионах темпы роста выше, чем в целом по Российской Федерации (101,9%), в том числе в Сахалинской области они выросли в 2,4 раза, в Республике Алтай составили 124,7%, Республике Карелия — 109,3% по сравнению с прошлым годом. Наибольший спад объемов добычи полезных ископаемых от уровня прошлого года — в Магаданской области (83,4%), Чукотском автономном округе, (85,6)%.

В **обрабатывающих отраслях** рост производства произошел в 17 северных регионах (в 2006 году — в 14), из них только в 8 темпы роста превзошли общероссийские показатели (109,3%). В 2006 году таких регионов было также 8. Наиболее высокие темпы роста — в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре (121,2%), Республике Карелия (119,4%), Хабаровском крае (118,3%), Республике Бурятия (114,8%). В то же время в 7 северных регионах произошел спад объемов производства, в том числе в Ямало-Ненецком автономном округе объемы составили 87,6% к уровню 2006 года, Республике Саха (Якутия) — 91,1%, Магаданской области — 93,7%, Мурманской области — 95,7%.

В **производстве и распределении электроэнергии, газа и воды** рост производства наблюдался в 10 северных регионах (в 2006 году — в 14), в этих же регионах темпы роста превысили общероссийский уровень (99,8%), в том числе в Республике Карелия — 113,5%, Республике Бурятия — 111,4%, Пермском крае — 111,5% от уровня прошлого года. В то же время сократился объем производства в 14 северных регионах, в том числе в Ямало-Ненецком автономном округе он составил 90,5% к уровню 2006 года, в Томской области — 91,5%, в Республике Алтай — 92%.

В **строительстве** за 2007 год выполнен объем строительных работ на сумму 768 933,8 млн. рублей, что составило 23,3% всех выполненных работ по договорам строительного подряда по России (в 2006 году — 25,7%). Более 58% этого объема выполнено в субъектах Российской Федерации, полностью отнесенных к районам Севера (табл. 2).

Таблица 2

Объемы строительных работ в северных регионах в 2007 году

Субъект РФ	Объем работ, выполненных по договорам строительного подряда		Введено в эксплуатацию жилья		Введено в эксплуатацию общеобразовательных учреждений		Введено в эксплуатацию больниц	Введено в эксплуатацию амбул.-поликл. учреждений
	млн. рублей	% к 2006 г	тыс. кв. м	% к 2006 г	ученич. мест	% к 2006 г	коек	посещ. в смену
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>								
Республика Карелия	7571,9	108,3	136,1	124,2	0	-	0	250
Республика Коми	33632,4	84,6	196,1	110,8	108	-	0	1120
Республика Саха (Якутия)	37474,9	125,1	310,2	107,5	2547	95,0	232	665
Республика Тыва	986,1	128,5	33,0	136,8	3976	-	0	0
Архангельская обл.	13975,7	70,6*	197,1	120,6*	100	9,5*	0	300
Камчатский край	6285,2	102,3	15,1	48,0	176	110,0	105	200
Магаданская обл.	3379,5	119,2	14,6	105,5	0	-	0	0
Мурманская обл.	12418,1	95,7	13,5	98,7	0	-	22	12
Сахалинская обл.	70650,8	94,0	97,1	147,6	0	-	0	190
Ненецкий АО	17313,8	121,9	35,8	102,1	150	-	0	0
Ханты-Мансийский АО — Югра	131576,7	115,6	776,2	102,5	1825	81,3	350	674
Чукотский АО	2200,4	64,5	6,3	95,5	1883	в 16 р.	10	100
Ямало-Ненецкий АО	110428,1	154,9	252,1	100,3	1395	125,6	0	214
Всего	44789,6		2083,2		12160		719	3725
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>								
Республика Алтай	3324,8	101,2	52,3	110,7	645	56,8	0	0
Республика Бурятия	7706,4	105,1	269,4	123,9	1133	188,2	60	400
Красноярский край	43462,9	113,6	1134,9	126,3	180	7,6	150	0
Пермский край	39310,6	110,8	878,1	122,2	972	129,2	39	368
Приморский край	23492,7	108,5	340,6	106,4	154	38,5	0	0

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Хабаровский край	31155,8	100,7	249,8	121,8	276	58,5	296	200
Амурская обл.	21767,3	110,1	169,7	122,5	0	-	0	0
Иркутская обл.	44283,5	129,3*	564,3	174,0*	174	в 2,4р.*	0	0
Томская обл.	30996,1	109,5	438,8	117,2	0	-	25	60
Тюменская обл.	61770,3	127,0*	911,3	113,4*	2710	139,8*	18	491
Читинская обл.	13769,8	157,3*	171,4	123,8*	775	70,9*	99	440
Всего	321040,2		5180,6		7019		687	1959
Всего по северным территориям	768933,8		7263,8		19179		1406	5584
Всего по России	3293323,4	118,2	60350,0	119,4	89247	121,6	6761	28582

*С учетом автономных округов.

В 19 регионах объемы выполненных строительных работ превысили показатели предыдущего года (в 2006 году — в 22), в том числе в 7 из них темпы роста выше, чем в целом по Российской Федерации (118,2%). Наибольшие темпы роста по сравнению с прошлым годом наблюдались в Читинской области — 157,3%, Ямало-Ненецком автономном округе — 154,9%, Иркутской области — 129,3%, Республике Тыва — 128,5%.

В то же время объемы выполненных строительных работ сократились по сравнению с 2006 годом в 5 северных регионах (в 2006 году было 4 таких региона), в том числе наибольшее сокращение произошло в Чукотском автономном округе, Архангельской области и Республике Коми, где они составили соответственно 64,5, 70,6 и 84,6% от уровня 2006 года.

В строительстве объектов социального назначения по сравнению с 2006 годом в целом по северным территориям увеличились объемы ввода жилья, количество ученических мест в общеобразовательных школах; в то же время сократился объем ввода в эксплуатацию больниц и амбулаторно-поликлинических учреждений.

За 2007 год в северных регионах сдано 7263,8 тыс. кв. метров **общей площади жилья**, что составило 12% от всей сданной жилой площади по России (в 2006 году — 11,2%). По сравнению с 2006 годом увеличился объем введенного в эксплуатацию жилья в целом по северным территориям на 1651,7 тыс. кв. метров (129,4%) в 21 регионе, в том числе наибольший прирост наблюдается в Иркутской области (174% от уровня прошлого года), Сахалинской области (147,6%), Республике Тыва (136,8%). Снизился объем сдачи жилья в 3 северных субъектах Российской Федерации (в 2006 году в 5), в том числе в Камчатском крае он составил 48% к уровню прошлого года, Чукотском автономном округе — 95,5% Мурманской области — 98,7%.

За прошедший год введено в действие **общеобразовательных учреждений** на 19 179 ученических мест, что составило 133,4% к уровню 2006 году и 21,4% от сданного в стране (в 2006 году — 21,3%). Основная часть ученических мест введена в Республике Тыва, Республике Саха (Якутия), Тюменской области, Чукотском автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, Ямало-Ненецком автономном округе. В 9 северных территориях ввода новых общеобразовательных школ не было (в 2006 году — в 11).

Дошкольные образовательные учреждения сдавались в эксплуатацию в 6 северных регионах: в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре — на 765 мест, Мурманской области — на 330 мест, Республике Саха (Якутия) — на 65 мест, Тюменской области — на 50 мест, Пермском крае — на 35 мест, Хабаровском крае — на 20 мест; всего — на 1255 мест, что составляет 164,4% к уровню 2006 года и 5,1% от всех введенных за год в России.

Больницы и амбулаторно-поликлинические учреждения вводились в действие в 17 северных субъектах Российской Федерации (в 2006 году — в 8). Всего сдано больниц на 1406 коек (81,1% к уровню прошлого года) и амбулаторно-поликлинических учреждений на 5684 посещения в смену (в 2,2 раза выше уровня прошлого года), что составляет соответственно 20,7% и 19,5% от введенных в эксплуатацию в стране.

В **сельском хозяйстве** Российской Федерации в 2007 году сохранилась положительная тенденция развития, общий объем валовой продукции сельского хозяйства во всех категориях хозяйств по сравнению с 2006 годом вырос на 3,3%, в то же время темпы роста производства сельскохозяйственной продукции почти в два раза отстают от темпов роста экономики страны в целом. Эта тенденция характерна и для большинства северных регионов Российской Федерации (табл. 3).

Таблица 3

Объемы производства в сельском хозяйстве северных регионов в 2007 году

Субъект РФ	Объем (% к 2006 г.)	В том числе:	
		растениеводство	животноводство
1	2	3	4
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>			
Республика Карелия	95,3	85,5	105,3
Республика Коми	92,3	80,4	99,9
Республика Саха (Якутия)	100,5	110,7	97,7
Республика Тыва	103,4	79,3	117,3
Архангельская обл.*	85,6	71,0	102,7
Камчатский край	94,1	92,0	99,8

1	2	3	4
Магаданская обл.	107,1	112,2	101,9
Мурманская обл.	105,8	88,9	112,5
Сахалинская обл.	105,0	106,6	101,2
Ненецкий АО	100,8	94,7	101,2
Ханты-Мансийский АО — Югра	84,7	78,3	104,7
Чукотский АО	137,8	104,2	139,3
Ямало-Ненецкий АО	112,9	105,3	113,4
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>			
Республика Алтай	111,9	110,8	112,2
Республика Бурятия	101,9	99,2	103,6
Красноярский край	106,7	109,1	104,5
Пермский край	95,5	91,6	98,7
Приморский край	101,8	96,1	110,4
Хабаровский край	102,1	103,8	98,8
Амурская обл.	106,7	108,1	104,5
Иркутская обл.*	106,7	109,2	104,6
Томская обл.	105,3	95,8	114,2
Тюменская обл.*	98,6	94,9	103,3
Читинская обл.*	101,3	97,1	103,0
Всего по России	103,3	102,0	104,8

* С учетом входящих в их состав автономных округов.

Физический объем производства продукции **сельского хозяйства** по сравнению с 2006 годом вырос в 17 северных регионах, в 11 из них темпы роста выше среднероссийских (в 2006 году — в 5), в том числе в Чукотском автономном округе объемы сельскохозяйственного производства выросли на 37,8%, в Ямало-Ненецком автономном округе — на 12,9%, в Магаданской области — на 7,1%, в Мурманской области — на 5,8%.

В **растениеводстве** объем производства вырос в 10 северных регионах (в 2006 году — 10), во всех из них (в 2006 году — в 6) темпы роста выше среднероссийских (102%), в том числе в Магаданской области они выросли на 12,2% по сравнению с прошлым годом, в Республике Саха (Якутия) — на 10,7%.

В **животноводстве** объемы производства выросли в 19 северных регионах (в 2006 году — в 9), в 8 из них темпы роста выше среднероссийских (104,8%), в том числе в Чукотском автономном округе они выросли на 39,3%, в Республике

Тыва — на 17,3%, Томской области — на 14,2%, Ямало-Ненецком автономном округе — на 13,4%, Мурманской области — на 12,5%.

В целом по отрасли в 2007 году по сравнению с 2006 годом в северных субъектах Российской Федерации производство мяса увеличилось на 52,7 тыс. тонн, производство молока — на 89,2 тыс. тонн, производство яиц сократилось на 183,9 млн. штук (табл. 4).

Таблица 4

Производство продуктов животноводства в северных регионах в 2007 году

Субъект РФ	Скот и птица на убой в живом весе		Молоко		Яйца	
	тыс. т	% к 2006 г.	тыс. т	% 2006 г.	млн. шт.	% 2006 г.
1	2	3	4	5	6	7
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>						
Республика Карелия	11,5	109,0	74,7	102,0	46,9	104,9
Республика Коми	26,7	103,4	68,9	94,0	169,8	92,3
Республика Саха (Якутия)	39,1	97,6	194,2	99,9	116,8	89,8
Республика Тыва	26,2	119,9	51,1	107,0	2,3	86,3
Архангельская обл.	24,3	107,2*	131,3	99,9*	169,1	99,5*
Камчатский край	3,5	99,7	15,6	98,3	51,8	102,5
Магаданская обл.	0,8	97,0	5,0	102,4	18,2	102,0
Мурманская обл.	8,9	143,6	28,0	104,5	164,0	86,6
Сахалинская обл.	3,1	102,0	32,1	102,8	102,1	97,0
Ненецкий АО	2,7	97,9	4,2	95,1	0,0	90,9
Ханты-Мансийский АО — Югра	7,0	122,1	20,3	104,0	25,4	75,1
Чукотский АО	1,6	146,5	0,3	247,3	3,6	78,8
Ямало-Ненецкий АО	6,2	119,0	1,5	103,1	0,1	76,6
Всего	161,6		627,2		870,1	
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>						
Республика Алтай	32,1	105,3	75,3	112,8	14,9	100,0
Республика Бурятия	47,9	100,4	238,1	102,2	63,4	103,6
Красноярский край	173,4	100,6	661,6	102,6	683,1	101,7
Пермский край	121,3	101,9	511,2	100,6	833,2	88,6
Приморский край	43,4	113,6	106,7	98,2	221,4	106,8

1	2	3	4	5	6	7
Хабаровский край	24,0	98,5	52,8	98,3	273,1	98,8
Амурская обл.	40,4	100,4	148,1	104,7	204,0	114,4
Иркутская обл.	97,1	107,3*	281,3	103,3*	853,2	101,5*
Томская обл.	71,6	121,4	169,0	104,2	218,4	90,0
Тюменская обл.	132,1	106,1*	502,8	105,4*	1216,5*	98,0*
Читинская обл.	55,9	105,9*	239,1	100,4*	87,3*	95,0*
Всего	839,2		2986		4668,5	
Всего по северным территориям	1000,8		3613,2		5538,6	
Всего по России	8600	108,6	32200	102,3	37800	99,7

* С учетом автономных округов.

За рассматриваемый период в северных регионах произведено на убой 1000,8 тыс. тонн **мяса скота и птицы в живом весе**, что составляет 11,6% от производства в целом по России. Больше, чем в 2006 году, произведено этой продукции в 19 регионах (в 2006 году — в 16), том числе в Чукотском автономном округе — на 46,5%, в Мурманской области — на 43,6%. Не достигли уровня прошлого года в Мурманской области, где произведено 97% к уровню 2006 года, в Республике Саха (Якутия) — 97,6%, Ненецком автономном округе — 97,9%.

Молока произведено 3613,2 тыс. тонн, или 11,2% от общероссийского уровня. В 17 северных регионах, как и в целом по России, произведено молока больше, чем в 2006 году (в 2006 году было 13 таких регионов). Снижение производства молока наблюдается в Республике Коми, где оно составило 94% к уровню 2006 года, в Ненецком автономном округе — 95,1%. Производство молока в Чукотском автономном округе увеличилось на 147,3% к уровню 2006 года, Республике Алтай — на 12,8%, Республике Тыва — на 7%.

Производство **яиц** составило 5538,6 млн. штук, или 14,6% от всего производства по стране. Больше, чем в прошлом году, произведено этой продукции в 8 регионах (в 2006 году — в 15), в том числе наибольший прирост производства яиц произошел в Амурской области (114,4%), Приморском крае (106,8%), Республике Карелия (104,9%), Республике Бурятия (103,6%) к уровню прошлого года.

В то же время в 15 северных регионах, как и в целом в Российской Федерации (99,7%), производство яиц сократилось (в 2006 году — в 12 регионах), в том числе в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре оно составило 75,1% от уровня 2006 года, Ямало-Ненецком автономном округе — 76,6%, Чукотском автономном округе — 78,8%.

Оборот розничной торговли (табл. 5) за 2007 год вырос во всех северных субъектах Российской Федерации. Всего по северным регионам оборот розничной торговли составил 1 843 181,3 млн. рублей, или 17,1% оборота в целом по Россий-

ской Федерации (в 2006 году — 17,4%), из них 40,6%, или 748 641,5 млн. рублей, составляет товарооборот регионов, полностью отнесенных к районам Севера.

В 6 регионах (в 2006 году — в 9) темпы роста товарооборота в сравнении с 2006 годом выше общероссийского (115,2%), в том числе в Республике Алтай они составили 126,6%, Тюменской области — 120%, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре — 119,4%, Ненецком автономном округе — 118,2%, Республике Бурятия — 118,1%. В 10 северных регионах темпы роста товарооборота выше, чем в 2006 году.

Объем **платных услуг** населению в северных регионах составил 597 837,8 млн. рублей, или 17,5% от объема платных услуг, оказанных всему населению России (в 2006 году — 17,7%). По сравнению с 2006 годом рост составил 100 172,2 млн. рублей. Объем платных услуг вырос во всех северных регионах (за исключением Чукотского автономного округа). В 14 из них рост превысил общероссийский показатель — 107,1% (в 2006 году — в 9). Наибольший рост объема платных услуг наблюдался в Магаданской области — 128,3% к уровню 2006 года, Ненецком автономном округе — 127,7%, Республике Тыва — 119,4%, Республике Бурятия — 117,4%, Ямало-Ненецком автономном округе — 113,8%.

Таблица 5

**Оборот розничной торговли и платных услуг населению в северных региона
в 2007 году**

Субъект РФ	Оборот розничной торговли		Объем платных услуг населению	
	млн. руб.	% к 2006 г.	млн. руб.	% к 2006 г.
1	2	3	4	5
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>				
Республика Карелия	41090,9	110,2	13174	102,1
Республика Коми	97667,1	109,5	24113,8	105,2
Республика Саха (Якутия)	73663	106,8	30620,5	107,1
Республика Тыва	7947,7	109,5	2227,8	119,4
Архангельская обл.	74178,1	110,2*	27822,3	107,6*
Камчатский край	20879,2	109	10509,5	111,3
Магаданская обл.	9593,9	106,8	5819,9	128,3
Мурманская обл.	65164,5	113	31579,6	101,8
Сахалинская обл.	50195,8	107,5	22643	111,6
Ненецкий АО	3332,5	118,2	820	127,7
Ханты-Мансийский АО — Югра	223984,2	119,4	48075,7	108,4

1	2	3	4	5
Чукотский АО	2750,8	112,9	1561,8	96,5
Ямало-Ненецкий АО	78193,8	117,4	20281,9	113,8
Всего	748641,5		239249,8	
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>				
Республика Алтай	7038,5	126,6	1516,9	108,3
Республика Бурятия	53685,1	118,1	13173,6	117,4
Красноярский край	177208	112,4	60857,4	104,9
Пермский край	217600,6	111,8	50227,2	101,4
Приморский край	119228,4	110,4	51999,9	110,3
Хабаровский край	91404,3	115,3	53414,7	106
Амурская обл.	41872	112	14245,3	102,9
Иркутская обл.	149366,4	108,5*	42766,1	111,4*
Томская обл.	64058,6	106,3	26924,1	100,5
Тюменская обл.	119047	120*	29957,2	110*
Читинская обл.	54030,9	112,4*	13505,6	111,7*
Всего	1094539,8		358588	
Всего по северным территориям	1843181,3		597837,8	
Всего по России	10757800,0	115,2	3407000,0	107,1

*С учетом входящих в их состав автономных округов.

За 2007 год в северных субъектах Российской Федерации привлечено всего 1 855 979,4 млн. рублей в качестве **инвестиций в основной капитал** (табл. 6), что составляет 28% всех инвестиций по России (за 2006 год — 29,0%).

Таблица 6

Инвестиции в основной капитал по северным регионам в 2007 году

Субъект РФ	Всего инвестиций в основной капитал		Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования (% к общему объему)				
	млн. руб.	% к 2006 г.	Собственные средства	Привлеченные средства			
				всего	федерального бюджета	бюджетов субъектов РФ	кредиты банков
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>							
Республика Карелия	18556,7	90,1	53,8	46,2	10,7	7,6	4,0
Республика Коми	62333,9	74,4	56,6	43,4	2,0	4,3	3,1

1	2	3	4	5	6	7	8
Республика Саха (Якутия)	124002,0	199,0	50,1	49,9	3,9	8,4	2,2
Республика Тыва	2116,0	96,6	7,2	92,8	48,5	40,0	-
Архангельская обл.	33082,9	120,4*	18,7*	81,3*	1,5*	1,8*	3,4*
Камчатский край	8476,4	86,9	39,1	60,9	25,2	7,2	6,3
Магаданская обл.	7638,8	99,3	34,8	65,2	40,4	3,0	0,6
Мурманская обл.	25928,0	92,3	54,9	45,1	8,1	5,7	12,5
Сахалинская обл.	125904,6	84,0	13,0	87,0	4,0	1,1	5,1
Ненецкий АО	88646,4	152,0	15,1	84,9	-	0,5	1,4
Ханты-Мансийский АО — Югра	377843,7	106,5	75,0	25,0	0,2	8,4	0,8
Чукотский АО	5335,4	106,1	6,2	93,8	2,6	4,0	0,3
Ямало-Ненецкий АО	269524,7	134,6	31,4	68,6	0,1	3,5	13,0
Всего	1149389,5						
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>							
Республика Алтай	5756,2	125,3	14,2	85,8	35,9	32,2	4,9
Республика Бурятия	20634,2	122,3	44,6	55,4	28,7	13,7	3,8
Красноярский край	118002,0	110,2	40,3	59,7	5,7	4,3	6,7
Пермский край	101812,8	112,9	64,3	35,7	4,2	9,1	7,7
Приморский край	43158,6	110,8	39,8	60,2	18,6	5,3	7,2
Хабаровский край	54840,3	104,4	39,0	61,0	9,7	9,8	15,2
Амурская обл.	37253,5	113,3	26,8	73,2	8,6	1,6	7,7
Иркутская обл.	120341,1	147,7*	37,2*	62,8*	2,8*	2,1*	3,8*
Томская обл.	64082,3	140,7	43,4	56,6	3,5	3,3	6,4
Тюменская обл.	113795,0	118,3*	53,3*	46,7*	0,3*	9,6*	6,2*
Читинская обл.	26913,9	135,4*	20,4	79,6*	17,8*	14,7*	3,6*
Всего	706589,9						
Всего по северным территориям	1855979,4						
Всего по России млрд. руб.	6626,8	121,1	41,5	58,5	21,2	8,4	9,4

*С учетом входящих в их состав автономных округов.

По сравнению с 2006 годом объемы инвестиций выросли в северных территориях в целом на 526 682,5 млн. рублей и в 17 северных регионах (в 2006 году — в

19), наиболее высокими темпами они росли в Республике Саха (Якутия) и составили 199% к уровню прошлого года, в Ненецком автономном округе — 152%, Иркутской области — 147,7%, Томской области — 140,7%, Читинской области — 135,4%, Ямало-Ненецком автономном округе — 134,6%.

В 7 из 13 регионов, полностью отнесенных к северным районам, объемы инвестиций снизились по сравнению с прошлым годом. Наибольшее снижение наблюдалось в Республике Коми, где они составили от уровня прошлого года 74,4%, в Сахалинской области — 84%. В 16 северных регионах темпы роста инвестиций значительно ниже по сравнению со среднероссийскими (121,1 %).

Структура инвестиций по источникам инвестиций в регионах значительно отличается. В 7 северных регионах более половины инвестиций составляют собственные средства предприятий, в том числе в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре — 75%, Пермском крае — 64,3%, Республике Коми — 56,6%, Мурманской области — 54,9%, Республике Карелия — 53,8%. В 15 регионах доля собственных средств была ниже среднероссийского уровня (41,5%). В 12 регионах большую часть инвестиций составили привлеченные средства, в том числе в Чукотском автономном округе — 93,8%, Республике Тыва — 92,8%, Сахалинской области — 87%, Ненецком автономном округе — 84,9%.

В Республике Тыва основным источником инвестиций стали бюджетные средства. По итогам 2007 года они составляют 88,5% всех привлеченных инвестиций, в том числе 48,5% — из федерального бюджета и 40% — из бюджета субъекта Российской Федерации. Если в целом по субъектам Российской Федерации в прошлом году 21,2% инвестиций было привлечено из федерального бюджета, то в 18 северных субъектах этот показатель значительно ниже среднероссийского. В Ненецком автономном округе средства федерального бюджета вообще не использовались в качестве инвестиций.

В целом по субъектам Российской Федерации за рассматриваемый период банковские кредиты в качестве инвестиций составили 9,4% от общего объема финансирования. Только в 3 северных регионах (Ямало-Ненецком автономном округе, Мурманской области, Хабаровском крае) объемы банковских кредитов превысили общероссийский.

Иностранных инвестиций (табл. 7) за рассматриваемый период в северные регионы поступило 22 007 287 тыс. долларов США, что составляет 18,1% от всех поступлений иностранных инвестиций по Российской Федерации (в 2005 году — 19,5%). По сравнению с 2006 годом объем инвестиций в северные регионы увеличился на 11 399 553 тыс. долларов США.

Больше всего поступило иностранных инвестиций в Красноярский край — 10,2% от всех поступлений в страну, Сахалинскую область — 4,1%. Из всех поступивших в северные регионы иностранных инвестиций прямые инвестиции составляют 23,3% (в целом по России — 23%), портфельные инвестиции — 9,8% (3,5%), прочие инвестиции — 66,9% (73,5%).

Не поступали иностранные инвестиции за рассматриваемый период в Чукотский автономный округ, Республику Алтай.

**Поступление иностранных инвестиций в северные регионы в 2007 году
(тыс. долларов)**

Субъект РФ	Поступило инвестиций		В том числе		
	всего	% от общероссийского уровня	прямые	портфельные	прочие
1	2	3	4	5	6
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>					
Республика Карелия	157513	0,1	62744	1769	93000
Республика Коми	389420	0,3	78950	1453	309017
Республика Саха (Якутия)	832141	0,7	32512	0	799629
Республика Тыва	3541	0,0	0	0	3541
Архангельская обл.	196403	0,8*	45470	21930	129003
Камчатский край	37939	0,0	15637	0	22302
Магаданская обл.	14324	0,0	11909	0	2415
Мурманская обл.	62521	0,1	42246	9	20266
Сахалинская обл.	4963762	4,1	3784870	0	1178892
Ненецкий АО	793583	0,7	157924	0	635659
Ханты-Мансийский АО — Югра	152652	0,1	1120	0	151532
Чукотский АО	0	0	0	0	0
Ямало-Ненецкий АО	389936	0,3	102968	0	286968
Всего	7993735		4336350	25161	3632224
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>					
Республика Алтай	0	0	0	0	0
Республика Бурятия	100240	0,1	0	570	99670
Красноярский край	12343299	10,2	237	2115955	10227107
Пермский край	225584	0,2	37526	7296	180762
Приморский край	31309	0,1	11529	3	19777
Хабаровский край	248806	0,2	90536	0	158270
Амурская обл.	130611	0,1	123547	0	7064
Иркутская обл.	360495	0,3	28212	24	332259
Томская обл.	480190	0,4	429265	0	50925

1	2	3	4	5	6
Тюменская обл.	15752	0,5*	14481	0	1271
Читинская обл.	77266	0,1*	76031	0	1235
Всего	14013552		811364	2123848	11078340
Всего по северным территориям	22007287		5147714	2149009	14710564
Всего по России, млн. долларов	120941	100	27797	4194	88950

*С учетом автономных округов.

Несмотря на то, что практически во всех регионах (за исключением Ненецкого и Чукотского автономных округов) количество убыточных предприятий сократилось, **финансовое положение** предприятий и организаций северных регионов в 2007 году продолжало оставаться сложным (табл. 8). Необходимо отметить, что в 2007 году в 18 регионах количество убыточных предприятий превышает общероссийский показатель (27,6%): в том числе в Чукотском автономном округе — 47,6%, Камчатской области — 43,2%, Республике Тыва — 42,5%.

Только в 5 регионах — Ханты—Мансийском автономном округе — Югре (25,6%), Республике Алтай (26,9%), Тюменской, Иркутской, Томской областях (соответственно — 27,3%, 27,3%, 27,5%) — количество убыточных предприятий ниже, чем в среднем по Российской Федерации (27,6%).

Таблица 8

Показатели прибыльности или убыточности крупных и средних предприятий и организаций северных регионов в 2007 году

Субъект РФ	Сальдо прибылей(+) и убытков(-) за январь — октябрь	Убыточных предприятий, в % к общему количеству	Кредиторская задолженность в октябре 2007 г.			Дебиторская задолженность в октябре 2007 г.		
			всего	в т. ч. просроченная		всего	в т. ч. просроченная	
				млн. руб.	млн. руб.		%	млн. руб.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>								
Республика Карелия	+7313	36,9	22961	4918	21,4	20375	4357	21,4
Республика Коми	+21106	32,1	91966	14016	15,2	70475	9338	13,3

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Республика Саха (Якутия)	+21155	40,5	62882	13686	21,8	81503	15158	18,6
Республика Тыва	-420	42,5	2358	1658	70,3	1445	1077	74,5
Архангельская обл.	+2021	33,9*	133263	12811	9,6*	52907	11133	21,0*
Камчатский край	+3407	43,2	32257	12182	37,8	20237	8039	39,7
Магаданская обл.	-314	41,7	9299	3986	42,9	7610	1920	25,2
Мурманская обл.	+36193	34,0	42469	8492	20,0	38891	7607	19,6
Сахалинская обл.	25291	37,4	36326	5499	15,1	23533	3309	14,1
Ненецкий АО	+2343	30,5	10269	477	4,6	43885	676	1,5
Ханты-Мансийский АО — Югра	+316406	25,6	328326	26985	8,2	469444	58829	12,5
Чукотский АО	-1019	47,6	8632	1399	16,2	8847	721	8,2
Ямало-Ненецкий АО	+54399	32,5	395646	60264	15,2	220109	63622	28,9
Всего	487881		1176654	166373	14,1	1059261	185786	17,5
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>								
Республика Алтай	+172	26,9	852	37	4,3	1595	434	27,2
Республика Бурятия	+2527	27,6	13430	1419	10,6	9804	1608	16,4
Красноярский край	+200369	30,4	275566	13124	4,8	184822	15961	8,6
Пермский край	+77396	30,9	136111	9819	7,2	150420	2940	9,5
Приморский край	+12601	27,9	53580	7282	13,6	51035	7239	14,2
Хабаровский край	+9093	30,2	85748	9585	11,2	54809	4708	8,6
Амурская обл.	+619	30,8	21661	3471	16,0	20214	3052	15,1
Иркутская обл.	+36539	27,3*	279163	7949	2,9	269816	7801	2,9
Томская обл.	+31259	27,5	108067	44988	41,6	55593	9558	17,2
Тюменская обл.	+14829	27,3*	74952	9884	12,2	67794	3240	4,7
Читинская обл.	+1621	33,2*	15158	1921	12,8	14464	1521	1,9
Всего	+				10,3			6,5
Всего по северн. территориям	+874906		2240942	275852	12,3	1939627	243848	12,5
Всего по России	+4031611	27,6	10268244	873868	8,5	10513834	952154	9,1

*С учетом входящих в их состав автономных округов.

Суммарное сальдо прибыли и убытков по северным регионам, как и в целом по Российской Федерации, за 2007 год сохраняется положительным и составляет 874 906 млн. рублей, или 21,7% сальдированной прибыли в целом по России (за 2006 год — 25,2%). Отрицательное сальдо имеют 3 региона (по итогам 2006 года — 5).

Наибольшую прибыль получили предприятия Ханты-Мансийского автономного округа — Югры; она составила 316 406 млн. рублей, или 7,8% (в 2006 году — 10,9%) от сальдированного финансового результата в целом по России и 36,1% (в 2006 году — 43,7%) по северным территориям. Далее следуют предприятия Красноярского края — 4,9%, Пермского края — 1,9%, Ямало-Ненецкого автономного округа — 1,3% от сальдированного финансового результата в целом по России.

За 2007 год выросла **задолженность предприятий и организаций** северных регионов, в то же время по сравнению с 2006 годом несколько сократилась просроченная дебиторская задолженность.

Суммарная **кредиторская задолженность предприятий и организаций** северных регионов в 2007 году выросла и составила 2 240 942 млн. рублей, или 21,8% суммарной в целом по России (в 2006 году — 22,4%), в том числе просроченная 31,5% (в 2006 году — 28,7%). Всего по сравнению с концом 2006 года суммы кредиторской задолженности и просроченной кредиторской задолженности в целом по северным регионам увеличились. Доля просроченной кредиторской задолженности составила 12,3%, а в целом по России — 8,5%. Кредиторская задолженность выросла в 15 северных субъектах Российской Федерации, доля просроченной задолженности увеличилась в 8 регионах. Наиболее высокая доля просроченной задолженности — в Республике Тыва (70,3%), Магаданской (42,9%), Томской областях (41,6%).

Дебиторская задолженность в северных субъектах Российской Федерации на тот же период составила 1 939 627 млн. рублей, или 18,4% суммарной в целом по России, в том числе просроченная — 243 848 млн. рублей, или 25,6% суммарной в целом по России (в 2006 г. соответственно — 19,1% и 32,9%). Всего по сравнению с концом 2006 года дебиторская задолженность увеличилась на 466 292 рубль, просроченная сократилась на 30 338 рублей, но ее доля в общей сумме дебиторской задолженности составляет 12,5%, то есть она выше, чем в целом по России (9,1%). Задолженность выросла в 23 северных регионах, и лишь в одном она сократилась по сравнению с 2006 годом. Доля просроченной задолженности выросла в 9 регионах. Наиболее высокая доля просроченной дебиторской задолженности — в Республике Тыва (74,5%), Камчатском крае (39,7%), Ямало-Ненецком автономном округе (28,9%).

В республиках Алтай, Саха (Якутия), Пермском крае, Ханты-Мансийском и Ненецком автономных округах дебиторская задолженность превышает кредиторскую.

Уровень жизни населения

Несмотря на некоторый рост отдельных показателей уровня жизни населения северных субъектов Российской Федерации, он остается низким, а по ряду направлений отстает от среднероссийского.

Одним из важных показателей уровня жизни является **индекс потребительских цен** (табл. 9). В 7 северных субъектах Российской Федерации индекс потребительских цен в 2007 году был выше среднероссийского (111,9%). В 2006 году индекс потребительских цен был выше среднероссийского в 16 регионах. Более всего индекс потребительских цен вырос по сравнению с 2006 годом в Пермском крае (116,4%), Магаданской области (113,6%), Республике Карелия (113,1%).

Таблица 9

Индексы потребительских цен и показатели динамики расходов и доходов граждан в северных регионах в 2007 году

Субъект РФ	Индекс потребительских цен в декабре 2007 г. к аналогичному периоду 2006 г., %	Динамика реальных денежных доходов в январе—ноябре 2007 г. к аналогичному периоду 2006 г., %	Темпы роста (снижения) на душу населения в ноябре 2007 г. к аналогичному периоду 2006 г., %	
			денежные доходы	потребительские расходы
1	2	3	4	5
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>				
Республика Карелия	113,1	102,3	113,3	122,7
Республика Коми	112,3	107,3	127,7	121,8
Республика Саха (Якутия)	109,0	101,7	118,1	111,9
Республика Тыва	110,8	117,1	127,4	124,7
Архангельская обл.*	112,9	106,0	123,0	123,5
Камчатский край	110,1	103,5	83,8	92,2
Магаданская обл.	113,6	101,0	115,5	116,5
Мурманская обл.	112,5	108,4	118,1	120,2
Сахалинская обл.	111,8	112,3	136,4	127,6
Ненецкий АО	107,4	116,4	97,3	130,8
Ханты-Мансийский АО — Югра	108,0	113,6	121,8	125,2
Чукотский АО	107,5	81,3	38,5	99,2

1	2	3	4	5
Ямало-Ненецкий АО	109,3	113,8	122,6	121,0
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>				
Республика Алтай	111,3	115,9	143,1	136,5
Республика Бурятия	109,2	116,1	135,6	136,3
Красноярский край	109,2	114,5	130,9	122,5
Пермский край	116,4	108,3	122,9	121,4
Приморский край	109,7	109,6	119,9	123,5
Хабаровский край	109,8	112,0	121,7	122,2
Амурская обл.	109,6	113,7	108,3	115,5
Иркутская обл.*	112,2	106,6	121,0	118,9
Томская обл.	111,3	108,7	126,9	119,9
Тюменская обл.*	108,9	113,6	123,1	127,4
Читинская обл.*	110,9	109,8	120,5	123,1
Всего по России	111,9	112,1	128,2	126,3

* С учетом входящих в их состав автономных округов.

Реальные денежные доходы по сравнению с 2006 годом выросли во всех северных регионах (в 2006 году — в 18), за исключением Чукотского автономного округа, из них в 11 темпы роста выше, чем в целом по России (112,1%), 6 из них полностью относятся к северным районам. Более всего реальные денежные доходы выросли в Республике Тыва, где они составили 117,1% от уровня прошлого года, Ненецком автономном округе (116,4%), Республике Бурятия (116,1%). В 23 северных субъектах Российской Федерации темпы роста реальных денежных доходов выше, чем в 2006 году. В то же время реальные денежные доходы снизились в Чукотском автономном округе и составили 81,3% к соответствующему периоду предыдущего года.

Денежные доходы на душу населения по сравнению с тем же периодом 2006 года выросли в 21 северном регионе, но в 20 из них темпы роста ниже среднероссийских (128,2%). Наиболее быстрыми темпами денежные доходы на душу населения росли в Республике Алтай, где они составили 143,1% к соответствующему периоду 2006 года, Сахалинской области — 136,4%, Республике Бурятия — 135,6%. В то же время снизились денежные доходы на душу населения в Ненецком автономном округе, Камчатском крае, значительно — в Чукотском

автономном округе, где они составили 38,5% к соответствующему периоду прошлого года.

Потребительские расходы на душу населения выросли в 22 северных регионах, за исключением Чукотского автономного округа и Камчатского края, при этом в 5 темпы их роста были выше, чем в среднем по России (126,3%). В 2006 году таких регионов было 7. Наиболее высокие темпы роста — в Республике Алтай, где они составили 136,5% к соответствующему периоду 2006 года, в Республике Бурятия (136,3%), Ненецком автономном округе (130,8%), Сахалинской области (127,6%). В 13 северных субъектах Российской Федерации темпы роста потребительских расходов на душу населения выше темпов роста денежных доходов (в 2006 году таких регионов было 15).

На высокие темпы роста потребительских расходов в северных регионах существенное влияние оказывают **тарифы на оплату жилья и жилищно-коммунальных услуг** (табл. 10).

Таблица 10

Тарифы на оплату жилья, электроснабжения, газа в 2007 году

Субъект РФ	Содержание и ремонт жилых помещений (ЭОТ)*	Содержание и ремонт жилых помещений, установ. для населения	Электроснабжение (ЭОТ).	Электроснабжение, установ. для населения	Сжиженный газ (ЭОТ)	Сжиженный газ, установ. для населения
1	2	3	4	5	6	7
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>						
Республика Карелия	7,06	7,01	0,87	0,85	12,78	12,78
Республика Коми	14,54	13,39	1,5	1,5	21,18	21,18
Республика Саха (Якутия)	14,8	14,77	2,37	1,44	70,0	70,0
Республика Тыва	9,6	9,6	0,67	0,67	22,8	22,8
Архангельская обл.	9,87	8,12	3,08	1,49	14,94	14,94
Камчатский край	24,86	20,23	5,34	2,71	-	-
Магаданская обл.	14,82	10,83	2,23	1,94	-	-
Мурманская обл.	15,09	15,05	0,91	0,91	22	19,76
Сахалинская обл.	13,5	13,49	2,33	1,9	-	-
Ненецкий АО	38,57	2,88	5,85	1,52	-	-
Ханты-Мансийский АО — Югра	20,36	19,62	1,02	0,83	53,49	17,91
Чукотский АО	36,37	13,45	8,04	2,73	-	-

1	2	3	4	5	6	7
Ямало-Ненецкий АО	30,87	24,97	2,21	0,83	96,05	24,75
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>						
Республика Алтай	10,73	8,34	1,74	1,63	18,0	18,0
Республика Бурятия	10,3	10,3	1,35	1,35	13,1	13,1
Красноярский край	15,32	14,41	0,97	0,73	18,36	15,15
Пермский край	8,25	8,25	2,3	1,24	8,06	8,06
Приморский край	12,99	12,99	1,6	0,99	20,03	20,03
Хабаровский край	15,52	14,33	2,49	1,49	34,46	34,46
Амурская обл.	8,39	8,39	1,18	1,18	19,28	19,28
Иркутская обл.	8,79	8,49	0,44	0,39	21,04	17,13
Томская обл.	10,75	10,31	1,23	0,91	19,32	19,32
Тюменская обл.	19,25	17,62	1,14	0,84	33,6	13,04
Читинская обл.	6,36	6,21	2,14	1,09	16,46	16,46
Всего по России	11,8	9,54	1,65	1,29	15,69	14,55

*ЭОТ — экономически обоснованный тариф.

Следует отметить, что в северных субъектах Российской Федерации экономически обоснованный **тариф на содержание и ремонт жилого помещения** существенно разнится (от 6,36 рубля за 1 кв. метр в Читинской области до 38,57 рубля в Ненецком автономном округе). Ни в одном северном регионе фактически установленные тарифы на содержание и ремонт жилого помещения не превышают экономически обоснованных тарифов, однако в 16 северных регионах тарифы, установленные для населения, превышают общероссийский уровень (9,54 рубля).

В **электроснабжении** населения в 13 северных регионах экономически обоснованная норма выше, чем в целом по Российской Федерации (1,65 рубля за 1 киловатт-час), в 8 регионах фактические расходы за оплату электроэнергии также превышают среднероссийский уровень (1,29 рубля).

В то же время в 11 северных регионах экономически обоснованные нормы ниже, чем в целом по Российской Федерации, а также велик разрыв между регионами — от 0,67 рубля в Республике Тыва до 8,04 рубля в Чукотском автономном округе. В 5 северных регионах фактически установленные для населения тарифы сравнялись с экономически обоснованными.

Снабжение населения северных районов **сжиженным газом для бытовых нужд** осуществляется в 19 регионах, причем в 15 из них экономически обоснованная норма значительно превышает такую же норму в целом по Российской Федерации (14,97 рубля), в Ямало-Ненецком автономном округе это превышение со-

ставляет более 6 раз. В большинстве северных субъектов Российской Федерации экономически обоснованные нормы и фактическая оплата за потребляемый газ практически сравнялись.

Средняя начисленная заработная плата (табл. 11) выросла во всех северных субъектах Российской Федерации. В 8 из них (республиках Тыва, Алтай, Бурятия, Карелия, в Читинской и Амурской областях, Пермском и Приморском краях) средняя заработная плата ниже средней по России (14 656 рублей). Следует отметить, что в последние годы растет число северных регионов, средняя заработная плата в которых ниже средней по России. Если еще 3 года назад их было 4 — республики Тыва, Алтай, Бурятия и Коми-Пермяцкий автономный округ, то затем добавилась Читинская область, а с 2006 года — Амурская область; в 2007 году присоединились Республика Карелия и Приморский край.

Таблица 11

Некоторые показатели уровня жизни в северных регионах в 2007 году

Субъект РФ	Средняя начисленная заработная плата в ноябре 2007 г.	Величина прожиточного минимума за III квартал 2007 г.	Просроченная задолженность по зарплате на 1 января 2008 г.	Численность безработных на конец ноября 2007 г.	Потребность в работниках на конец ноября 2007 г.
	руб.	руб.	млн. руб.	тыс. чел.	чел.
1	2	3	4	5	6
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>					
Республика Карелия	14278,5	4459	8	8,9	4163
Республика Коми	17875,4	5044	4,7	11,5	8688
Республика Саха	20794,6	6573	1	12,6	3852
Республика Тыва	12188,5	3745	22,5	9,7	408
Архангельская обл.	15288,6	4331	8,3	14,4	8367
Камчатская обл.	22961,6	7260	78,6	6,4	2802
Магаданская обл.	26522,9	6117	116,5	4,1	806
Мурманская обл.	19802,7	5744	4,7	14,3	7497
Сахалинская обл.	24776,4	6377	9,1	3	4004
Ненецкий АО	34273	6378	0,6	0,5	292
Ханты-Мансийский АО — Югра	30073,7	6111	0	10,6	14890
Чукотский АО	29852,4	8870	14,6	1	829
Ямало-Ненецкий АО	35497,3	6527	0	4,8	5490
Всего	-	-	268,6	101,8	62088

1	2	3	4	5	6
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>					
Республика Алтай	10252	4451	0,2	3,8	775
Республика Бурятия	12199	4120	25,4	8,8	6686
Красноярский край	18016,1	4035	76,9	36,6	18575
Пермский край	12794,6	4036	59,4	17,1	17583
Приморский край	14347,1	4975	70,4	31,4	19584
Хабаровский край	17245,6	5259	89,4	22,3	10352
Амурская обл.	14222,8	4897	18,9	23,2	4141
Иркутская обл.	15181,3	3780	18	24	26113
Томская обл.	15412,9	4036	13,6	15,3	8751
Тюменская обл.	27225,3	3956	0	8,6	21592
Читинская обл.	13650,2	3838	90,5	11,7	1655
Всего	-	-	462,7	202,8	135807
Всего по северным территориям	-	-	731,3	304,6	197895
Всего по России	14656	-	2668	1497,5	1220556

Наибольший среди северных регионов показатель **отношения средней заработной платы к прожиточному минимуму на душу населения** — в Тюменской области (6,8), Ямало-Ненецком автономной округе (5,4), Ханты-Мансийском автономном округе — Югре (4,9), наименьший — в Республике Алтай (2,3), Приморском крае (2,8), Республике Бурятия, Амурской области (2,9).

Суммарная просроченная задолженность по заработной плате за 2007 год сократилась по северным регионам на 401,1 млн. рублей, или на 35,5%, и составляет 731,3 млн. рублей. Ее доля в общей сумме задолженности по России составила 27,4% (в конце 2006 года — 27,2%). Из всей суммы задолженности по северным регионам 36,7% приходится на субъекты Российской Федерации, территория которых полностью отнесена к северным районам. Задолженность выросла за год в 5 регионах — Магаданской, Мурманской областях, Камчатском, Хабаровском и Приморском краях.

Численность безработных в целом по всем северным регионам несколько сократилась по сравнению с 2006 годом и составила 304,6 тысячи человек, или 20,3% от всех безработных в России (в конце 2006 года — 21,7%). Численность безработных увеличилась в 3 северных регионах (в 2006 году — в 10).

Потребность в работниках в целом по северным регионам за 2007 год выросла на 33 699 человек по сравнению с 2006 годом и увеличилась до 197 895 человек. По среднему показателю, на 1 вакансию в северных территориях приходится 1,5 безработных (в 2006 году — 2,2), в целом по России соответственно — 1,2 и 1,5.

Образование

Одним из важных направлений деятельности субъектов Российской Федерации является образование (табл. 12).

Таблица 12

Численность учащихся общеобразовательных школ, учреждений начального, среднего, высшего профессионального образования в 2007/08 учебном году

Субъект РФ	Дневные общеобразовательные учреждения	Начальное профессиональное образование	Среднее профессиональное образование	Высшее профессиональное образование
	На 1.09.2007	На 1.01.2007	На 1.10.2006	На 1.01.2007
1	2	3	4	5
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>				
Республика Карелия	65678	6757	13909	22233
Республика Коми	105053	16647	15749	31011
Республика Саха (Якутия)	146855	7870	17534	39682
Республика Тыва	57293	5317	6393	5530
Архангельская обл.	117098	20081	21227	43040
Камчатский край	34233	3957	5223	16146
Магаданская обл.	16491	2566	2438	7002
Мурманская обл.	79144	9619	12636	26625
Сахалинская обл.	51172	5674	9051	11903
Ненецкий АО	5489	400	846	345
Ханты-Мансийский АО — Югра	173912	11753	16669	49199
Чукотский АО	7189	760	694	0
Ямало-Ненецкий АО	71616	3557	3242	10788
Всего	931223	94958	125611	263504
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>				
Республика Алтай	28673	2281	4920	5052
Республика Бурятия	116654	15146	20873	34246
Красноярский край	297826	31119	58268	118585
Пермский край	269597	45700	55531	87442
Приморский край	193104	17144	34492	99196
Хабаровский край	130732	19717	31067	82506

1	2	3	4	5
Амурская обл.	95130	10467	19973	25648
Иркутская обл.	279515	29274	39240	122822
Томская обл.	102943	12810	16136	86383
Тюменская обл.	137268	15967	31239	98466
Читинская обл.	141218	13113	20795	35276
Всего	1792660	212738	332534	795622
Всего по северным территориям	2723883	307696	458145	1059126
Всего по России (тыс.)	14727	1413,0	2514,0	1176,8

В общеобразовательных учебных заведениях субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам, учатся 2 723 884 учащихся, что составляет 18,4% от всех школьников в стране. Продолжается сокращение количества обучающихся в общеобразовательных школах в целом по северным регионам. Эта тенденция характерна и для Российской Федерации в целом. Так, например, в Республике Карелия в 2005/06 учебном году обучались 74,7 тысячи школьников, в 2006/07 учебном году — 69,1 тысячи школьников, в Республике Коми — соответственно 119,2 тысячи и 111,1 тысячи, в Магаданской области — соответственно 18,9 тысячи и 17,4 тысячи, в Томской области — соответственно 109,3 тысячи и 103,4 тысячи, в Республике Саха (Якутия) — соответственно 160,3 тысячи и 151,8 тысячи.

В учреждениях начального профессионального образования в северных регионах обучаются 307 696 учащихся (21,7% от общероссийского показателя). По сравнению с прошедшим учебным годом произошло увеличение обучающихся более чем на 24 тысячи человек. Небольшой рост количества учащихся этой категории наблюдается и в целом по стране.

В учебных заведениях среднего профессионального образования в северных регионах учатся 307 696 человек, или 18,2% от общероссийского показателя. При этом количество учащихся по сравнению с прошедшим учебным годом несколько сократилось. Незначительное сокращение студентов средних специальных учебных заведений произошло и в целом по Российской Федерации.

В высших учебных заведениях на 1 января 2007 года обучались 1 059 126 студентов из северных регионов, что составило 9% от всех студентов, обучающихся в вузах Российской Федерации. По сравнению с 2005/06 учебным годом количество студентов незначительно сократилось, хотя в целом по Российской Федерации количество студентов выросло.

Численность населения северных субъектов Российской Федерации (табл. 13) на 1 января 2007 года составила 25,2 миллиона человек, или 17,8% населения Российской Федерации.

**Некоторые показатели численности населения северных субъектов
Российской Федерации в 2007 году**

Субъект РФ	Численность населения на 1.01.2007 г.			Коэффициенты рождаемости, смертности и естественного прироста в январе—ноябре 2007 г. на 1 тыс. населения			Миграци- онный прирост (+), убыль (-) в янва- ре—нояб- ре 2007 г. (человек)
	тыс. чел.	пенсионеров		родив- шихся	умерших	естест- венный прирост (+), убыль (-)	
		чел.	%				
1	2	3	4	5	6	7	8
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>							
Республика Карелия	693	224046	32,3	10,6	16,1	-5,5	+1071
Республика Коми	975	282596	28,9	11,8	12,7	-0,9	-5279
Республика Саха (Якутия)	950	228646	24,1	15,7	9,7	+6	-4977
Республика Тыва	309	76819	24,8	23,8	11,9	+11,9	-1578
Архангельская обл.	1238	403756	32,6	11,8*	14,9*	-3,1*	-4185
Камчатский край	370	87869	23,7	11,3	11,2	+0,1	-1409
Магаданская обл.	169	46244	27,3	10,9	13,1	-2,2	-2223
Мурманская обл.	857	243775	28,4	10,2	11,8	-1,6	-4656
Сахалинская обл.	521	156678	30,1	11,8	14,2	-2,4	-1225
Ненецкий АО	42	11244	26,7	15,2	12,8	+2,4	-62
Ханты-Мансийский АО — Югра	1488	284294	19,1	14,6	6,8	+7,8	+4126
Чукотский АО	50	13377	26,7	16,0	12,0	+4,0	-388
Ямало-Ненецкий АО	539	96865	17,9	14,2	5,4	+8,8	-831
Всего	8201	2156209	26,2				-26813
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>							
Республика Алтай	205	52000	25,3	19,5	12,6	+6,9	+211
Республика Бурятия	960	231000	24,0	16,0	13,4	+2,6	-2615
Красноярский край	2894	755000	25,6	11,8	13,4	-1,6	+436
Пермский край	2731	738000	27,0	12,0	15,7	-3,7	-2643
Приморский край	2006	507000	25,2	11,2	14,6	-3,4	-3153

1	2	3	4	5	6	7	8
Хабаровский край	1405	367000	26,1	11,6	14,3	-2,7	+1644
Амурская обл.	875	217000	24,8	12,6	14,3	-1,7	-3292
Иркутская обл.	2514	692000	27,5	13,8*	14,1*	-0,3*	-5092
Томская обл.	1033	256000	24,7	12,0	12,9	-0,9	+2580
Тюменская обл.	1318	311000	23,5	14,3*	9,1*	+5,2*	+5398
Читинская обл.	1122	250000	22,2	14,7*	14,4*	+0,3*	-2702
Всего	17063		25,5				
Всего по северным территориям	25264	6532209	25,7				-46310
Всего по России	142200	38200	26,8	11,3	14,7	-3,4	+219244

* С учетом входящих в их состав автономных округов.

Наиболее высокая **рождаемость** среди населения северных субъектов Российской Федерации — в Республике Тыва (23,8 родившихся на 1 тысячу населения), в Республике Алтай (19,5), Республике Бурятия (16), Республике Саха (Якутия) (15,7). В 4 северных регионах коэффициент рождаемости ниже средней по России (11,3): в Мурманской области — 10,2, Республике Карелия — 10,6, Магаданской области — 10,9, Приморском крае — 11,2 (в 2006 году — в 2). В 11 северных территориях уровень рождаемости выше уровня рождаемости в предыдущем году (в 2006 году — в 16)).

Наиболее высокая **смертность** среди населения северных регионов — в Республике Карелия (16,1 умерших на 1 тысячу населения), в Пермском крае (15,7), Архангельской области (14,9), наиболее низкая — в Ямало-Ненецком автономном округе (5,4), Ханты-Мансийском автономном округе — Югре (6,8), Тюменской области — 9,1. В 21 северном субъекте Российской Федерации коэффициент смертности ниже среднего коэффициента по России — 14,7; по сравнению с 2006 годом этот показатель не изменился.

В 13 северных регионах **коэффициент естественного прироста** отрицательный (коэффициент смертности превышает коэффициент рождаемости) — по северным регионам и по Российской Федерации в целом (—3,4). В 2006 году было 16 таких регионов.

Показатель **миграционного прироста** в целом отрицательный по северным регионам. За счет миграционной убыли население северных регионов за этот период сократилось более чем на 46 тысяч человек, в целом по России произошел миграционный прирост на 219 244 человека). В то же время численность населения за год увеличилась в Республике Алтай, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, Ямало-Ненецком автономном округе, Тюменской области. В 2 северных регионах — Республике Алтай, Тюменской области — третий год отмечается

естественный и миграционный прирост населения, в 2007 году к ним добавился Ханты-Мансийский автономный округ — Югра.

В целом население регионов, полностью отнесенных к районам Севера, за этот период уменьшилось на 59 тысяч человек.

В 2007 году продолжался рост численности пенсионеров в северных регионах. Если в ближайший год эта тенденция продолжится, то доля пенсионеров среди населения северных регионов достигнет общероссийского уровня.

Реформа местного самоуправления

С 2006 года началась реформа местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в северных субъектах Российской Федерации на начало 2007 года было образовано 4885 муниципальных образований. Из них 420 являются муниципальными районами, 146 — городскими округами и 4319, или 88,4%, — поселениями, в том числе 473 — городскими и 3846 сельскими поселениями (табл. 14).

Таблица 14

Количество муниципальных образований в северных регионах в 2007 году

Субъект РФ	Всего	Муниципальные образования					
		Муниц. районы	Гор. округа	Внутригор. территории фед. значения	Поселения		
					всего	городские	сельские
1	2	3	4	5	6	7	8
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>							
Республика Карелия	127	16	2	-	109	22	87
Республика Коми	211	15	5	-	191	16	175
Республика Саха (Якутия)	446	34	2	-	410	49	361
Республика Тыва	142	17	2	-	123	4	119
Архангельская обл.	229	19	7	-	203	24	179
Камчатский край	37	7	2	-	28	5	23
Магаданская обл.	53	8	1	-	44	21	23
Мурманская обл.	42	5	14	-	23	13	10
Сахалинская обл.	25	2	17	-	6	3	3
Корякский АО	31	4	1	-	26	1	25
Ненецкий АО	21	1	1	-	19	1	18

1	2	3	4	5	6	7	8
Ханты-Мансийский АО	106	9	13	-	84	26	58
Чукотский АО	53	8	1	-	44	7	37
Ямало-Ненецкий АО — Югра	58	7	6	-	45	7	38
Всего	1581	152	74		1355	199	1156
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>							
Республика Алтай	103	10	1	-	92	-	92
Республика Бурятия	296	21	2	-	273	18	255
Красноярский край	582	44	18	-	520	35	485
Пермский край	363	42	6	-	315	33	282
Приморский край	179	22	12	-	145	29	116
Хабаровский край	236	17	2	-	217	29	188
Амурская обл.	319	20	9	-	290	19	271
Иркутская обл.	391	27	9	-	355	67	288
Томская обл.	140	16	4	-	120	3	117
Тюменская обл.	319	21	5		293	0	293
Читинская обл.	376	28	4	-	344	41	303
Всего	3304	268	72		2964	274	2690
Всего по северным территориям	4885	420	146	-	4319	473	3846
Всего по России	24207	1793	520	236	21658	1732	19919

По данным Министерства регионального развития Российской Федерации, к реализации в полном объеме Федерального закона № 131-ФЗ с 1 января 2008 года приступило 18 северных субъектов Российской Федерации: республики Алтай, Бурятия, Карелия, Саха (Якутия), Тыва, Амурская, Иркутская, Магаданская, Мурманская, Читинская, Тюменская области, Пермский, Красноярский, Хабаровский, Приморский края, Ненецкий, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа. На территории недавно образованного Камчатского края положения Федерального закона № 131-ФЗ в полном объеме применяются в муниципальных образованиях, расположенных в границах Камчатской области, а для вновь образованных поселений бывшего Корякского автономного округа установлен особый порядок решения вопросов местного значения до 1 января 2009 года.

В Республике Коми органы местного самоуправления вновь образованных поселений законом Республики Коми наделены полномочиями по решению всех вопросов местного значения, за исключением вопросов формирования, исполнения бюджета поселения и контроля за исполнением бюджета муниципального образования.

В Архангельской области муниципальным районам, в границах которых расположены вновь образованные поселения, законодательно переданы полномочия по решению следующих вопросов местного значения поселений: организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения.

В Сахалинской области только 2 из 6 вновь образованных поселений законом Сахалинской области наделены полномочиями по решению всех вопросов местного значения. В остальных вновь образованных в 2008 году поселениях вопросы местного значения решают органы местного самоуправления муниципальных районов, в границах которых указанные поселения расположены.

В Томской области все вновь образованные поселения решают все вопросы местного значения самостоятельно (без учета соглашений). При этом в 1 вновь образованном поселении организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом возложена на органы местного самоуправления муниципального района.

В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре для вновь образованных поселений установлен особый порядок решения вопросов местного значения до 1 января 2009 года.

*Бюджетные отношения**

За 2007 год по сравнению с тем же периодом прошлого года объем поступлений налогов и сборов из северных субъектов Российской Федерации в бюджетную систему страны несколько сократился (табл. 15).

Таблица 15

Поступление налогов и сборов в бюджетную систему России и задолженность по ним по северным регионам в 2007 году (январь—ноябрь)

Субъект РФ	Поступило в бюджетную систему		в т.ч. в федеральный бюджет		Задолженность всего		в т.ч. по федеральным налогам и сборам	
	млн. руб.	% *	млн. руб.	% **	млн. руб.	% *	млн. руб.	% *
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>								
Республика Карелия	11583,9	0,2	1309,7	11,3	1975,3	0,3	1559,1	0,3
Республика Коми	69031,0	1,1	43990,3	63,7	7232,1	1,1	6545,9	1,1

* Показателям и анализу исполнения бюджетов северных субъектов Российской Федерации за 2007 год посвящена отдельная информационная справка.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Республика Саха (Якутия)	35445,3	0,6	6157,3	17,4	6705,0	1,0	5389,8	0,9
Республика Тыва	1610,1	0,0	182,1	11,3	780,4	0,1	596,7	0,1
Архангельская обл.	21779,0	0,3	4461,2	20,5	4409,4	0,6	3660,5	0,6
Камчатская область	10349,0	0,2	3101,6	30,0	3399,9	0,5	3021,5	0,5
Магаданская обл.	5292,6	0,1	689,1	13,0	2031,8	0,3	1653,5	0,3
Мурманская обл.	33538,0	0,5	7877,0	23,5	11599,9	1,7	10728,9	1,8
Сахалинская обл.	33958,3	0,5	15154,	44,7	5124,7	0,7	3646,5	0,6
Ненецкий АО	32641,7	0,5	23886,0	72,6	877,9	0,1	817,8	0,1
Ханты-Мансийский АО — Югра	825719,2	13,1	668043,3	80,9	11873,3	1,7	10061,0	1,7
Корякский АО	1401,1	0,0	499,0	35,6	753,1	0,1	709,1	0,1
Чукотский АО	2492,4	0,0	58,9	2,4	713,8	0,1	599,6	0,1
Ямало-Ненецкий АО	262044,1	4,1	197298,3	75,3	6252,6	0,9	5471,8	0,9
Всего	1346885,7	21,2	972707,8	72,2	63729,2	5,6	54461,7	9,1
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>								
Республика Алтай	3711,1	0,1	2070,2	55,8	460,2	0,1	404,0	0,1
Республика Бурятия	14313,2	0,2	4144,3	29,0	989,9	0,1	766,0	0,1
Красноярский край	134688,0	2,1	40050,0	29,7	14431,9	2,1	12297,3	2,1
Пермский край	106383,9	1,7	54336,4	51,1	7556,9	1,1	6005,5	1,0
Приморский край	38341,2	0,6	10205,2	26,6	7318,2	1,1	5732,7	1,0
Хабаровский край	41905,9	0,7	10820,8	25,8	9336,6	1,4	8286,2	1,4
Амурская обл.	14137,0	0,2	2383,3	16,9	1833,4	0,3	1350,5	0,2
Иркутская обл.	56399,3	0,9	14722,8	26,1	12491,0	1,8	10509,3	1,8
Томская обл.	49883,7	0,8	31433,9	63,0	2921,2	0,4	2244,3	0,4
Тюменская обл.	20656,6	0,3	-14244,0	-	2805,2	0,4	1942,4	0,3
Читинская обл.	14048,1	0,2	2581,1	21,0	22894,3	3,3	22180,1	3,8
Всего	494468	7,8	172748		83038,8	12,1	71718,3	12,2
Всего по северным территориям	1841353,7	29,0	1145455,8	62,2	146768	17,7	126080	21,3
Всего по России, млрд.	6320,3	100	3043,9	48,2	685,9	100	582,7	100

*В % к общероссийскому итогу.

**В % к общему объему поступлений по территории.

Из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в консолидированный бюджет поступило 1 841 353,7 млн. рублей, что составляет 29% всех поступлений по стране (в 2006 году — 35,4 %)

Из них в **федеральный бюджет** поступило 1 145 455,8 млн. рублей, или 37,6% налоговых доходов федерального бюджета (в 2006 году — 47%). Наибольшие поступления были из Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (13,1% всех поступлений по стране в консолидированный бюджет и 21,9% в федеральный бюджет), Ямало-Ненецкого автономного округа — 4,1% и 6,5% соответственно. В целом по северным регионам в федеральный бюджет поступило 62,2% собранных на их территориях налогов и сборов (в 2006 году — 65,4%), при том что в целом по России в федеральный бюджет поступило 48,2% собранных на территориях всех субъектов Российской Федерации налогов и сборов.

Суммарная задолженность по налогам и сборам северных регионов в консолидированный бюджет за 2007 год увеличилась с 138 147,8 млн. рублей в 2006 году до 146 768 млн. рублей и составляет 17,7% всей задолженности по России (в 2006 году — 18,3%).

Задолженность по федеральным налогам и сборам северных регионов составляет 86,2% всей задолженности этих регионов в бюджетную систему (в целом по России — 84,9%). За год она увеличилась с 119 730,1 млн. рублей до 126 080 млн. рублей и составляет 21,3% от задолженности по федеральным налогам и сборам по стране в целом (в 2006 году — 18,0%).

В.Ф. Патенко,

*Министр сельского, рыбного хозяйства и экологии
Республики Карелия*

ОБРАЗ ЖИЗНИ

КАРТИНКА С ВЫСТАВКИ

Летом 2007 года я побывала на очередной финской сельскохозяйственной выставке "Фармари". Чтобы ощутить грандиозность этой ежегодной выставки, надо, пожалуй, осматривать ее с вертолета — не обойдешь и в три дня. Под выставку в этот раз было занято огромное поле ипподрома в городе Куопио и прилегающие окрестности. На выставку съезжаются тысячи участников и сотни тысяч зрителей со всей Финляндии. В радиусе сотни километров вокруг не остается ни одного свободного места в гостиницах.

Можно долго перечислять все, что выставляется на "Фармари": от самых современных тракторов и комбайнов до ручных хитрых инструментов для деревооб-

работки и ухода за садом, от самых лучших сельскохозяйственных животных до берестяных поделок, отмеченных колоритом той местности, где их смастерили, от сборных сельских домов до коврика ручной работы, которому суждено лежать перед дверью дома...

Поражает не это изобилие и многообразие, а то обожание, которым финны окружают сельскую выставку. Приезжают целыми семьями, с детьми и внуками. Платят, между прочим, по 15 евро за вход и стоят в длинных очередях, чтобы попасть на экспозицию. При этом абсолютное большинство посетителей — люди глубоко городские. Но как они дорожат своим традиционным сельско-хуторским образом жизни — это надо видеть! Приезжая на "Фармари", они прикасаются к истокам, к истории своих семей, большинство из которых вышли из сельской местности, ностальгируют по невозвратному прошлому, покупают огромное количество полезных в хозяйстве и совершенно бесполезных, но милых вещей, сувениров. Неделью напролет тут царит атмосфера искрометного праздника в стиле кантри, где и старики становятся детьми...

Глядя на все это, немного завидуешь добрым финнам. Не тому, как они развлекаются, — без комплексов и условностей, а тому, как искренне они любят, как это ни банально звучит, свою родину, при том что родина для финна — это, как правило, не Хельсинки и Тампере, а тот хуторок, где жили когда-то дед с бабкой, где отец учил его косить траву, где он пас ночью лошадей и где от мамы вкусно пахло свежим молоком...

Любопытно, что в современной Финляндии сельское население составляет лишь 6%, в Республике Карелия — 22%. 170 тысяч человек у нас в республике постоянно живут и работают в сельской местности, примерно таков процент и в среднем по России. И подавляющее большинство наших горожан — горожане лишь в первом-втором колене. Но где же у нас эта тяга к сельскому образу жизни? И что такое сельский образ жизни вообще? Может ли он органично вписаться в современное высокотехнологичное постиндустриальное общество?

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИНТЕРЕС

Именно государство в первую очередь заинтересовано в том, чтобы село не умирало, чтобы люди там имели работу, чтобы действовали предприятия, школы, больницы, социальные и культурные учреждения, чтобы сохранились сельский образ жизни, преемственность поколений на селе, традиционный для этих мест уклад и культурная среда.

Особенно актуален этот вопрос в наших северных широтах, справедливо относимых к зоне рискованного земледелия. Сельское хозяйство у нас — это, можно сказать, не столько бизнес, сколько политика. В нелегкие реформенные годы бытовала точка зрения (ее почему-то называли либеральной), которая предполагала полное искоренение сельскохозяйственного производства на Севере: мол, зачем что-то производить там, где ничего не растет, когда итальянские огурцы и белорус-

ская картошка в несколько раз дешевле? Приходилось слышать и немало упреков в адрес Правительства Карелии: мол, слишком много бюджетных денег направляется на помощь селу. Но ведь ни один из "либералов" так и не смог ответить на простой вопрос: а что делать с людьми, с сельскими жителями, которые потеряют работу? Бросить умирать? Вывозить их в города? Но города не готовы принять этих людей и обеспечить их социализацию.

Правительство Карелии со всей ответственностью воспринимает и особый, пограничный статус нашего региона. Мы — на границе, за ближним кордоном — мощный, расширяющийся, осуществляющий экономическую экспансию Евросоюз. Если у нас отомрет сельский образ жизни, то неминуемо опустеют, обезлюдуют огромные территории русского Севера, которые для многих являются лакомым кусочком. Та же Финляндия то и дело заводит разговор о своих претензиях на территории Северного Приладожья. Уйдут сельские жители, опустеют земли — и появятся новые претензии. Свято место пусто не бывает, об этом красноречиво говорит пример русского Дальнего Востока, и особенно Хабаровского края, который сегодня активно заселяется китайцами.

Государству нужно село, сельский образ жизни. Не случайно весь мир — от Америки до Европы — тратит огромные средства на сохранение сельского уклада. В странах Европейского союза сегодня государственная дотация достигает в среднем 500 евро в год на 1 гектар сельхозугодий. В 2007 году Финляндия дотировала даже больше — около 700 евро на 1 гектар. Если пересчитать на 1 гектар то, что тратится на поддержку села в России, то выйдет примерно 2 евро в год. (Это к разговору о том, как наше сельское хозяйство может выдержать "честную конкуренцию" с европейским.)

Таким образом, существование сельского образа жизни, наличие достаточного числа людей, которые живут на земле и обеспечивают хозяйственное освоение территорий, — это вопрос национальной безопасности страны, залог того, что Россия не начнет таять краями, сужаться, как шагреновая кожа, пока не сузится до размеров Московской кольцевой автодороги.

Осознают ли это те, кто каждый год при формировании бюджета республики давит на нас, требуя сократить помощь селу и перераспределить средства на другие цели?

КТО САМЫЙ ЛЕНИВЫЙ?

Говорят, финны, японцы и "прочие китайцы" — трудолюбивые, а россияне — ленивые. Это вранье. И с тягой к земле, и с умением на ней работать у нас все в порядке.

110 тысяч (!) дачных участков сегодня имеют жители нашей малонаселенной республики. Почти 130 тысяч только петрозаводчан все свои законные выходные и отпуска проводят на дачах. И если кому-то японцы кажутся слишком уж трудолюбивыми, загляните в разгар сезона в любой из наших 680 дачных и садово-огород-

ных кооперативов — "пахота" идет кругом такая, что и у японца глаза бы округлились.

И по производственной эффективности эти микроскопические хозяйства граждан бьют показатели совхозов-гигантов. 80% картошки, выращенной в Карелии, дают личные хозяйства граждан. В целом по продукции растениеводства и животноводства хозяйства граждан почти в 3,5 раза эффективнее, если считать по количеству и качеству урожая на единицу площади. Съём продукции растениеводства с 1 гектара пашни здесь эффективней в 12,3 раза, а съём продукции животноводства с 1 гектара сенокосов и пастбищ — более чем в 2 раза.

Доля совхозов в общем объеме продукции сельского хозяйства падает. За пять лет (2001—2005 годы) эта доля снизилась с 53,2% до 41,9%. При этом доля личных хозяйств выросла с 45,5% до 56%. Суммарный индекс физического объема продукции сельского хозяйства у сельскохозяйственных организаций в период с 2001 по 2005 год был самым низким среди других категорий хозяйств — 0,819. У личных хозяйств данный индекс составил 0,981, у крестьянских (фермерских) хозяйств — 1,036. И это при том, что у совхозов — мелиорация и удобрения, техника и технологии, а личные хозяйства граждан располагаются на неудобьях и бросовых землях и нет у большинства из них не то что тракторов и комбайнов, а даже электричества, водопровода и нормальных дорог.

Да нашему дачнику нужно памятник поставить — только уже за то, что в те годы, когда государство оказалось бессильно обеспечить народ элементарными продуктами питания, дачник прокормил себя и свою семью! Думаю, что и финны, и японцы, поставь их в те условия, в которых мы были в период тотального дефицита и экономической разрухи, просто вымерли бы. А "ленивые" россияне не только выжили, а еще умудряются в Карелии в своих теплицах ананасы выращивать.

"Я Б В САМОЗАНЯТЫЕ ПОШЕЛ..."

О безработице стали говорить применительно к сельской местности, разумеется, горожане. Такое могло прийти в голову только человеку, ни дня не жившему в деревне. Деревенская старушка просыпается намного раньше министра сельского хозяйства, потому что любому сельскому жителю, даже самому "ленивому", надо утром печи топить, воду носить, дрова колоть, скотину кормить-поить, в стадо ее провожать, в огороде пахать, сено косить, навоз таскать, картошку копать, на рынок возить — и еще между делом на работу сходить, поработать. Не будешь крутиться — не проживешь.

Один мой знакомый "новый русский" построил себе загородный дом. Хвастался: мол, у меня вокруг дома — никаких грядок, только отличный зеленый газон. Через полгода его настрой сменился: "Слушай, с этим газоном — такой геморрой! Поливай его, стриги, подсевай, ухаживай... Только газоном и занимаюсь, отдохнуть некогда!"

Вот так. То, что из города кажется простым и милым, на селе — большой труд, даже если это всего лишь газон. А если хоть небольшое хозяйство? Хоть десяток кур? Хоть одна коровка?.. Потому когда деревенского мужика называют "безработным", то хочется покрутить пальцем у виска. Есть, конечно, в деревнях и хронические пьяницы, и хронические бездельники — но в городах таких не меньше. Государство же должно строить свою политику в расчете на тех, кто может и хочет работать.

Пока что упрямая статистика продолжает считать безработными всех тех сельян, кто не ходит на работу. Результаты исследования, проведенного в марте 2007 года, показали, что уровень регистрируемой безработицы в сельской местности в Карелии в среднем в 2—3 раза выше, чем в городских поселениях, а в периферийных муниципальных районах, таких как Пудожский, Лоухский, Калевальский и Беломорский, уровень более чем в 10 раз превышает безработицу в таких городах, как Петрозаводск и Костомукша.

Однако Правительство Карелии уже давно задумалось: что-то с этой статистикой не так. Проблема изучается с разных сторон. И уже сегодня предлагается дать официальное, законное определение такому понятию, как "самозанятость" сельского населения. Под самозанятостью понимается индивидуальная трудовая деятельность, направленная на удовлетворение личных (семейных) потребностей и не поддающаяся официальному статистическому учету. При этом в правительстве республики понимают, что такое прояснение статуса сельского жителя не должно иметь такую чисто фискальную цель, как последующее лишение человека статуса безработного и положенного пособия. Определение статуса самозанятого позволит органам власти вести диалог с сельским населением в более деловой плоскости, отделив маргинальную часть от тех, кто самостоятельно удовлетворяет (или желает удовлетворять) свои жизненные потребности.

Карельское правительство предлагает рассматривать проблему трудовой занятости сельского населения как комплексную и многостороннюю, затрагивающую практически все стороны жизнедеятельности села. Сюда следует отнести сельскохозяйственную деятельность, декоративно-прикладные ремесла, сельский (фермерский) туризм, различные формы подрядных работ (сбор дикорастущих, в том числе лекарственных, растений, лесохозяйственные работы и сельскохозяйственный подряд).

ДОСТУЧАТЬСЯ ДО НЕБЕС

Это трудно, но возможно. Есть тому и реальные примеры.

Региональное правительство доказывало и обосновывало необходимость и экономическую целесообразность включения в приоритетный национальный проект "Развитие АПК" рыбоводства и аквакультуры. Теперь карельские (и не только) фермеры, занимающиеся выращиванием форели и другой рыбы, получили доступ к дешевому субсидируемому кредиту. А вот и результат: в 2007 году в Карелии вырастили около 75% всей товарной форели, поступающей на российский рынок.

Но кто сказал, что национальный проект "Развитие АПК" должен ограничиться этим? Глупо думать, что все 100% жителей сельской местности будут заниматься исключительно выращиванием бычков на мясо и свиней на колбасу. Не мясом единым живет село. И у самих сельских жителей разные жизненные приоритеты и призвания. Кто-то не может возиться с животными, зато готов построить и содержать небольшую сельскую гостиницу, принимать и обслуживать проезжих и туристов. Кто-то увлекается национальной вышивкой и даже готов собрать из односельчан артель. Кто-то захочет открыть в своем селе кабачок с танцами в стиле "кантри". А кто-то купит три "Газели" и наладит устойчивое сообщение с райцентром... Точек приложения сил активной части сельского населения — полно. Деревня должна развиваться по всем социально-культурным направлениям — иначе мясо и картошку некому будет производить и потреблять.

Поэтому с огромным удовлетворением восприняли мы разработанную Правительством России и введенную в действие федеральную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы. Эта программа радикально расширяет перечень направлений, на которые можно брать кредиты, субсидируемые государством. И это может стать для села просто революцией.

Например, с 2008 года личные подсобные хозяйства, фермеры и потребительские сельскохозяйственные кооперативы смогут получать субсидируемый кредит на срок до 5 лет на развитие таких видов деятельности, как сельский туризм, сельская торговля, народные промыслы и ремесла, бытовое и социальное обслуживание сельского населения, и что особенно актуально для Карелии — на заготовку и переработку дикорастущих плодов и ягод, сбор лекарственных растений и другого недревесного сырья.

Государство делает огромный шаг навстречу тысячам наших сограждан, которые живут в сельской местности, но не заняты в сельскохозяйственном производстве. Субсидирование кредитов из федерального бюджета ожидается на уровне 95% ставки рефинансирования Банка России, свою лепту в субсидирование таких кредитов внесет и бюджет Республики Карелия. Сегодня благодаря нашей планомерной работе с рядом коммерческих банков процедура получения кредитов в рамках национального проекта максимально упрощена. Кредиты оформляются и выдаются в один день, механизм отработан. И будем надеяться, что он сработает столь же четко в отношении и этих новых кредитов, столь нужных селу.

ЧТО ДАЕТ НАМ НАЦПРОЕКТ

27 февраля 2008 года в ОАО Племсовхоз "Мегрега" в Олонецком районе Карелии состоялось открытие первой очереди животноводческого комплекса на 800 голов крупного рогатого скота с доильным залом. Это первый суперсовременный животноводческий комплекс в республике, целиком базирующийся на новейших технологиях содержания и доения животных.

Я была свидетелем тому, как первых коров привели в новый коровник из старого, ветхого, где они простояли всю жизнь на привязи. Когда бедные наши коровки попали в это огромное, с высокими сводами, светлое, с хорошим климат-контролем помещение, они словно попали из ада в рай. Взрослые коровы резвились, как телята, бурно выражая свою радость, а видавшие виды доярки совхоза смотрели на это и плакали.

Здесь есть все: от автоматических чесалок для коровьих спин, от новой системы кормления до современной системы навозоудаления. А доильный зал "упакован" новейшим оборудованием от компании "DeLaval" ("Европараллель" 2X12) с компьютерной системой управления и учета. Оборудование позволяет обслуживать 1 тыс. голов дойного стада силами 15 человек персонала. На выходе мы готовы получать молоко, соответствующее самым строгим требованиям современных переработчиков. Уже при проектировании комплекса мы, например, закладывали зарплату оператора доильного зала на уровне как минимум 15 тыс. рублей в месяц.

Еще в 2004 году Глава Республики Карелия С.Л. Катанандов и Правительство Карелии приняли новый курс на перевод молочного животноводства в республике на технологии беспривязного содержания с использованием доильных залов и на технологическое обновление сельского хозяйства. Но результатов этой политики, разумеется, пришлось бы ждать гораздо дольше, если бы не приоритетный национальный проект "Развитие АПК". Он открыл для Карелии перспективы, о которых мы даже не мечтали.

В 2006—2007 годах в план реализации приоритетного национального проекта "Развитие АПК" на территории Республики Карелия включено 8 объектов по животноводству и 4 объекта по промышленному рыбоводству.

Близятся к завершению работы по строительству телятника на 320 голов в ЗАО "Янишполе" Кондопожского района. Телятник планируется ввести в эксплуатацию в апреле 2008 года.

В третьем квартале 2008 года запланировано завершение проекта "Реконструкция двух коровников на 800 голов КРС со строительством доильно-молочного блока" в ОАО Племенное хозяйство "Ильинское" в Олонецком районе.

В 2008 году участники мероприятий по строительству, реконструкции и модернизации животноводческих комплексов и ферм (ОАО "Агрофирма "Тукса", ООО "АКС-Холдинг", ОАО "Агрокомплекс им. В.М. Зайцева", ООО "Вилговское", ООО "Родина") и комплексов по промышленному рыбоводству (ЗАО "Кала-Ранта", ООО "Сегозерское", ООО "Северная форель", ООО "Рокфор") продолжают работу с кредитными, проектными и подрядными организациями. Всего участниками направления "Ускоренное развитие животноводства" в 2007 году по 8-летним кредитам привлечены кредитные ресурсы в размере 219,09 млн. рублей, в том числе в Россельхозбанке — 194,2 млн. рублей, в Сбербанке — 24,89 млн. рублей. На основании представленных документов ОАО Племенное хозяйство "Ильинское" и ОАО Племенное хозяйство "Ильинское" выплачены субсидии в размере 2528,7 тыс. рублей. В рамках реализации проекта сельскохо-

зайственными предприятиями республики оформлено 14 льготных кредитов на срок до 5 лет на приобретение племенного скота и племенного материала рыб, техники и оборудования на общую сумму 63,8 млн. рублей.

Я бы отметила, что реализация приоритетного национального проекта "Развитие АПК" полностью развеяло миф о невозможности эффективного сельскохозяйственного производства в северных широтах. Об этом говорят наши показатели, достигнутые в 2007 году.

Объем произведенной продукции в 2007 году по всем категориям хозяйств в действующих ценах составил 3269,6 млн. рублей, или 104,3 % к уровню 2006 года, по сельскохозяйственным организациям — на сумму 1547,2 млн. рублей, или 112,1 % к уровню 2006 года.

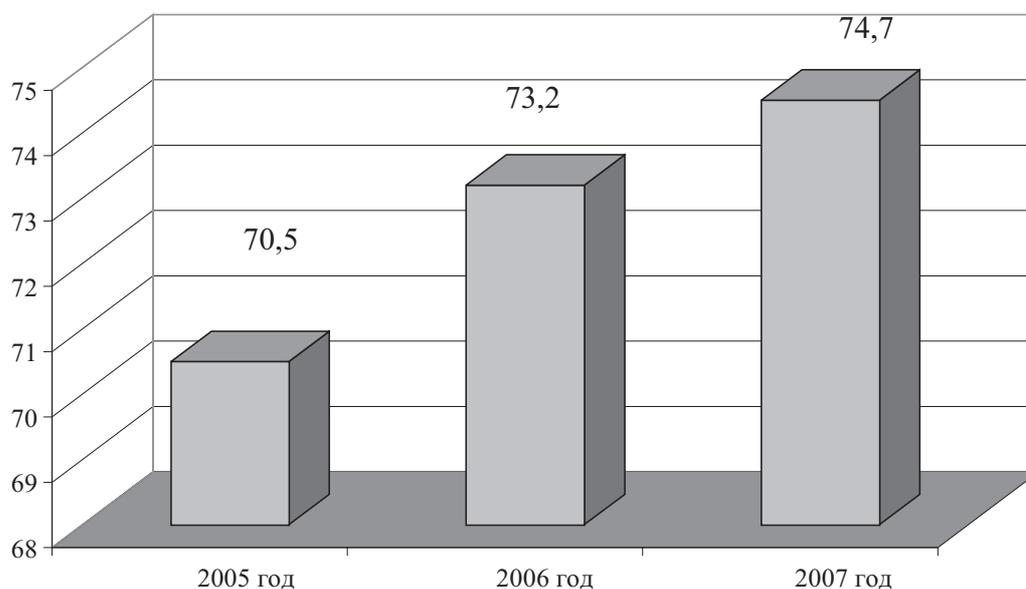
Сохраняется положительная динамика производства животноводческой продукции. По всем категориям хозяйств отмечен рост производства молока, мяса (в живом весе), яиц, удоя молока на одну корову к уровню 2006 года. Так, республика среди регионов Северо-Западного федерального округа по итогам 2007 года заняла второе место (после Мурманской области) по росту производства молока и мяса всех видов (на убой в живом весе) по сравнению с прошлым годом, а также второе место (после Калининградской области) по увеличению производства яиц.

Реализация приоритетного национального проекта "Развитие агропромышленного комплекса" по всем направлениям шла успешно. Целевые контрольные показатели, определенные соглашением между Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и Правительством Республики Карелия, выполнены.

Наименование показателя	План	Факт
Увеличение производства молока к уровню 2005 г., %	5,5	6,0
Увеличение производства мяса скота и птицы к уровню 2005 г., %	13,7	13,9
Увеличение реализации племенного молодняка крупного рогатого скота к уровню 2006 г., %	7,6	54
агопанУвеличение выпуска товарной продукции промышленного рыбоводства к уровню 2005 г., %	11,6	61,8
Создание сельскохозяйственных потребительских кооперативов в 2007 году	14	15
Обеспечение доступным жильем молодых семей и молодых специалистов на селе, чел.	23	23

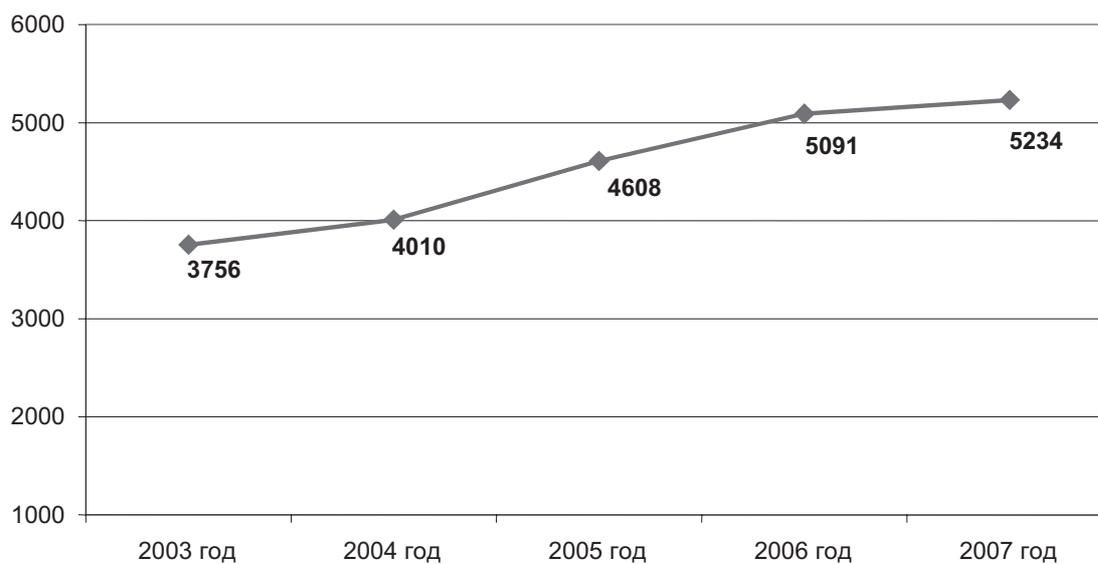
Важнейший для нас показатель — продуктивность дойного стада, которая, в свою очередь, определяется средним удоем на фуражную корову. Нам есть чем гордиться: наша небольшая северная республика стабильно входит в пятерку лидеров среди российских регионов по этому показателю, оставив позади большинство традиционно аграрных регионов.

Производство молока во всех категориях хозяйств Республики Карелия, тыс. тонн



Такой показатель молочной продуктивности коров достигнут за счет совершенствования систем кормления скота, улучшения селекционно-племенной работы и воспроизводства стада.

Удой на одну фуражную корову в сельскохозяйственных организациях Республики Карелия, кг



Высокий уровень продуктивности коров в лучших сельскохозяйственных предприятиях свидетельствует о высоком генетическом потенциале разводимого в республике айрширского скота. Наличие 4 племенных хозяйств по разведению крупного рогатого скота айрширской породы позволяет увеличивать продажу племенного молодняка как для сельскохозяйственных предприятий республики, так и за ее пределы. Племенной молодняк, выращенный на наших сельскохозяйственных предприятиях, пользуется большим спросом в других регионах России, особенно в Краснодарском и Ставропольском краях. В 2007 году реализовано 250 голов племенных нетелей и телок, что составляет 154 % к результату 2006 года.

Нас радуют успехи крупного сельхозпроизводства. Но в качестве самого главного результата реализации указанного национального проекта я бы все-таки назвала не данные о росте производства и макроэкономические показатели, а те небольшие, но ощутимые и заметные сдвиги, которые происходят в сознании сельских жителей. Люди поверили государству, поверили в новую политику в отношении села — и потянулись за кредитом! Пошли в банки, чтобы в очередной раз доказать, что нет в мире людей трудолюбивее, чем россияне!

В республике зарегистрировано 479 крестьянских (фермерских) хозяйств, 45,4 тысячи личных подсобных хозяйств граждан, 38 сельскохозяйственных потребительских кооперативов. Развитию малых форм хозяйствования способствовала государственная поддержка, оказываемая в рамках реализации приоритетного национального проекта "Развитие АПК", а также поддержка из бюджета Республики Карелия в рамках региональной целевой программы "Развитие агропромышленного комплекса Республики Карелия на период до 2010 года". Из бюджетов всех уровней в 2007 году выделено 6,2 млн. рублей, что на 77 % больше уровня 2006 года (3,5 млн. рублей).

На развитие малых форм хозяйствования в 2007 году привлечены заемные средства в объеме 115,8 млн. рублей, что более чем в два раза выше уровня 2006 года.

В структуре выданных кредитов преобладают личные подсобные хозяйства (72 %). Заемщиками по кредитам выступили сельские жители всех без исключения районов республики. В основном кредитные средства направлены на приобретение молодняка крупного рогатого скота и свиней, малогабаритной техники, строительство хозяйственных зданий.

Основным участником приоритетного национального проекта по предоставлению кредитных ресурсов сельскому хозяйству является ОАО "Россельхозбанк". С целью обеспечения доступности кредитных ресурсов за время реализации проекта банк открыл дополнительные офисы в 6 районах республики. В 2008 году планируется открыть дополнительные офисы — в Беломорском, Кондопожском, Пу-

дожском муниципальных районах и городе Костомукше, а также увеличить количество уполномоченных представителей в сельских населенных пунктах.

В 2007 году Карельский филиал ОАО "Россельхозбанк" оформил владельцам личных подсобных, крестьянских (фермерских) хозяйств, сельскохозяйственным кредитным кооперативам 363 кредита на сумму 83,510 млн. рублей, или в 2,3 раза выше уровня 2006 года. ОАО "Сбербанк" за время реализации проекта оформил 74 кредита владельцам личных подсобных хозяйств на сумму 14,928 млн. рублей.

Большая роль в кредитовании сельского населения принадлежит сельскохозяйственным потребительским кооперативам. Если в течение 2006 года кредитными кооперативами выдано займов для развития малых форм хозяйствования на сумму 20,800 млн. рублей, то в 2007 году сумма выданных займов увеличилась в 2,6 раза и составила 54,03 млн. руб.

В Республике Карелия создана и действует двухуровневая система сельской кредитной кооперации. Карельский республиканский сельскохозяйственный кредитный потребительский кооператив второго уровня "Карелагро", членами которого являются 24 сельскохозяйственных кредитных кооператива первого уровня, объединяет более 1,8 тысячи пайщиков. Кооператив "Карелагро" активно привлекает средства для выдачи займов своим членам. В 2007 году кооперативу предоставили займы Фонд развития сельской кредитной кооперации (г. Москва), межрегиональный сельскохозяйственный кредитный потребительский кооператив "Народный кредит" и фонд ГЕРФО (г. Москва). Специалисты кооператива "Карелагро" оказывают практическую помощь в подготовке учредительных документов и регистрации вновь создаваемых кооперативов, в проведении обучающих семинаров. Всего в 2007 году прошли обучение 94 человека (жители Карелии, а также представители соседних регионов), которым выданы соответствующие сертификаты. Проведение семинаров планируется продолжить в 2008 году.

Деятельность данного кооператива отмечена фондом развития сельской кредитной кооперации. В числе 4 российских кооперативов "Карелагро" стал лауреатом всероссийского конкурса "За вклад в развитие региональной системы сельской кредитной кооперации"

В Министерство сельского, рыбного хозяйства и экологии Республика Карелия в 2007 году обратились 587 заемщиков, получившие кредиты и займы на общую сумму 72 366,66 тыс. рублей. Выплачено субсидий на сумму 3644,4 тыс. рублей, в том числе из федерального бюджета — 3459,4 тыс. рублей.

Я глубоко убеждена, что наши трудолюбивые, способные, талантливые люди все сделают для возрождения села, сельского образа жизни — важно только им не мешать, а чуть-чуть помочь на первых порах. Дав людям надежду, государство обязательно должно сохранить, продолжить политику, начатую при Президенте В.В. Путине. Российское село на протяжении нашей истории так много и часто обманывали! Искренне надеюсь и верю, что в этот раз государство обратилось лицом к селу — всерьез и надолго. Это — наш образ жизни!

ОБ ИСПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПОЛНОСТЬЮ ИЛИ ЧАСТИЧНО ОТНЕСЕННЫХ К СЕВЕРНЫМ РАЙОНАМ, ЗА 2007 ГОД

*(информационно-аналитическая справка)**

За 2007 год суммарные **доходы консолидированных бюджетов** северных субъектов Российской Федерации составили 1 153 931 млн. рублей (табл. 18), или 23,8% суммарных доходов консолидированных бюджетов всех субъектов Российской Федерации (в 2006 году — 24,1%), расходы — 1 150 765 млн. рублей, или 23,9% от суммарных расходов всех субъектов Российской Федерации (в 2006 году — 24,7%).

По сравнению с 2006 годом в номинальном выражении суммарные доходы консолидированных бюджетов северных регионов выросли на 25,9%, расходы — на 27,1% (в 2006 году соответственно — на 16,5 и 20,1%). Однако сравнивать эти показатели некорректно, поскольку в расчеты вместо Коми-Пермяцкого автономного округа включены показатели Пермского края, доходы которого почти в 30 раз больше. Однако и с учетом этого факта по итогам 2007 года темп роста доходов в целом по северным регионам по сравнению со среднероссийским показателем ниже на 1,5 процентного пункта (в 2006 году, 10,2 процентных пунктов).

Доходы консолидированных бюджетов выросли по сравнению с 2006 годом во всех северных субъектах Российской Федерации, за исключением Тюменской области (здесь они снизились на 26,7%). Больше всего доходы увеличились в Чукотском автономном округе, где они составили к уровню 2006 года 155,8%, в Сахалинской области — 154,2%, Архангельской области — 142,6%, Камчатской области — 142,1%, Красноярском крае — 140%.

* Настоящая справка подготовлена аппаратом Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов. Субъектами Российской Федерации, полностью или частично отнесенными к северным районам, в 2007 году являлось 25 субъектов Российской Федерации, территории которых относятся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, или имеющие в своем составе такие районы. Из этих субъектов Российской Федерации полностью к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям в 2007 году относилось 14: республики Карелия, Коми, Саха (Якутия), Тыва, Архангельская, Камчатская, Магаданская, Мурманская, Сахалинская области, Корякский, Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа. В остальных 11 регионах к северным районам отнесена часть территории; в их число с 2007 года вместо Коми-Пермяцкого автономного округа включен новый субъект Российской Федерации — Пермский край, в состав которого вошел указанный автономный округ. Для расчета приведенных в справке показателей использованы отчеты об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации за 2007 год, опубликованные в сети Интернет на официальном сайте Федерального казначейства.

Таблица 1

Исполнение бюджетов северных субъектов Российской Федерации в 2007 году

Субъект РФ	Консолидированный бюджет				Бюджет субъекта Российской Федерации				Местные бюджеты			
	доходы	расходы	профицит (дефицит)	% к доходам	доходы	расходы	профицит (дефицит)	% к доходам	доходы	расходы	профицит (дефицит)	% к доходам
1												
	20116286	21074926	-958640	-4,77	15682110	16807324	-1125214	-7,18	10256686	10077859	178828	1,74
Республика Карелия	34201308	33807172	394136	1,15	27256619	26794772	461847	1,69	17862649	17761866	100783	0,56
Республика Коми	65343149	66094210	-751061	-1,15	55901332	56833879	-932548	-1,67	39264889	39040866	224023	0,57
Республика Саха (Якутия)	10000762	9916031	84732	0,85	9263703	9214707	48996	0,53	5286079	5243254	42825	0,81
Республика Тыва	39185857	36611351	2574507	6,57	30004596	28040964	1963632	6,54	19944064	19393250	550814	2,76
Архангельская область	22469025	21143350	1325675	5,90	18668981	16999172	1669809	8,94	12974152	13318285	-344134	-2,65
Камчатская область	11837588	12607890	-770302	-6,51	9154283	9526035	-371751	-4,06	8154421	8337888	-183467	-2,25
Магаданская область	40636967	38507631	2129336	5,24	32701357	31347905	1353452	4,14	23129420	21942456	1186963	5,13
Мурманская область	37418493	33556977	3861516	10,32	30033814	27859968	2173846	7,24	20221178	17991521	2229657	11,03
Сахалинская область	8333722	6837363	1496358	17,96	8088625	6679234	1409392	17,42	3284676	2850193	434483	13,23
Корякский АО	10068795	10384459	-315664	-3,14	7909215	8417664	-508449	-6,43	5453516	5260731	192785	3,54
Ненецкий АО												

Субъекты Российской Федерации, полностью отнесенные к северным районам

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Хаанты-Мансийский АО — Югра	142436702	152522608	-10085906	-7,08	105878325	114475079	-8596753	-8,12	92619168	93665415	-1046247	-1,13
Чукотский АО	14946805	13238459	1708345	11,43	13155999	11568956	1587043	12,06	6212352	6091049	121303	1,95
Ямало-Ненецкий АО	70970620	71705868	-735248	-1,04	45785253	48936079	-3150826	-6,88	63788223	61372645	2415578	3,79
Всего	527966078	528008294	-42216	-0,01	409484212	413501737	-4017526	-6,88	328451471	322347277	6104195	1,86

Субъекты Российской Федерации, частично отнесенные к северным районам

Республика Алтай	8990361	9059132	-68771	-0,76	7858753	7936120	-77367	-0,98	4645942	4644637	1305	0,03
Республика Бурятия	28166970	27887470	279500	0,99	23375626	22961433	414194	1,77	13421287	13550827	-129541	-0,97
Красноярский край	139602541	120726288	18876254	13,52	106278870	90452067	15826803	14,89	82128441	78853670	3274771	3,99
Пермский край	78652551	77575902	1076649	1,37	58535391	58375136	160255	0,27	43152453	42221883	930570	2,16
Приморский край	51175078	49208070	1967008	3,84	39561981	38031025	1530957	3,87	23901759	23329036	572723	2,40
Хабаровский край	53844490	49512580	4331910	8,05	41969676	38280476	3689200	8,79	27203691	26599199	604492	2,22
Амурская область	28129335	27894016	235319	0,84	23678274	23573364	104910	0,44	16102400	15837891	264509	1,64
Иркутская область	65743410	69106957	-3363548	-5,12	46555413	49951329	-3395915	-7,29	38442497	38728329	-285832	-0,74
Томская область	29412048	31321228	-1909181	-6,49	22304322	24154198	-1849876	-8,29	17345649	17397744	-52095	-0,30
Тюменская область	116758960	133431364	-16672404	-14,28	94713839	107411377	-12697537	-13,41	44705224	48659926	-3954701	-8,85
Читинская область	25489358	27033834	-1544476	-6,06	20696364	22207779	-1511415	-7,30	15381146	15841983	-460836	-3,00
Всего	625965102	622756842	3208260	0,51	485528510	483334302	2194208	0,45	326430488	325665123	765365	0,23
Всего по северным территориям	1153931180	1150765136	3166044	0,27	895012722	896836039	-1823317	-0,20	654881960	648012401	6869560	1,05
Всего по России	4842629377	4804151614	38477763	0,79	4014158884	3988914508	25244376	0,63	1944082033	1936257849	15195448	0,78

Расходы консолидированных бюджетов выросли во всех северных регионах, за исключением Тюменской области (здесь они снизились на 9%). Больше всего расходы выросли в Ненецком автономном округе, где они составили 159,2% к уровню 2006 года, Корякском автономном округе — 142,1%, Сахалинской области — 140,8%, Чукотском автономном округе — 140,4%.

В целом по северным территориям и в 14 из 25 регионов консолидированные бюджеты исполнены с профицитом, в том числе в Корякском автономном округе сумма профицита составила 17,9% к доходам, Красноярском крае — 13,5%, Чукотском автономном округе — 11,4%.

В то же время с дефицитом исполнены консолидированные бюджеты в 11 северных субъектах Российской Федерации (в 2006 году — в 8). Они исполнены с суммарным дефицитом 37 171 млн. рублей, что в 1,8 раза превышает суммарный дефицит консолидированных бюджетов северных регионов в 2006 году. Наиболее высок дефицит в Тюменской области (здесь он составляет 14,3% к доходам), Ханты—Мансийском автономном округе — Югре — 7,1%, Магаданской области — 6,51%.

В целом по России с дефицитом исполнили свои консолидированные бюджеты 36 субъектов Российской Федерации (в 2006 году — 32).

Суммарные **доходы региональных бюджетов** северных субъектов Российской Федерации составили 895 012 млн. рублей, или 22,3% суммарных доходов всех регионов России (в 2006 году — 23%), суммарные расходы — 896 836 млн. рублей, или 22,5% суммарных расходов всех регионов России (в 2006 году — 23,7%). По сравнению с 2006 годом в номинальном выражении доходы выросли во всех северных регионах, за исключением Тюменской области (здесь они уменьшились на 32,8%). Расходы выросли во всех северных регионах, кроме Тюменской области (здесь они снизились на 18,8%).

В 14 северных регионах бюджеты исполнены с профицитом. В то же время с дефицитом исполнены региональные бюджеты в 11 северных субъектах Российской Федерации (в 2006 году — в 10). Они исполнены с суммарным дефицитом 34 213 млн. рублей, что в 1,9 раза больше аналогичного показателя 2006 года. Наиболее высок дефицит в Тюменской области (здесь он составляет 13,4% к доходам), Томской области — 8,3%, Ханты—Мансийском автономном округе — Югре — 8,1%. В целом по России с дефицитом исполнили свои региональные бюджеты 39 субъектов Российской Федерации (в 2006 году — 36).

Суммарные **доходы местных бюджетов** северных субъектов Российской Федерации составили 654 882 млн. рублей, или 33,6% суммарных доходов местных бюджетов всех регионов России (в 2006 году — 34,3%), суммарные расходы — 648 012 млн. рублей, или 33,4% суммарных расходов всех регионов России (в 2006 году — 34,1%). По сравнению с 2006 годом в целом по северным территориям и во всех регионах суммарные доходы и расходы местных бюджетов выросли, за исключением Тюменской области (здесь доходы сократились на 36,1%, а расходы — на 23,2%). Следует отметить значительный рост суммарных доходов мест-

ных бюджетов в Корякском автономном округе — на 80,2% по сравнению с 2006 годом и в Сахалинской области — на 78,8%, соответственно профицит указанных бюджетов составил 13,2% и 11%.

С дефицитом исполнены местные бюджеты в 8 северных субъектах Российской Федерации (в 2006 году — в 13). Они исполнены с суммарным дефицитом 6454 млн. рублей, что на 22,1% больше аналогичного показателя 2006 года. Наиболее высок дефицит в Тюменской области (здесь он составляет 8,8 % к доходам). В целом по России с дефицитом исполнены местные бюджеты в 27 субъектах Российской Федерации (в 2006 году — в 36).

В структуре доходов консолидированных бюджетов большинства северных субъектов Российской Федерации основную часть составляют **налоговые доходы** (табл. 19).

Таблица 2

Доли основных видов доходов в общем объеме доходов консолидированных бюджетов северных субъектов Российской Федерации в 2007 году (%)

Субъекты РФ	Налоговые доходы		Неналоговые доходы	Межбюджетные трансферты	
	всего	региональные и местные налоги*		всего	субвенции из фонда компенсаций
1	2	3	4	5	6
<i>Субъекты Российской Федерации, полностью отнесенные к северным районам</i>					
Республика Карелия	66,58	8,71	9,78	23,65	6,79
Республика Коми	82,73	10,56	7,22	10,05	4,43
Республика Саха (Якутия)	54,64	5,20	14,41	30,95	2,76
Республика Тыва	19,82	1,66	1,33	78,86	6,25
Архангельская область	62,42	6,21	12,47	25,11	4,68
Камчатская область	42,33	3,32	3,96	53,71	2,89
Магаданская область	52,27	6,02	3,97	43,75	4,90
Мурманская область	72,66	7,24	5,13	22,22	2,98
Сахалинская область	75,20	5,07	13,50	11,30	3,06
Корякский АО	13,85	0,70	-0,08	86,23	1,64
Ненецкий АО	61,68	17,28	36,64	1,69	0,77
Ханты-Мансийский АО — Югра	88,79	13,95	9,05	2,16	1,50
Чукотский АО	20,21	3,65	5,38	74,42	1,49

1	2	3	4	5	6
Ямало-Ненецкий АО	88,67	24,48	9,29	2,04	1,53
Всего	71,38	10,88	9,69	18,93	2,72
<i>Субъекты Российской Федерации, частично отнесенные к северным районам</i>					
Республика Алтай	26,05	1,76	5,69	68,26	6,27
Республика Бурятия	45,94	5,13	5,13	48,93	5,60
Красноярский край	82,47	6,66	5,88	11,65	3,31
Пермский край	79,30	13,54	10,05	10,65	3,45
Приморский край	67,92	8,76	6,68	25,39	5,08
Хабаровский край	70,11	10,01	13,01	16,88	5,09
Амурская область	54,48	8,59	5,36	40,15	7,15
Иркутская область	74,37	9,96	10,33	15,30	4,64
Томская область	73,57	10,82	9,89	16,54	4,54
Тюменская область	92,47	3,00	4,88	2,65	1,34
Читинская область	57,16	6,48	5,37	37,48	5,25
Всего	75,89	7,71	7,42	16,69	3,82
Всего по северным территориям	73,83	9,17	8,47	17,72	3,31
Всего по России	75,78	8,60	9,80	14,43	2,95

* Налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес, земельный налог, налог на имущество физических лиц.

В 19 северных регионах их доля в общем объеме доходов составляет более 50%, в 7 из них — более 75%. В целом по северным территориям доля налоговых доходов составляет 73,8%, что примерно соответствует уровню прошлого года, но впервые за последние годы она ниже аналогичного показателя в целом по субъектам Российской Федерации (75,8%). Как и прежде, высокая доля налоговых доходов отмечается в высокоразвитых добывающих регионах. В то же время в 13 из 25 северных регионов этот показатель снизился по сравнению с 2006 годом.

Доля **региональных и местных налогов** (налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес, земельный налог, налог на имущество физических лиц) в структуре доходов консолидированных бюджетов северных субъектов Российской Федерации в целом по сравнению с 2006 годом выросла с 7,9% до 9,2%, и по регионам составляет от 0,7% в Корякском автономном округе до 24,5% в Ямало-Ненецком автономном округе. В регионах, имеющих мощный экономический потенциал, эта доля выше, в основном за счет налога на имущество организаций: в Ямало-Ненецком автономном округе — 24,5%, Ненецком автономном округе — 17,3%, Ханты-Мансийском автономном округе —

Югре — 13,9%, Пермском крае — 13,5%, Республике Коми, Хабаровском крае и Томской области — более 10 %. В то же время в 10 северных регионах доля региональных и местных налогов сократилась.

Неналоговые доходы северных субъектов Российской Федерации в основном формируются за счет доходов от использования и сдачи в аренду государственного и муниципального имущества, платежей за пользование недрами, доходов от использования лесного фонда, платежей за негативное воздействие на окружающую среду. Доля неналоговых доходов в структуре доходов консолидированных бюджетов северных субъектов Российской Федерации колеблется от 0,08% в Корякском автономном округе до 36,6% в Ненецком автономном округе, где она растет за счет получения доли прибыльной продукции при выполнении соглашений о разделе продукции. В целом по северным регионам доля неналоговых доходов увеличилась по сравнению с прошлым годом на 1 процентный пункт; в то же время в 7 северных регионах эта доля сократилась (в 2006 году — в 10). Сокращается доля неналоговых доходов в Республике Саха (Якутия), в 2005 году она составляла здесь 23,33%, в 2006 году — 20,98%, в 2007 году — 14,41%, что, очевидно, является следствием изменения структуры государственной собственности.

Доля **межбюджетных трансфертов** из средств федерального бюджета по сравнению с 2006 годом увеличилась в целом по северным территориям с 16,78% до 17,72% в 14 регионах, уменьшилась — в 10. В целом по северным территориям и в 18 северных регионах она более высока, чем в среднем по России (14,43%). Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию делегированных федеральных полномочий составляют от 0,77% доходов консолидированного бюджета в Корякском автономном округе до 7,15% в Амурской области, в целом по северным территориям — 3,31%.

Доля межбюджетных трансфертов в общей структуре доходов консолидированных бюджетов превышает 25% в 12 северных субъектах Российской Федерации (в 2006 году — в 13), а в 5 из них — 50% (в 2006 году — также в 5): в Корякском автономном округе — 86,2%, Республике Тыва — 78,8%, Чукотском автономном округе — 74,4%, Республике Алтай — 68,3%, Камчатской области — 53,7%.

Таким образом, по итогам 2007 года прослеживается тенденция сокращения доли налоговых доходов консолидированных бюджетов во многих северных территориях и роста зависимости их бюджетов от финансовой помощи из федерального бюджета.

Структура доходов **региональных бюджетов** северных субъектов Российской Федерации от структуры доходов их консолидированных бюджетов отличается незначительно. Поэтому ее анализ в настоящей справке не приводится. В то же время структура доходов местных бюджетов в значительной степени иная, и ее анализ важен в связи с продолжающейся реформой местного самоуправления.

В целом по северным субъектам Российской Федерации и в 19 из них основную часть **доходов местных бюджетов** составляют межбюджетные трансферты (в 2006 году — в 22), большая часть которых является финансовой поддержкой из региональных бюджетов (табл. 20).

Таблица 3

Доли основных видов доходов в общем объеме доходов местных бюджетов северных субъектов Российской Федерации в 2007 году (%)

Субъекты РФ	Налоговые доходы		Неналоговые доходы	Межбюджетные трансферты	
	всего	местные налоги*		всего	субвенции
1	2	3	4	5	6
<i>Субъекты Российской Федерации, полностью отнесенные к северным районам</i>					
Республика Карелия	33,94	1,85	13,03	53,03	39,53
Республика Коми	41,33	0,74	11,43	47,23	17,88
Республика Саха (Якутия)	34,34	0,53	5,05	60,61	26,81
Республика Тыва	20,67	1,35	3,10	76,23	26,89
Архангельская область	55,52	2,91	14,35	30,13	10,09
Камчатская область	37,17	1,21	7,89	54,94	12,69
Магаданская область	40,71	0,44	5,77	53,52	18,97
Мурманская область	43,67	2,89	10,02	46,31	16,32
Сахалинская область	62,48	0,95	22,03	15,49	11,71
Корякский АО	6,75	0,16	0,47	92,79	51,48
Ненецкий АО	36,60	0,36	9,26	54,14	24,92
Ханты-Мансийский АО — Югра	35,15	0,85	10,01	54,84	20,55
Чукотский АО	28,65	0,14	2,34	69,01	3,94
Ямало-Ненецкий АО	37,09	0,47	5,60	57,31	20,05
Всего	37,91	0,99	8,79	53,31	20,41
<i>Субъекты Российской Федерации, частично отнесенные к северным районам</i>					
Республика Алтай	27,59	1,01	5,10	67,31	25,74
Республика Бурятия	37,52	2,15	8,73	53,75	33,26
Красноярский край	37,79	2,11	7,81	54,40	32,76
Пермский край	36,50	8,59	15,30	48,20	25,93
Приморский край	38,83	4,10	10,37	50,80	37,77
Хабаровский край	34,10	2,62	13,76	52,14	32,09

1	2	3	4	5	6
Амурская область	38,50	0,61	9,59	51,91	28,58
Иркутская область	52,14	6,56	16,96	30,91	11,78
Томская область	30,44	2,50	13,59	55,97	39,22
Тюменская область	43,36	2,03	6,04	50,60	45,20
Читинская область	37,26	2,98	8,82	53,92	16,38
Всего	39,16	3,56	10,54	50,30	31,81
Всего по северным территориям	38,58	2,37	9,73	51,70	26,53
Всего по России	40,11	4,88	13,42	46,48	27,66

* Налог на имущество организаций, транспортный налог, налог на игорный бизнес, земельный налог, налог на имущество физических лиц.

Только в 6 северных регионах (Республика Коми, Архангельская, Мурманская, Сахалинская, Иркутская области, Пермский край) доля межбюджетных трансфертов в общем объеме суммарных доходов местных бюджетов меньше 50% и только в 4 (в 2006 году — в 8) — меньше, чем в среднем по России (46,48%). В 2 северных регионах она превышает 70%, в том числе в Корякском автономном округе — 92,8%, Республике Тыва — 76,2%.

В то же время по сравнению с 2006 годом доля межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов сократилась как в целом по северным территориям (с 58,48% до 51,70%), так и в большинстве регионов.

Одновременно в целом по северным регионам с 32% до 38,58% выросла доля налоговых доходов. В 20 из них более трети доходов местных бюджетов формируется за счет налоговых доходов (в 2006 году — в 5) и в 3 из них (Архангельская, Иркутская, Сахалинская области) — более половины. Только в 2 регионах налоговые доходы составляют менее 25% доходов местных бюджетов — в Корякском автономном округе (6,7%), Республике Тыва (20,67%). В то же время доля местных налогов остается крайне низкой: в 10 северных регионах она составляет менее 1%, в целом по северным территориям — 2,37% (в целом по России — 4,88%).

Также несколько выросла по сравнению с 2006 годом доля неналоговых доходов местных бюджетов: в целом по северным регионам — с 6,34% до 9,73%, по регионам она составляет от 0,47% в Корякском автономном округе до 22% в Сахалинской области.

Более четверти доходов местных бюджетов в целом по северным территориям составляют субвенции на реализацию делегированных полномочий; их доля в се-

верных регионах составляет от 3,94% в Чукотском автономном округе до 51,48% в Корякском автономном округе.

Таким образом, приведенные данные показывают высокий уровень дотационности большинства муниципальных образований на Севере России. В то же время отмечаются положительная тенденция роста доли налоговых и неналоговых доходов в местных бюджетах и некоторое сокращение доли межбюджетных трансфертов, то есть финансовой помощи. Не оказывают существенного влияния на доходы местных бюджетов местные налоги — земельный налог и налог на имущество физических лиц.

В налоговых доходах консолидированных бюджетов северных субъектов Российской Федерации в целом (табл. 21) основную часть составляют налог на прибыль организаций — 37,3 % и налог на доходы физических лиц — 35,3%. Доля первого из них меньше, чем в целом по всем субъектам Российской Федерации (42,3%), второго — несколько выше (34,98%). При этом доля налога на прибыль организаций наиболее высока в тех регионах, где находятся или зарегистрированы предприятия по добыче нефти, доля налога на доходы физических лиц выше в высокодотационных регионах.

Таблица 4

Доли основных налогов и сборов в общем объеме налоговых доходов консолидированных бюджетов северных регионов в 2007 году (в %)

Субъекты РФ	Налог на прибыль организаций	Налог на доходы физических лиц	Акцизы	Специальные налоговые режимы	Налог на имущество организаций	Земельный налог	НДПИ	Сборы за пользование объектами животного мира и водных биоресурсов
1	2	3	4	5	6	7	8	9
<i>Субъекты Российской Федерации, полностью отнесенные к северным районам</i>								
Республика Карелия	24,68	46,69	7,59	5,57	8,45	1,14	1,79	0,29
Республика Коми	31,9	39,68	4,11	4,03	10,25	0,26	6,32	0,01
Республика Саха (Якутия)	31,34	34,96	3,28	3,21	7,82	0,24	17,64	0,03
Республика Тыва	5,11	66,47	10,31	6,18	4,18	1,5	2,08	0,11

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Архангельская область	27,94	46,91	5,35	4,89	6,07	1,36	3,84	0,31
Камчатская область	14,82	57,64	5,95	5,62	4,48	0,97	0,58	6,04
Магаданская область	15,68	51,18	4,11	5,02	8,83	0,39	8,51	2,67
Мурманская область	41,06	41,22	1,71	2,45	6,4	1,45	1,83	1,53
Сахалинская область	29,44	48,78	3,57	4,57	4,36	0,23	4,58	1,9
Корякский АО	21,62	45,93	2,36	1,74	4,16	0,45	7,55	15,16
Ненецкий АО	36,8	20,67	0,69	1,63	27,33	0,24	11,9	0,09
Ханты-Мансийский АО — Югра	44,63	34,67	2,27	1,73	13,62	0,45	0,34	0
Чукотский АО	5,94	63,37	4,22	2,85	17,42	0,23	3,73	1,8
Ямало-Ненецкий АО	33,49	35,25	1,35	1,72	26,11	0,31	0,36	0
Всего	35,54	38,87	2,94	2,81	12,89	0,56	3,54	0,53
<i>Субъекты Российской Федерации, частично отнесенные к северным районам</i>								
Республика Алтай	24,03	50,1	11,41	6,18	3,37	1,34	0,38	0
Республика Бурятия	20,61	48,74	9,92	6,96	7,08	1,7	1,4	0,02
Красноярский край	56,59	27,55	3,02	2,17	5,69	1,2	2,23	0,02
Пермский край	32,46	37,03	6,12	4,04	8,95	4,83	2,8	0,01
Приморский край	22,63	48,56	6,36	6,24	6,99	2,47	0,62	1,36
Хабаровский край	25,12	45,65	7,14	5,03	9,87	1,42	1,56	0,31
Амурская область	19,9	47,77	7,01	6,02	13,32	0,3	2,44	0,03
Иркутская область	30,23	43,46	5,68	4,37	8,32	3,37	2,11	0,02
Томская область	26,62	41,89	5,96	4,39	10,5	1,39	5,69	0,02
Тюменская область	46,63	12,25	1,47	1,45	1,77	0,74	34,93	0
Читинская область	18,48	53,34	7,53	4,92	7,11	2,17	3,41	0,03
Всего	38,63	32,42	4,50	3,44	6,38	1,91	10,19	0,14
Всего по северным территориям	37,29	35,27	3,80	3,16	9,28	1,30	7,22	0,31
Всего по России	42,27	34,98	4,95	3,42	7,26	1,9	2,08	0,07

Отмечается тенденция снижения в северных регионах значения для доходов бюджетов налога на прибыль организаций и роста значения налога на доходы физических лиц. Так, если в целом по субъектам Российской Федерации доли этих налогов в налоговых доходах консолидированных бюджетов в последние 3 года почти не изменяются, то в целом по северным регионам доля налога на прибыль организаций в 2005 году составляла 54,11%, в 2006 году — 43,74%, в 2007 году — 37,29%, а доля налога на доходы физических лиц соответственно — 24,2%, 30,09%, 35,27%. Причем наибольшее влияние на этот процесс оказывают опять же "обеспеченные" регионы.

Так, доли этих налогов в общем объеме налоговых доходов в Тюменской области в 2007 году составили 46,6% и 12,2%, в 2006 году — 62,9% и 6,16%, в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре соответственно 44,6% и 34,7%, в 2006 году — 51,6% и 30,1%, в Ямало-Ненецком автономном округе — 33,49% и 35,25%, в 2006 году — 39,76% и 30,96%.

Низка доля налога на прибыль организаций в налоговых доходах в Республике Тыва — 5,1%, Чукотском автономном округе — 5,9%, Камчатской области — 14,8%, Магаданской области — 15,7%.

Кроме того, сравнение структуры налоговых доходов последних лет показывает, что относительно доходов консолидированных бюджетов северных территорий наблюдается снижение доли акцизов и незначительное повышение доли налога на имущество организаций. Доля налога на добычу полезных ископаемых в среднем по северным территориям по сравнению с прошлым годом осталась на том же уровне. В предыдущие годы налог на добычу полезных ископаемых наряду с налоговыми доходами от прибыли был основным в общем объеме доходов северных регионов, но в связи с его централизацией в федеральном бюджете уже в 2004 году его доля составила 12,8%, в 2005 году — 6,1%, в 2006 году — 7,43%, в 2007 году — 7,22% (в целом по субъектам Российской Федерации соответственно 4,9%, 2,4%, 2,5%, 2,1%). В ряде северных регионов, несмотря на снижение по сравнению с прошлым годом, его доля в 2007 году остается высокой: в Тюменской области — 34,9%, Ненецком автономном округе — 11,9%, Республике Саха (Якутия) — 17,6%. Имеет некоторую тенденцию к повышению доля доходов от земельного налога и незначительную тенденцию к снижению — доля сборов за пользование объектами животного мира и водных биоресурсов.

Региональными бюджетами северных субъектов Российской Федерации в 2007 году получено из федерального бюджета всего 185 586 млн. рублей, или 27% поступлений из федерального бюджета в бюджеты всех субъектов Российской Федерации (табл. 22). Все поступления из федерального бюджета в 2007 году составляют 17,3% доходов региональных бюджетов северных субъектов Российской Федерации, что на 3 процентных

пункта меньше показателя 2006 года (в 2006 году было почти на 2 процентных пункта больше аналогичного показателя 2005 года).

В 5 северных регионах поступления из федерального бюджета составляют более 50% доходов их региональных бюджетов, в прошлом году таких регионов было 9. Большую часть этих средств составляют дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (43%) и дотации на сбалансированность бюджетов (10,8%) (в 2006 году соответственно 49,3% и 11,3%). Финансовая помощь в чистом виде составляет более 50% всех поступлений из федерального бюджета в бюджеты северных субъектов Российской Федерации (в целом по всем субъектам Российской Федерации — 41%). В 3 северных регионах финансовая помощь превышает половину доходов их региональных бюджетов: в Республике Тыва дотации из фонда поддержки регионов составили 58,5% доходов, дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов — 4,6%, Республике Алтай — 51,7% и 2,2% соответственно, Чукотском автономном округе — 14,3 % и 50,52%.

Средства из Федерального фонда софинансирования социальных расходов в 2007 году выделялись в виде субсидий на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации: по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; обеспечению мер социальной поддержки ветеранов труда, тружеников тыла, реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий; на выплату ежемесячного пособия на ребенка; на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье, а также на оплату труда приемному родителю; на реализацию мероприятий, предусмотренных региональными программами переселения, включенными в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом; на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения. Всего в северные регионы на эти цели из федерального бюджета поступило 9015 млн. рублей (в 2006 году из указанного фонда в северные регионы поступило 6723 млн. рублей).

Из Федерального фонда компенсаций в региональные бюджеты поступают средства на реализацию делегированных федеральных полномочий. В северные регионы из фонда компенсаций поступило 35 511 млн. рублей, то есть в 2,8 раза больше, чем в прошлом году (12 745 млн. рублей).

Таблица 5

Объемы средств, поступивших из федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации, и их доли в общем объеме доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в 2007 году

Субъекты РФ	Поступило из федерального бюджета		ФФПР		Дотации на сбалансированность бюджетов		Фонд финансирования соц. расходов		Фонд компенсаций		Другие субсидии, субвенции и иные поступления	
	всего тыс. руб.	% к доходам	всего тыс. руб.	% к доходам	всего тыс. руб.	% к доходам	всего тыс. руб.	% к доходам	всего тыс. руб.	% к доходам	всего тыс. руб.	% к доходам
1												
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>												
Республика Карелия	4299440	23,65	1269399	6,98	277862	1,53	207979	1,14	1234906	6,79	1309294	7,20
Республика Коми	3384712	10,05	0	0,00	394435	1,17	283166	0,84	1492786	4,43	1214324	3,61
Республика Саха	19319707	30,95	14609909	23,40	469280	0,75	501198	0,80	1723072	2,76	2016249	3,23
Республика Тыва	7456788	78,86	5536130	58,54	436222	4,61	282591	2,99	590881	6,25	610964	6,46
Архангельская область	9560281	25,11	2544774	6,68	1340689	3,52	448802	1,18	1780653	4,68	3445364	9,05
Камчатская область	11182183	53,71	6410479	30,79	2882641	13,85	338101	1,62	601470	2,89	949492	4,56
Магаданская область	4557597	43,75	2711509	26,03	997086	9,57	115245	1,11	510618	4,90	223140	2,14
Мурманская область	8924975	22,22	898538	2,24	235670	0,59	337183	0,84	1197679	2,98	6255905	15,57
Сахалинская область	3258865	11,30	1297414	4,50	100000	0,35	358661	1,24	882520	3,06	620270	2,15
Корякский АО	6503573	86,23	1120634	14,86	2154948	28,57	145173	1,92	123416	1,64	2959401	39,24

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Ненецкий АО	162573	1,69	0	0,00	0	0,00	11401	0,12	73855	0,77	77317	0,80
Хаангы-Мансийский АО — Югра	2921106	2,16	0	0,00	0	0,00	74510	0,06	2021381	1,50	825215	0,61
Чукотский АО	10715833	74,42	2034384	14,13	7274735	50,52	52324	0,36	214825	1,49	1139566	7,91
Ямало-Ненецкий АО	1339846	2,04	0	0,00	0	0,00	20010	0,03	1003846	1,53	315990	0,48
Всего	89288038	18,06	38433170	7,77	16563568	3,35	3176342	0,64	13451907	2,72	21962492	4,44

Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам

Республика Алтай	5484021	68,26	4152360	51,68	178133	2,22	181485	2,26	503503	6,27	468540	5,83
Республика Бурятия	12304864	48,93	8193742	32,58	809642	3,22	676724	2,69	1408345	5,60	1216412	4,84
Красноярский край	14700194	11,65	3122557	2,48	100528	0,08	927803	0,74	4181608	3,31	6367698	5,05
Пермский край	7482547	10,65	1763639	2,51	65107	0,09	465027	0,66	2420861	3,45	2767912	3,94
Приморский край	12278154	25,39	6252990	12,93	507391	1,05	859589	1,78	2458199	5,08	2199986	4,55
Хабаровский край	7928695	16,88	4013539	8,54	288507	0,61	507614	1,08	2392955	5,09	726080	1,55
Амурская область	10393412	40,15	4436229	17,14	150967	0,58	643903	2,49	1851781	7,15	3310533	12,79
Иркутская область	9184478	15,30	3656386	6,09	403949	0,67	839159	1,40	2786357	4,64	1498627	2,50
Томская область	4675644	16,54	0	0,00	756961	2,68	242300	0,86	1284881	4,54	2391502	8,46
Тюменская область	3025025	2,65	0	0,00	54716	0,05	112654	0,10	1531743	1,34	1325911	1,16
Читинская область	8840758	37,48	5820241	24,67	212591	0,90	383128	1,62	1239391	5,25	1185408	5,02
Всего	96297792	16,69	41411681	7,18	3528491	0,61	5839385	1,01	22059626	3,82	23458610	4,07
Всего по северным территориям	185585830	17,32	79844851	7,45	20092058	1,88	9015727	0,84	35511532	3,31	45421102	4,24
Всего по России	686539690	14,37	261262271	5,47	54779735	1,15	34095301	0,71	141141072	2,95	195261311	4,09

За 2007 год из северных субъектов Российской Федерации поступило в доходы федерального бюджета всего налогов, сборов и иных обязательных платежей на сумму 1 265 593 млн. рублей (табл. 6).

Таблица 6

Сравнительная таблица поступлений из северных регионов налогов, сборов и иных обязательных платежей в федеральный бюджет и поступлений в бюджеты северных субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в 2007 году

Субъекты РФ	Поступило налогов и сборов в федеральный бюджет	Поступило из федерального бюджета в бюджет субъекта РФ		Поступило из федерального бюджета в бюджет субъекта РФ (без средств фонда компенсаций)	
		всего	отношение столбца 2 к столбцу 3	всего	отношение столбца 2 к столбцу 5
		тыс. рублей	тыс. рублей	раз	тыс. рублей
1	2	3	4	5	6
<i>Субъекты РФ, полностью отнесенные к северным районам</i>					
Республика Карелия	1493700	4299440	0,35	3 064 534	0,49
Республика Коми	49675500	3384712	14,68	1 891 925	26,26
Республика Саха	6849100	19319707	0,35	17 596 635	0,39
Республика Тыва	217900	7456788	0,03	6 865 907	0,03
Архангельская область	4828500	9560281	0,51	7 779 628	0,62
Камчатская область	3244700	11182183	0,29	10 580 713	0,31
Магаданская область	835800	4557597	0,18	4 046 979	0,21
Мурманская область	8675900	8924975	0,97	7 727 296	1,12
Сахалинская область	16871000	3258865	5,18	2 376 345	7,10
Корякский АО	565900	6503573	0,09	6 380 157	0,09
Ненецкий АО	24883200	162573	153,06	88 718	280,48
Ханты-Мансийский АО — Югра	752568800	2921106	257,63	899 725	836,44
Чукотский АО	-191700	10715833	-0,02	10 501 008	-0,02
Ямало-Ненецкий АО	218020600	1339846	162,72	336 000	648,87
Всего	1088538900	89288038	12,19	75 836 131	14,35
<i>Субъекты РФ, частично отнесенные к северным районам</i>					
Республика Алтай	2042400	5484021	0,37	4 980 518	0,41
Республика Бурятия	4448900	12304864	0,36	10 896 519	0,41

1	2	3	4	5	6
Красноярский край	42152500	14700194	2,87	10 518 586	4,01
Пермский край	60058800	7482547	8,03	5 061 685	11,87
Приморский край	10666700	12278154	0,87	9 819 956	1,09
Хабаровский край	11499600	7928695	1,45	5 535 740	2,08
Амурская область	2605100	10393412	0,25	8 541 631	0,30
Иркутская область	16163400	9184478	1,76	6 398 121	2,53
Томская область	37128600	4675644	7,94	3 390 762	10,95
Тюменская область	-12968200	3025025	-4,29	1 493 281	-8,68
Читинская область	3256900	8840758	0,37	7 601 367	0,43
Всего	177054700	96297792	1,84	74 238 166	2,38
Всего по северным территориям	1265593700	185585830	6,82	150 074 298	8,43
Всего по России	3342600000	686539690	4,87	545 398 618	6,13

За этот же период из федерального бюджета поступило в доходы региональных бюджетов северных субъектов Российской Федерации всех видов платежей на сумму 185 585 млн. рублей, то есть объем поступлений из северных регионов в федеральный бюджет почти в 7 раз превысил объем поступлений в эти регионы из федерального бюджета. В целом по всем субъектам Российской Федерации этот показатель почти в 1,5 раза ниже (4,8).

В 10 северных регионах объемы поступлений налогов и сборов с их территорий в федеральный бюджет превысили объемы поступлений в их бюджеты из федерального бюджета. Если из сумм поступлений из федерального бюджета исключить средства фонда компенсаций, которые предоставляются субъектам Российской Федерации на реализацию федеральных полномочий, то число таких регионов увеличивается до 12. Таким образом, эти данные показывают, что 12 северных субъектов Российской Федерации из 25 являются фактическими "донорами" федерального бюджета, а Север в целом не является затратным для федерального бюджета.

Это подтверждается и тем, что если из расчетов исключить показатели основных нефтегазодобывающих регионов — Республики Коми, Томской и Тюменской областей, Ненецкого, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, то и в этом случае поступления в федеральный бюджет из остальных северных территорий превышают объемы поступлений в их бюджеты из федерального бюджета.

В структуре **расходов консолидированных бюджетов** северных субъектов Российской Федерации в целом (табл. 24) наибольшую долю, как и в прошлые годы, занимают расходы на образование — 23,72% (в 2006 году — 23,74%).

Расходы на образование занимают первое место в 21 из 25 северных регионах. В Магаданской области, Чукотском и особенно Корякском автономном округах (60,2%) наибольшая доля расходов принадлежит жилищно-коммунальному хозяйству, в Тюменской области — национальной экономике.

Таблица 7

Доли основных видов расходов в общем объеме расходов консолидированных бюджетов северных субъектов Российской Федерации в 2007 году (%)

Субъект РФ	Общегосударств. вопросы	Нац. оборона и безопасность, право-охранительная деятельность	Национальная экономика	Жилищно-коммунальное хозяйство	Охрана окружающей среды	Образование	Культура, кинематография и СМИ	Здравоохранение и спорт	Социальная политика	Межбюдж. трансферты
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<i>Субъекты Российской Федерации, полностью отнесенные к северным территориям</i>										
Республика Карелия	7,37	5,24	16,57	6,24	0,04	26,62	4,56	17,43	13,75	3,28
Республика Коми	10,22	5,27	14,75	7,94	0,12	26,70	3,55	16,79	11,39	3,50
Республика Саха (Якутия)	8,97	4,36	14,66	13,40	0,88	29,80	4,23	13,49	6,71	1,42
Республика Тыва	9,01	3,84	11,59	5,40	0,03	35,74	3,80	18,77	10,39	1,43
Архангельская обл.	6,40	4,86	16,54	13,80	0,48	26,48	3,02	15,48	11,50	1,64
Камчатская область	10,94	4,20	10,38	19,07	0,35	25,40	3,04	12,81	12,16	1,06
Магаданская область	8,67	4,61	11,26	25,29	0,01	20,63	4,28	17,47	6,72	2,65
Мурманская область	7,45	4,75	16,09	13,87	0,14	24,57	2,82	16,04	11,62	2,44
Сахалинская область	8,63	4,78	16,10	18,47	0,05	19,66	3,12	17,31	9,45	1,65
Корякский АО	10,47	1,76	4,85	60,19	0,00	9,68	1,64	7,13	2,63	5,97
Ненецкий АО	12,77	2,25	11,97	19,96	0,09	21,90	5,44	11,62	8,04	0,05

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ханты-Мансийский АО — Юрга	5,09	5,80	13,10	16,50	0,79	24,59	3,99	21,75	8,34	8,95
Чукотский АО	14,67	2,46	18,12	21,10	0,09	18,79	3,96	9,54	2,32	4,75
Ямало-Ненецкий АО	11,80	5,27	8,75	19,50	0,19	22,03	4,82	13,85	9,05	2,37
Всего	8,30	4,94	13,41	16,18	0,43	24,66	3,89	16,74	9,08	2,71
Субъекты Российской Федерации, полностью отнесенные к северным территориям										
Республика Алтай	8,70	3,72	15,13	7,94	0,14	31,10	6,28	16,07	8,18	1,91
Республика Бурятия	9,48	3,98	12,54	7,41	0,59	28,14	5,58	16,99	13,39	5,12
Красноярский край	10,08	5,02	14,26	12,74	0,18	23,76	3,73	14,02	11,09	2,13
Пермский край	6,46	4,83	16,55	10,52	0,13	27,35	3,05	18,23	10,73	6,07
Приморский край	10,45	7,48	12,23	12,39	0,07	20,81	2,56	15,85	12,09	-0,03
Хабаровский край	5,59	5,45	12,31	14,60	0,75	24,69	3,73	21,35	11,58	2,10
Амурская область	9,22	5,35	20,31	7,30	0,11	24,49	2,60	15,17	13,34	1,87
Иркутская область	8,38	5,07	10,55	12,47	0,17	28,37	3,03	18,19	11,89	2,62
Томская область	10,85	4,50	15,15	13,59	0,27	24,93	2,70	13,54	11,85	1,75
Тюменская область	3,67	2,37	45,95	11,29	0,45	13,13	3,69	12,11	5,59	1,59
Читинская область	8,63	5,01	10,62	9,39	0,22	30,02	3,52	21,26	9,75	2,77
Всего	7,65	4,60	20,70	11,60	0,29	22,92	3,47	15,80	10,22	2,58
Всего по северным территориям	7,95	4,75	17,35	13,70	0,36	23,72	3,66	16,23	9,70	2,53
Всего по России	7,18	4,11	17,88	16,62	0,38	21,38	3,63	15,68	10,61	3,28

В целом по северным регионам на втором месте по объему бюджетных расходов находятся, как и в 2005 и 2006 годах, расходы на национальную экономику

(17,3%), затем — расходы на здравоохранение и спорт (16,2%), на жилищно-коммунальное хозяйство (13,7 %).

Структура расходов консолидированных бюджетов большинства северных регионов в основном соответствует структуре расходов субъектов Российской Федерации в целом.

О СОСТОЯНИИ СЕТИ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ В РАЙОНАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА И ПРИРАВНЕННЫХ К НИМ МЕСТНОСТЯХ И ЕЕ РАЗВИТИИ В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАДАЧ, ПОСТАВЛЕННЫХ В ПОСЛАНИИ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2007 ГОД

*(информационно-аналитическая записка)**

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год Президент Российской Федерации В.В. Путин особо отметил важность транспортной системы для развития страны и среди важнейших, приоритетных задач назвал строительство высококачественных федеральных трасс и реконструкцию дорог, формирующих международные транспортные коридоры в Европейской части России по направлениям Север — Юг и Центр — Урал, а также по направлениям, обеспечивающим реализацию экономического потенциала Дальнего Востока и Сибири.

Вопросам развития транспортной структуры страны было посвящено заседание президиума Государственного совета Российской Федерации в Красноярске 13 ноября 2007 года. Состояние и перспективы развития транспорта в регионах Севера, Сибири и Дальнего Востока страны неоднократно обсуждались на Петербургском, Байкальском и Дальневосточном экономических форумах. Эти вопросы были обстоятельно рассмотрены в докладе рабочей группы Государственного совета Российской Федерации по вопросам политики в отношении северных территорий Российской Федерации.

Отмечалось, что доля автомобильного транспорта в общем объеме грузовых перевозок в районах Севера составляет 7%, пассажирских — около 90%. При этом площадь северных районов составляет более 60% территории Российской Федерации, а общая протяженность автомобильных дорог — 140 тыс. километров, или 15% от общей протяженности российских автомобильных дорог. Из них

* Данная информационно-аналитическая записка подготовлена аппаратом Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов с учетом информации, поступившей в комитет из северных субъектов Российской Федерации и Министерства транспорта Российской Федерации, Федерального дорожного агентства.

только 67 тыс. километров — дороги с твердым покрытием. Между тем даже в районах европейского Севера, где плотность дорог с твердым покрытием выше, чем в целом по северным территориям, она в 8 раз ниже, чем в целом по России. Плотность автомобильных дорог на Севере составляет 3,2 километра на 1 тыс. кв. километров территории, что в 10—15 раз ниже, чем в целом по Российской Федерации.

Особую тревогу вызывает недостаточное развитие сети автомобильных дорог на Севере Сибири и Дальнего Востока. Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Магаданская область, северные районы Красноярского, Хабаровского краев, Чукотский автономный округ и ряд других субъектов Федерации оторваны от единой дорожной сети, что влечет за собой дополнительные затраты на жизнеобеспечение населения и не удовлетворяет потребности развития экономики. К особенностям содержания автодорог в условиях районов Севера относится также повышенный износ дорог, связанный с перепадами температур, что увеличивает расходы на их ремонт и эксплуатацию по сравнению с другими регионами страны.

Подпрограммой "Автомобильные дороги" в составе федеральной целевой программы "Модернизация транспортной системы России (2002—2010 годы)", утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 г. № 848 с последующими изменениями, создание опорной сети дорог в северных территориях определено как одно из приоритетных направлений. Разработка дорожных программ для территорий субъектов Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам, на период до 2010 года показала, что необходимо построить и реконструировать 7,3 тыс. километров дорог общего пользования федерального значения и 10 тыс. километров дорог регионального значения.

Обеспеченность автомобильными дорогами отдельных регионов Севера России характеризуется следующим образом.

Общая протяженность автомобильных дорог на **севере Европейской части Российской Федерации** составляет 32 тыс. километров. Основными магистральными направлениями являются автомобильные дороги федерального значения "Холмогоры" (Москва — Архангельск), "Кола" (Санкт-Петербург — Мурманск), дороги регионального значения Архангельск — Каргополь — Вытегра, Няндомы — Каргополь — Пудож, Лиинахамари — государственная граница с Финляндией, Сыктывкар — Вогвазино — Ухта, Сыктывкар — Троицк-Печорск. Около 68% указанных дорог относятся к 4—5-й техническим категориям, остальные дороги являются грунтовыми.

Протяженность автомобильных дорог общего пользования в **Мурманской области** составляет 2573 километра, в том числе федеральных — 537,4 километра. Состояние региональных автомобильных дорог области не соответствует нормативным требованиям. Только 460 километров (22,6%) находится в удовлетворительном состоянии, 895,7 километра (44%) требует ремонта и капитального ре-

монта, на 679,9 километра (33,4%) необходима реконструкция. Требуется также отремонтировать более 60 мостов.

В 2007 году на строительство (реконструкцию) региональных автодорог и мостов направлено 343,2 млн. рублей, в том числе субсидии из федерального бюджета — 127,7 млн. рублей. В результате будет введено 19,1 километра автодорог и 128 погонных метров мостов.

На 2008 год финансирование дорожной отрасли предположительно останется на уровне текущего года, что, конечно же, не сможет переломить ситуацию с ускорением строительства, ремонта и улучшением содержания существующих дорог.

Протяженность автомобильных дорог общего пользования, проходящих по территории **Республики Карелия**, составляет 7809 километров, в том числе 7053 километра дорог общего пользования находится в собственности республики, 756 километров — протяженность федеральной автомобильной дороги "Кола". Плотность автомобильных дорог общего пользования в республике составляет 36,9 километра на 1 тыс. кв. километров при среднем показателе по Российской Федерации 44 километра.

Однако, несмотря на такие, в общем, неплохие для Севера показатели протяженности автодорог, только 10—15% дорожного покрытия соответствуют нормативам. В 2007 году на реализацию мероприятий региональной целевой программы "Развитие дорожного хозяйства Республики Карелия на период до 2015 года" из бюджета республики на капитальный ремонт автомобильных дорог выделено 8,5 млн. рублей (7% от запланированных программой), на ремонт автодорожной сети — 50,02 млн. рублей (52% от запланированных программой средств).

По экспертной оценке, для восстановления нормативного состояния дорог в Карелии требуется выполнить ремонтные работы более чем на 80% их протяженности, а также произвести ремонт и перестройку 150 мостов, 300 водопроводных труб.

В **Архангельской области** — 7886 километров автодорог общего пользования регионального значения, в том числе с твердым покрытием — 6716 километров (85%), из них с усовершенствованным покрытием — 2024 километра. В то же время в удовлетворительном состоянии находится только 638,8 километра (8,1%) автодорог, 4944,9 километра (62,7%) требуют ремонта, на 2302,9 километра (29,2%) необходима реконструкция, из 822 мостов и мостовых сооружений 345 (42%) находятся в неудовлетворительном и аварийном состоянии.

С целью формирования целевого механизма финансирования дорожной отрасли в текущем году в области принята социально-экономическая программа "Развитие и совершенствование сети региональных автодорог общего пользования Архангельской области (2007—2010 годы)". На 2007 год запланировано строительство 20,2 километра дорог и ремонт 79,8 километра дорог, по существу, в два раза увеличено финансирование дорожных работ по сравнению с 2006 годом, при этом объемы финансирования из федерального бюджета выросли до 263 млн. рублей.

Протяженность автомобильных дорог общего пользования в **Ненецком автономном округе** составляет 339 километров, из них 229 километров — дороги регионального значения, в том числе 179 километров — с твердым покрытием. Более 1 тыс. километров составляют ведомственные, зимние и ледовые дороги. Округ не имеет постоянных транспортных связей по автомобильным дорогам с другими регионами страны. В то же время строительство дороги Нарьян-Мар — Усинск, решающей эту проблему, ведется низкими темпами, а сроки ввода магистрали в эксплуатацию пока не определены.

В округе разрабатывается целевая программа "Строительство и реконструкция дорог в Ненецком автономном округе на 2008—2020 годы". Основными целями ее являются строительство дорог круглогодичного действия, обеспечивающих связи с соседними субъектами Российской Федерации, улучшение состояния существующей сети дорог, реализация мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения, обеспечение устойчивого финансирования дорожного хозяйства.

В **Республике Коми** протяженность автомобильных дорог составляет 6099 километров, из них 3738 километров с асфальтобетонным покрытием, 1518 километров с покрытием переходного типа (гравий, щебень), 843 километра — грунтовые и зимники. Состояние грунтовых дорог становится существенным тормозом для возрастания объемов автомобильных перевозок, так как не только не обеспечивает круглогодичного сообщения, но и не отвечает требованиям безопасности дорожного движения.

В настоящее время около половины населенных пунктов республики не имеют связи между собой, районными центрами и административным центром городом Сыктывкар. Для того чтобы обеспечить потребности экономики и населения республики, в ближайшие годы необходимо построить не менее 4 тыс. километров автомобильных дорог общего пользования. Большую работу требуется провести по ремонту мостов и других искусственных сооружений, а также построить ряд мостов через реки Вычегда, Сысола, Мезень, Печора, так как существующие сегодня на этих реках паромные и ледовые переправы не обеспечивают круглогодичного автомобильного сообщения.

В **Пермском крае** площадь местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, занимает 36% территории края. По ним проходит 2848 километров автомобильных дорог, что составляет 10,2% от общей протяженности дорог. В основном они имеют ярко выраженный сезонный характер. Обеспеченность автомобильными дорогами с твердым покрытием составляет 5,2 километра на 100 кв. километров, что составляет чуть больше 10% от уровня края в целом. Фактически отсутствие дорожной сети в северных районах края значительно осложняет там развитие их экономики и жизнеобеспечение населения.

Общая протяженность дорог на **севере Западной Сибири** составляет 15,5 тыс. километров; более половины этих дорог относится к межпромысловым, внутривидовым и лесовозным дорогам.

На этапе начального освоения месторождений нефти и газа эти дороги в основном представляли собой автозимники, которые в дальнейшем постепенно переоборудовались в дороги 5 и 4 технических категорий и стали выполнять функции дорог общего пользования.

Основными автомобильными дорогами региона являются дорога федерального значения Тюмень — Ханты-Мансийск, дороги регионального значения Томск — Нижневартовск — Сургут — Ханты-Мансийск — Талинский — Советский — Ивдель, Тюмень — Тобольск — Сургут — Надым — Салехард, Тюмень — Урай — Нягань — Надым, имеющие до настоящего времени грунтовые участки.

Протяженность автомобильных дорог в **Ямало-Ненецком автономном округе** составляет 5778 километров, в том числе 3623 километра являются ведомственными, обслуживающими главным образом промыслы, 1053 километра — территориальные автомобильные дороги и 1088 километров — зимние автомобильные дороги, соединяющие административные центры муниципальных образований автономного округа с сетью дорог общего пользования, 13,2 километра — федеральная автомобильная дорога. Устойчивое автотранспортное сообщение в настоящее время обеспечивается от границы с Ханты-Мансийским автономным округом — Югрой до поселка Пангоды Надымского района. В текущем году начато строительство автомобильной дороги от Надыма до Салехарда, что в итоге соединит административные центры Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа и Тюменской области.

К концу 2015 года планируется окончание строительства автомобильной дороги Салехард — Сургут в пределах автономного округа, а также строительство автомобильных дорог, соединяющих административные центры муниципальных районов с опорной сетью дорог.

Протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием в **Ханты-Мансийском автономном округе — Югре** составляет около 11 тыс. километров. С 1995 года по настоящее время введено в эксплуатацию 1475 километров, отремонтировано 1444 километра. В то же время в округе продолжает оставаться большое количество зимних автомобильных дорог и ледовых переправ (соответственно 3342 и 28 километров). Из 213 населенных пунктов округа только 35% имеют круглогодичный выход на сеть автомобильных дорог общего пользования.

Целевой программой "Совершенствование и развитие сети автомобильных дорог Ханты-Мансийского автономного округа — Югры на 2006—2010 годы" предусматривается построить и реконструировать 1126 километров и выполнить капитальный ремонт 259 километров дорог, в 1,5 раза увеличить протяженность региональных и межмуниципальных автомобильных дорог общего пользования, сократить протяженность автозимников, обеспечить 90% населения округа круглогодичной автотранспортной связью по сети автомобильных дорог общего пользования. Финансирование программы предусматривается в сумме 98,2 млрд. рублей. С 2000 года действует Закон автономного округа "Об автомобильных

дорогах и дорожной деятельности в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре".

Протяженность автомобильных дорог в северных районах **Томской области** составляет свыше 500 километров. Наиболее крупными дорогами являются Первомайская — Белый Яр, Бакчар — Высокий Яр — Парбиг — Кенга — Кедровый. Первая в настоящее время имеет несколько видов покрытий дорожного полотна от асфальтобетонного до грунтового. С завершением строительства участка 102-й—112-й километр в сухое время года будет возможен проезд до поселка Белый Яр. Вторая также требует ремонта, капитального ремонта, реконструкции и строительства. На ряде участков проезд автотранспорта невозможен даже в хорошую погоду.

В северных районах области необходимо строительство дорог для обеспечения круглогодичного выхода на транспортную сеть Красноярского края, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Тюменской области.

В северных районах **Республики Алтай** автодорожное сообщение развито слабо. На ближайшие годы запланированы работы по строительству, реконструкции дорог и мостов, что позволит обеспечить более надежное наземное сообщение с другими районами республики, а также выход на автомобильные дороги Казахстана.

На севере **Восточной Сибири** автодорожная сеть развита слабо и представляет собой автомобильные дороги низких категорий, а также зимники с ограниченными сроками эксплуатации. Протяженность автомобильных дорог на севере Восточной Сибири составляет всего около 10 тыс. километров, из которых 8 тысяч составляют дороги общего пользования.

В северных районах **Красноярского края** в дорожной сети преобладают зимники. Так, в Таймырском муниципальном районе они составляют 3145 километров, автомобильные дороги круглогодичного действия — 219 километров. В Эвенкийском муниципальном районе автозимники составляют 4419 километров. В Богучанском муниципальном районе автомобильные дороги круглогодичного действия составляют 434 километра, автозимники — 245 километров, в Енисейском муниципальном районе — соответственно 383 и 976 километров, в Кежемском муниципальном районе — 244 и 472 километра.

В настоящее время строительство, реконструкция дорог и мостовых переходов будут выполняться в рамках федеральной программы комплексного развития Нижнего Приангарья в период до 2011 года за счет средств Инвестиционного фонда.

Особенностью автомобильных дорог, расположенных в северных районах **Иркутской области**, является то, что около 30% их было построено лесозаготовительными предприятиями по техническим нормативам лесовозных дорог и изначально не соответствовало параметрам дорог общего пользования.

Автомобильная дорога, проходящая вдоль Байкало-Амурской железнодорожной магистрали по Братскому, Нижнеилимскому, Усть-Кутскому, Киренскому и

Казачинско-Ленскому районам, является единственной автотранспортной артерией, соединяющей Дальний Восток с северными территориями Иркутской области, а также обеспечивает выход на федеральные автомобильные дороги "Байкал" и "Вилюй".

В Республике Бурятия на ближайшие годы планируется строительство автомобильных дорог регионального значения: Северобайкальск — Нижнеангарск — Кичера — Новый Уоян, Тресково — Оймур — Сухая (по нормативам 4-й технической категории).

Протяженность автомобильных дорог общего пользования и находящихся в ведомственном подчинении на территории **севера Дальнего Востока и Забайкалья** составляет 55,6 тыс. километров. Наиболее значимыми для этого региона являются автомобильные дороги федерального значения "Лена" (Большой Невер — Томмот — Якутск), Южно-Сахалинск — Корсаков, Южно-Сахалинск — Холмск, строящиеся автомобильные дороги "Колыма" (Якутск — Магадан), "Вилюй" (от автомобильной дороги "Байкал" через Братск, Усть-Кут, Мирный до Якутска).

Общая протяженность сети автомобильных дорог на территории **Республики Саха (Якутия)** составляет свыше 30 тыс. километров, из которых более половины представлены временными (сезонными) дорогами — автозимниками. Только 28% региональных автодорог эксплуатируется круглогодично. Из 612 сельских населенных пунктов только 203 (33%) связаны с районными центрами дорожной сетью с твердым типом покрытия, 25 районов из 33 не имеют устойчивой (круглогодичной) автотранспортной связи между собой. В настоящее время 56% населения проживает в районах, не имеющих круглогодичной транспортной доступности. Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием на 10 тыс. кв. километров территории составляет всего 2,7 километра, что в 11 раз ниже среднего российского показателя.

Для сохранения действующей сети автомобильных дорог республики, ее развития и модернизации в экстремальных климатических условиях требуется ежегодно не менее 3,2 млрд. рублей. Вместе с тем в последние годы объем субсидий, выделяемых из федерального бюджета на строительство и реконструкцию региональных автодорог, сокращается.

Протяженность сети автомобильных дорог общего пользования на территории **Магаданской области** составляет 2568 километров, в том числе 834 километра — федеральные, 1110 километров — территориальные и 624 километра — муниципальные автодороги. Из них с твердым покрытием — 2253 километра (87,7%). В собственности муниципальных образований области находится 504 километра городских и поселковых дорог. Плотность дорог составляет 5,6 километра на 1 тыс. кв. километров территории.

При существующей сети автодорог в области сохраняется сезонность транспортной доступности северо-восточных территорий области. Из 53 населенных пунктов 43 соединяют дороги с твердым покрытием, остальные населенные пунк-

ты не имеют транспортного сообщения. К 1 декабря 2008 года предполагается ликвидировать грунтовые разрывы на участке автодороги "Колыма", что позволит иметь круглогодичное автотранспортное сообщение между Магаданом и Якутском.

Протяженность автомобильных дорог общего пользования **Чукотского автономного округа** составляет 4512,2 километра, в том числе региональные автомобильные дороги — 3051,5 километра, автозимники с продленным сроком эксплуатации — 1268,5 километра, автозимники — 1238,7 километра, муниципальные автомобильные дороги — 1460,7 километра, в том числе автозимники — 1434 километра. Плотность дорог с твердым покрытием в округе составляет 0,9 километра на 1 тыс. кв. километров территории, что в 13,8 раза меньше показателя по России. Из 37 национальных сельских населенных пунктов округа 30 не имеют сообщения по автомобильным дорогам с твердым покрытием.

Абсолютное большинство региональных и муниципальных автомобильных дорог не отвечают нормативным требованиям, около 50% мостовых сооружений находится в аварийном и неудовлетворительном состоянии. Помимо федеральной поддержки, реализуется региональная целевая программа "Совершенствование и развитие сети автомобильных дорог Чукотского автономного округа на 2008—2013 годы".

Протяженность территориальных автомобильных дорог общего пользования **Камчатского края** составляет 1364,3 километра, в том числе с усовершенствованным покрытием — 257,8 километра, с переходным покрытием — 1014,3 километра, грунтовых и внекатегорийных участков — 92,2 километра. Обеспеченность автомобильными дорогами составляет 7,9 километра на 1 тыс. кв. километров территории. Край не имеет внешних сухопутных коммуникаций с другими регионами страны, существующая сеть автомобильных дорог не обеспечивает круглогодичного автотранспортного сообщения наиболее развитых в экономическом отношении южных и центральных районов области с ее северной частью.

Основу сети дорог **Корякского автономного округа** составляют автозимники протяженностью 1084 километра (90%). Обеспеченность округа автомобильными дорогами и автозимниками составляет 3,9 километра на 1 тыс. кв. километров территории, плотность дорог с твердым покрытием — одна из самых низких по стране и составляет 0,19 километра на 1 тыс. кв. километров территории. Из 23,8 тысячи жителей Корякского автономного округа пользоваться автомобильными дорогами общего пользования имеют возможность 13,5 тысячи человек (58% населения). Ни один из 30 населенных пунктов не имеет автодорожной связи с окружным центром.

Протяженность автомобильных дорог общего пользования **Сахалинской области** составляет 2472 километра, из которых 112 километров относятся к федеральной собственности, 1,5 тыс. километров — к областной собственности (регионального или межмуниципального значения) и 860 километров — к

муниципальной собственности. Доля дорог с капитальными типами покрытий составляет 24,7%.

По уровню автомобилизации населения (319 машин на 1 тысячу человек) область входит в первую десятку регионов России, но по плотности сети дорог общего пользования (28,4 километра на 1 тыс. кв. километров территории) значительно отстает от районов западной части России, а в Дальневосточном регионе находится на 3-м месте после Еврейской автономной области и Приморского края. 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 **Хабаровском крае** сложившаяся к настоящему времени сеть автомобильных дорог не обеспечивает круглогодичного автотранспортного сообщения южных и центральных районов с северными. Имеющиеся в северных районах края дороги — в основном с грунтовым и гравийным покрытием или зимники. Многие районы не имеют постоянной связи с краевым центром и сетью дорог общего пользования.

Аналогична ситуация в **Амурской области**. Сеть автомобильных дорог в северных районах **Приморского края** составляет 1087 километров, в основном они представлены дорогами с твердым покрытием, но значительная их часть имеет высокую степень износа.

Приведенные данные показывают, что большинство северных районов имеют низкий уровень транспортного обеспечения, в том числе автомобильного, и это является одним из основных факторов, сдерживающих их комплексное развитие.

Северные регионы Российской Федерации более чем в три раза отстают от северных регионов ведущих зарубежных стран по показателям скорости доставки грузов, плотности дорожной сети, что приводит к снижению конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей, высокой доле транспортной составляющей в себестоимости продукции, сдерживанию роста производительности труда и объемов инвестиций.

Отрицательно влияют на развитие северных территорий и высокие транспортные тарифы, фактически «отрезающие» экономику от рынков сбыта продукции, нарушающие сложившиеся ранее межрегиональные связи. По оценке Минтранса России, себестоимость автомобильных перевозок на Севере в 5—10 раз выше, чем в центральной части Российской Федерации, и в 1,5 раза выше, чем в аналогичных районах других государств.

Рост автомобилизации в северных регионах значительно опережает возможности существующих дорог. Поэтому большинство дорог работает в режиме перегрузок, что приводит к значительному росту затрат на перевозки, а также снижает безопасность дорожного движения и негативно влияет на состояние окружающей среды.

Одной из основных причин такого положения является низкий уровень развития и техническое состояние транспортных коммуникаций. С одной стороны, большие расстояния перевозок в условиях Севера приводят к повышенным транспортно-эксплуатационным затратам на предприятиях транспорта, которые, в свою очередь, вынуждены компенсировать их за счет потребителей своих услуг. С другой стороны, отсутствие автомобильных дорог не обеспечивает потребителям свободу выбора вида транспортных услуг, что позволяет морским портам диктовать потребителям свои условия, в том числе и в обеспечении северного завоза. В конечном счете все это не способствует формированию свободного рынка товаров и услуг, снижает их конкурентоспособность, ухудшает состояние жизнеобеспечения населения в северных районах.

Еще одной проблемой северных дорог, требующей решения, является большое число так называемых бесхозных дорог. Для того чтобы обеспечить их дальнейшую эксплуатацию необходимо как можно скорее включить их в сеть дорог общего пользования.

Особое значение проблема развития автодорожной сети приобретает в связи с началом в скором времени разработки крупнейших запасов полезных ископаемых на слабо освоенных территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока. В этих условиях ряд региональных автодорог будут решать задачи федерального значения и обеспечивать межрегиональные связи, играть исключительно важную роль в организации завоза грузов, социальном развитии и промышленном освоении этих районов Севера. Таким автодорогам целесообразно придать статус дорог федерального значения.

Необходимо отметить, что в последние годы в Российской Федерации усилено внимание к строительству и реконструкции автомобильных дорог, улучшилась управляемость отраслью. Этому способствовало принятие Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Несмотря на его отдельные недостатки, законодательное закрепление норм по строительству и эксплуатации автомобильных дорог, ведению дорожной деятельности станет правовой базой для дальнейшего привлечения бюджетных и частных инвестиций, что в конечном счете будет способствовать дальнейшему развитию автомобильных дорог.

Во многом благодаря активной позиции Совета Федерации ежегодно увеличивается финансирование дорожной отрасли, в том числе объем субсидий на дорожное строительство, передаваемых субъектам Российской Федерации, и на реализацию подпрограммы "Автомобильные дороги" в составе федеральной целевой программы "Модернизация транспортной системы России (2002—2010 годы)".

На строительство и реконструкцию автомобильных дорог в 2007 году было выделено 9183,5 млн. рублей. В 2008 году аналогичный показатель запланирован в объеме 17 890,6 млн. рублей, в 2009 году — 18 152,5 млн. рублей. Одновременно с этим бюджетам субъектов Российской Федерации для строительства и рекон-

струкции автомобильных дорог в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях в 2007 году выделено 5162,4 млн. рублей в виде субсидий из средств федерального бюджета в рамках реализации Федеральной адресной инвестиционной программы.

В то же время состояние транспортной обеспеченности северных территорий меняется крайне медленными темпами. Как уже неоднократно предлагалось, необходимо разработать единую схему транспортного обеспечения Севера России, в том числе и стратегию развития автомобильных дорог, которая бы отвечала требованиям развития производственных комплексов и жизнеобеспечения населения, ускорить строительство новых дорог и реконструкцию существующих.

Учитывая низкую транспортную обеспеченность автомобильными дорогами северных регионов и высокие расходы на их строительство и содержание, необходимо значительно увеличить их финансирование из федерального бюджета. А в дотационных регионах, на территориях с низкой обеспеченностью инфраструктурными объектами и сложными природно-климатическими условиями дороги должны строиться за счет федерального бюджета. Необходимо также обеспечить стабильность финансирования автомобильных дорог, установив при этом по меньшей мере 5-летний период финансирования.

В связи с этим вызывает сомнение решение, что в связи со значительным увеличением начиная с 2008 года финансирования федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 годы и до 2010 года" и реализации в ее рамках ряда конкретных проектов строительства и реконструкции автомобильных дорог дальневосточные и забайкальские регионы не будут получать соответствующие межбюджетные трансферты, в том числе на ряд проектов, которые ранее финансировались из этого источника, что в значительной степени снизит их возможности в решении вопросов транспортного обеспечения.

Немало вопросов вызывает и то, как осуществляется распределение субсидий из федерального бюджета на дорожное строительство. При этом не учитываются показатели развития автодорожной сети, особенно отдельных регионов. Фактически регионы со слабой транспортной инфраструктурой поставлены в равные условия финансирования с более развитыми регионами, что уже привело к неравномерности опорной дорожной сети в целом на территории Российской Федерации.

В то же время совершенно ясно, что за счет только бюджетных средств проблему строительства и содержания автодорог, особенно в районах Севера, невозможно решить полностью. Представляется, что к решению этой проблемы необходимо привлекать и средства частных инвесторов, используя механизмы частно-государственного партнерства по строительству и содержанию автомобильных дорог, на основе созданной для этого нормативной правовой базы.

В связи с изложенным и с учетом предложений, поступивших из органов государственной власти субъектов Российской Федерации, полностью или частично

отнесенных к районам Севера, представляется, что Правительству Российской Федерации целесообразно:

рассмотреть вопросы финансирования строительства и реконструкции автомобильных дорог в северных регионах с учетом поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина, данных на заседании Государственного совета Российской Федерации 13 ноября 2007 года в Красноярске;

ускорить разработку проекта федерального закона о дорожных фондах в Российской Федерации;

подготовить и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект о дорожном налоге, который должен стать основным источником финансирования территориальных дорожных фондов;

передать функции управления рядом федеральных автомобильных дорог, проходящих по северным территориям, органам государственной власти соответствующих регионов;

передать ряд региональных дорог с учетом предложений регионов в ведение Российской Федерации;

передать дороги, идущие в направлении государственной границы с Финляндией, в ведение Российской Федерации;

осуществлять распределение субсидий из федерального бюджета по регионам с учетом показателей развития автодорожной сети и особенностей регионов; разработать методику определения объемов субсидий, выделяемых субъектам Российской Федерации из федерального бюджета на содержание и строительство региональных и муниципальных дорог, учитывающую фактическое состояние существующей дорожной сети, степень ее развития и протяженность временных сезонных автодорог (автозимников), коэффициенты транспортной доступности субъекта Федерации в целом и его отдельных районов, наличие региональных программ развития автодорожной сети и другие объективные показатели;

принять меры по исполнению поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина от 3 февраля 2006 года № Пр-154 о ликвидации грунтового разрыва на участке Кюбюме — Селерикан федеральной автомобильной дороги "Кольма";

рассмотреть вопрос о включении с 2008 года продолжения строительства автомобильной дороги "Вилу́й" в подпрограмму "Автомобильные дороги" федеральной целевой программы "Модернизация транспортной системы России (2002—2010 годы)";

разработать механизм долевого финансирования строительства, реконструкции и капитального ремонта межрегиональных автомобильных дорог из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, по территориям которых они проходят;

разработать механизм, который бы связывал эффективность развития и совершенствования автомобильных дорог с реальным сектором экономики и позволял определять не только величину транспортного эффекта, но и внетранспортный эф-

факт в социальных и экономических системах, связываемых автомобильными дорогами;

принять специальные меры государственной поддержки организации автомобильных пассажирских перевозок в северных регионах, так как стоимость билетов на воздушном транспорте становится неподъемной для многих слоев населения, а водный транспорт не обеспечивает круглогодичного сообщения;

разработать меры по внедрению новых современных технологий строительства и эксплуатации автомобильных дорог, учитывающих специфические условия северных территорий, разработке транспортных средств и строительной техники, адаптированных к местным условиям, обеспечивающих экологическую безопасность природной среды;

пересмотреть нормативы денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 539 "О нормативах денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения и правилах их расчета", с учетом специфики и особенностей северных регионов.

Реализация данных предложений позволит улучшить транспортную инфраструктуру, ускорить решение проблем строительства и содержания автомобильных дорог в районах Севера, что в значительной степени будет способствовать экономическому и социальному развитию северных территорий.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

О ПОЛОЖЕНИИ ДЕЛ С ЛЕКАРСТВЕННЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРОЖИВАЮЩИХ В РАЙОНАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА И ПРИРАВНЕННЫХ К НИМ МЕСТНОСТЯХ

4 декабря 2007 года Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов провел расширенное заседание, в повестке дня которого был вопрос "О положении дел с лекарственным обеспечением граждан Российской Федерации, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях".

Обеспечение населения лекарственными средствами является одним из основных приоритетов государственной политики в области здравоохранения. Дополнительное лекарственное обеспечение отдельных категорий граждан, осуществляемое с 2005 года, является одной из наиболее крупных программ, когда-либо реализуемых в здравоохранении, частью гарантий, установленных Федеральным законом "О государственной социальной помощи". В стране по этой программе будут обеспечиваться более 5,5 миллиона человек.

Проблема дополнительного лекарственного обеспечения в северных субъектах Российской Федерации стоит очень остро, что послужило поводом к рассмотрению и заинтересованному обсуждению данного вопроса.

В заседании приняли участие представители Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, Пенсионного фонда Российской Федерации, а также представитель Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа.

С сообщением по данному вопросу выступила начальник Отдела нормативно-правового регулирования мер социальной поддержки населения Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации Т. В. Рейхтман. Вел расширенное заседание комитета и выступил председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г. Д. Олейник.

Ниже публикуется решение комитета по данному вопросу.

Заслушав и обсудив информацию Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации "О положении дел с лекарственным обеспечением граждан Российской Федерации, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях", комитет о т м е ч а е т:

Своевременное обеспечение качественными лекарствами граждан Российской Федерации имеет общегосударственное, стратегическое значение, является одной из важнейших составных частей отечественного здравоохранения. Дополни-

ное лекарственное обеспечение (ДЛО) отдельных категорий граждан, осуществляемое с 2005 года, является одной из наиболее крупных программ, когда-либо реализуемых в здравоохранении, частью гарантий, установленных Федеральным законом "О государственной социальной помощи". В стране по этой программе будут обеспечиваться 5,5 миллиона человек.

По состоянию на 8 октября 2007 года с начала года в субъекты Российской Федерации, относящиеся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, поставлено лекарственных средств на общую сумму 6137,3 млн. рублей, выписано 9 615 236 рецептов, при этом 8 150 096 рецептов обслужено на сумму 4720,6 млн. рублей. Средняя стоимость рецепта составляет 574 рубля. Вместе с тем в Республике Саха (Якутия) она составляет 1078,2 рубля, Ямало-Ненецком автономном округе — 937,7 рубля, Томской области — 843 рубля, Приморском крае — 718,2 рубля, Чукотском автономном округе — 712 рублей. В основном цены на лекарственные средства остаются высокими и не для всех доступными.

Общая численность лиц, относящихся к льготным категориям, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, составляет 17,6% от общего числа граждан Российской Федерации, имеющих право на получение набора социальных услуг, тогда как на северных территориях проживает лишь 8% всего населения страны. Это свидетельствует, в частности, о высокой степени подверженности жителей Севера тяжелым формам заболеваний под влиянием экстремальных климатогеографических и экологических условий, хронического стресса, структуры питания, неудовлетворительных санитарно-гигиенических условий жизни населения во многих северных поселках.

В ряде северных регионов существенна недостаточность финансирования программы ДЛО, особенно из федерального бюджета. Это отмечается в Архангельской и Сахалинской областях, республиках Коми и Бурятия, Приморском крае. В Республике Тыва из-за образовавшейся задолженности перед аптечными учреждениями, обслуживающими территориальных льготников, лекарства не отпускались в течение 8 месяцев. За лекарственные средства, отпущенные в 2006 году, задолженность поставщикам составляет 29 млн. рублей. Выделенные для Приморского края средства в текущем году значительно ниже фактической потребности федеральных льготников, поэтому многие препараты, главным образом дорогостоящие, не попадают в региональную заявку.

Бюджетная задолженность поставщикам лекарств по программе ДЛО, образовавшаяся еще в 2006 году, составляет около 20 млрд. рублей. В лучшем случае она будет погашена в декабре 2007 года.

Еще одной проблемой программы ДЛО является изменение Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации перечня лекарственных средств. Неоднократные исключения из перечня многих препаратов, необходимых для лечения больных, приводят к тому, что врачи вынуждены выписывать больным тот препарат, который невозможно получить в аптеке бесплатно, так как он не утвержден в квартальной заявке.

Отсутствие необходимых препаратов в перечне лекарственных средств по программе ДЛО, рост их стоимости привели к увеличению собственных расходов больных на приобретение лекарственных средств, необходимых для эффективного лечения, что также вызывает обоснованное недовольство граждан.

Получение рецептов на льготные лекарства сопровождается тяжелыми для больных людей условиями — многократными посещениями поликлиник и аптек, долгим ожиданием в очередях к врачам и в аптеках. Это привело к тому, что граждане, имеющие право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, стали отказываться от него. В северных субъектах Федерации в среднем 38% льготников предпочли получению лекарственных средств денежную компенсацию. В Республике Алтай таких лиц еще больше — 63,3%, Республике Карелия — 57,1%, Республике Бурятия — 52,8%, Приморском крае — 47,1%, Читинской области — 47,2%, Пермском крае — 44,1%.

Программа ДЛО стала терять свою привлекательность для льготников и потому, что дорогостоящие оригинальные препараты стали заменяться аналогами лекарств, а рынок ДЛО в натуральных показателях сократился более чем на 20%. Некоторые регионы вынуждены были привлекать новых дистрибьюторов, в результате чего стали возникать проблемы со своевременной поставкой препаратов. Лекарств по-прежнему не хватает.

Действующий в настоящее время перечень лекарственных средств, отпускаемых отдельным категориям граждан, имеющим право на государственную социальную помощь, более чем на 50%, а по отдельным группам лекарственных средств — более чем на 90% состоит из лекарственных средств зарубежного производства. Отечественная фармацевтическая промышленность практически утрачена. Лекарственная зависимость от импорта очень опасна для страны.

Росздравнадзором постоянно осуществляется контроль за реализацией программы дополнительного лекарственного обеспечения. За период 2006—2007 годов проведены проверки в Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком автономных округах, республиках Коми, Бурятия, Саха (Якутия), Карелия, Амурской, Архангельской, Иркутской, Магаданской, Мурманской, Томской, Сахалинской, Читинской областях, Красноярском и Хабаровском краях. В качестве постоянных недостатков было выявлено отсутствие системы управления товарными запасами, их перераспределения между аптечными организациями, низкое качество составления заявки, определения потребности в лекарственных препаратах, недостаточный контроль за проведением клинико-экспертной работы, экспертизы качества и обоснованности назначения лекарственных средств по программе обеспечения необходимыми лекарственными средствами, отсутствие системы учета рецептов, принятых на отсроченное обслуживание, а также недостаточное внимание в регионах к обеспечению лекарствами конкретного пациента. Выявлены недостатки оформления медицинской документации, случаи выписки лекарственных средств без осмотра больного; не во всех лечебно-профилактических учреждениях

действуют комиссии по контролю за обоснованностью выписки лекарственных средств.

В ряде субъектов Федерации сохраняется высокий уровень отсроченного обслуживания, главным образом в связи с отсутствием лекарств, что опасно для жизни определенных категорий больных. Если в целом по Российской Федерации средний уровень отсроченного обслуживания составляет 0,82%, то в Республике Коми — 1,07%, Приморском крае — 1,57%, Хабаровском крае — 3,39%, Сахалинской области — 2,74%.

В отдельных регионах имеются случаи отказа в обслуживании рецептов по различным причинам, основной из которых является истечение сроков действия рецептов. По состоянию на 8 октября 2007 года в Республике Карелия отказано в обслуживании рецептов в 30 253 случаях, что составляет 9,56%, Республике Коми соответственно — 80 800 и 17,16%, Архангельской области — 90 934 и 11,39%.

Дополнительные трудности в северных регионах вызывает преобладание сельских населенных пунктов, их удаленность и труднодоступность, отсутствие устойчивой связи. На некоторые территории медикаменты доставляются исключительно авиатранспортом, что приводит к их удорожанию. В Республике Саха (Якутия), Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, других северных регионах проблемами обеспечения населения в сельской местности лекарственными средствами являются низкая укомплектованность кадрами, особенно закрепление молодых специалистов на местах из-за невозможности обеспечения жильем. Актуальным для всех районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей является вопрос профессиональной подготовки кадров.

Во многих районах обеспечение медикаментами организовано через фельдшерско-акушерские пункты силами медицинских работников, с которыми аптечные предприятия заключают договоры. Однако такое положение не отрегулировано нормативными правовыми актами на уровне Российской Федерации, фактически работа осуществляется вне правового поля.

Материально-техническая база большинства аптечных предприятий не соответствует современным технологическим нормам и санитарным правилам, требует проведения капитального ремонта, оснащения современным оборудованием. Из-за сложных транспортных схем, отсутствия постоянно действующих дорог велики расходы на содержание инфраструктуры, в связи с чем преобладающее большинство аптечных предприятий находится на грани банкротства.

Для улучшения положения с ДЛО с января 2008 года полномочия по обеспечению лекарственными средствами льготников передаются с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации. На эти цели в 2008 году в федеральном бюджете в качестве субвенций предусмотрено около 27 млрд. рублей из расчета 417 рублей на 1 льготника в месяц, что, по оценкам специалистов, недостаточно. В то же время обеспечение льготников дорогостоящими препаратами по 7 группам наиболее тяжелых заболеваний будет выведено в отдельную программу

и станет финансироваться из федерального бюджета в объеме 33 млрд. рублей. По предварительным данным, в России в 2008 году дорогостоящие препараты будут получать около 60 тысяч больных.

Между тем есть опасения, что в 2008 году могут возникнуть серьезные проблемы из-за того, что часть регионов в текущем году не проведут закупки и люди в начале года могут остаться без лекарств. До настоящего времени отсутствуют нормативные правовые акты, регулирующие деятельность соответствующих структур, их взаимоотношения, права и обязанности.

На основании изложенного комитет р е ш и л:

1. Информацию Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации принять к сведению.

2. Рекомендовать:

Правительству Российской Федерации:

разработать действенные меры по возрождению и развитию отечественной промышленности по производству лекарственных средств;

внести предложения о применении централизованно установленных районных коэффициентов при определении сумм на оплату предоставления гражданам набора социальных услуг в расчете на 1 гражданина в месяц;

обеспечить безусловное погашение до конца 2007 года задолженности перед поставщиками лекарственных средств по программе ДЛО, образовавшейся по итогам 2006 года.

Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации:

оперативно завершить проведение необходимых организационных мероприятий, разработку нормативных документов в связи с передачей субъектам Российской Федерации с 1 января 2008 года полномочий по дополнительному лекарственному обеспечению граждан, имеющих право на получение набора социальных услуг. При необходимости проработать вопрос пролонгации действующих контрактов по поставкам лекарств с тем, чтобы обеспечить бесперебойное снабжение ими населения с первых дней 2008 года;

принять необходимые нормативные документы, позволяющие обеспечить лекарственными средствами население отдаленных поселений в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях через фельдшерско-акушерские пункты, врачебные амбулатории, передвижные аптечные пункты, социальных работников и другими возможными там способами;

рассмотреть предложения о разработке стандартов лечения больных, необходимых для обеспечения правомерности врачебных назначений лечения и выписки льготных рецептов больным;

совместно с заинтересованными органами рассмотреть предложения, поступившие от законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации в связи с подготовкой к рассмотрению на расширенном заседании комитета вопроса "О положении дел с лекарственным обеспечением граждан Российской Федерации".

Федерации, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях".

Законодательным и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, имеющим в своем составе районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности:

обеспечить бесперебойное снабжение населения лекарственными средствами, обратив особое внимание на выполнение своих новых полномочий по дополнительному лекарственному обеспечению граждан, имеющих право на получение набора социальных услуг;

совместно с органами местного самоуправления и контролирующими организациями обеспечить недопущение поступления в обращение недоброкачественных лекарственных средств;

совместно с органами местного самоуправления обеспечить сохранение и расширение сети фармацевтических и аптечных организаций муниципальной системы здравоохранения, улучшение их материально-технической базы, повышать меры социальной поддержки для привлечения и закрепления там работников необходимой квалификации.

Председатель Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

Г.Д. Олейник

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В СВЕТЕ РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Государственная политика в сфере образования

Образование является одним из ключевых элементов современного цивилизованного общества. В течение XX века в России была сформирована развитая система народного образования. Однако в конце XX — начале XXI века Российское государство столкнулось с рядом политических, демографических, социальных и экономических проблем, которые оказали существенное и зачастую отрицательное влияние на развитие системы образования.

Проводимые в этот период рыночные преобразования привели к развитию ряда негативных тенденций в системе образования: упадку роли образования в обществе, разрушению образовательной инфраструктуры, снижению числа общеобразовательных учреждений и численности обучающихся в них. Произошло значительное снижение социального статуса педагога и престижа преподавательского труда вследствие его низкой оплаты, что привело к проблемам высокой текучести и старения педагогических кадров, уменьшению притока молодых специалистов с высшим профессиональным образованием и притоку кадров с недостаточным уровнем подготовки (отдельные категории учителей), обострилась проблема феминизации образования и так далее.

С 1990 по 2007 год в Российской Федерации число дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений и учреждений начального профессионального образования снизилось на 31,9% — с 161,9 тысячи до 110,4 тысячи, а количество посещающих их детей — на 20,2% (с 31 727 тысяч человек до 22 465 тысяч человек). Численность педагогических работников дошкольных образовательных и общеобразовательных учреждений сократилась на 11,5% — с 2444,6 тысячи человек до 2165,5 тысячи человек. В 2006 году средняя номинальная заработная плата работающих в образовании составляла 6984,3 рубля, в то время как в отраслях экономики — 10 727,7 рубля.

Закономерным результатом такого положения явилось значительное снижения уровня образования в России в сравнении с дореформенным периодом.

* Аналитическая записка подготовлена аппаратом Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в январе 2008 года.

Темой аналитической записки является развитие сельского образования, поэтому в ней не рассматриваются вопросы среднего и высшего профессионального образования.

В записке использованы статистические данные Российского статистического ежегодника 2006 года, справочников "Экономические и социальные показатели районов проживания коренных малочисленных народов Севера 2006 года", "О ходе выполнения государственной программы развития экономики и культуры малочисленных народов Севера", сайта Федеральной службы государственной статистики (<http://www.gks.ru>) и сайтов органов государственной власти северных субъектов Российской Федерации (<http://www.rsnnet.ru/main/regions/regioni-44.html>).

29 ноября 2007 года в Нью-Йорке был представлен шестой доклад ЮНЕСКО, посвященный обзору ситуации в сфере образования в мире. Хотя Россия вошла в категорию стран, достигших целей, поставленных ЮНЕСКО в области образования, или близких к их достижению, тем не менее по отдельным показателям она еще далека от успеха.

Примечательно, что в этот же день, 29 ноября 2007 года, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) опубликовала рейтинг знаний 15-летних школьников из 57 стран мира. Россия вошла в группу стран, чьи школьники показали результаты ниже среднего уровня*.

Снижение образовательного уровня российских граждан несет угрозу национальной безопасности России. Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004 года подчеркнул, что обеспечение высокого уровня образования, науки, культуры — это "вопрос нашего экономического выживания, вопрос достойного места России в изменившихся международных условиях".

5 сентября 2005 года в выступлении на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета он объявил о начале реализации четырех приоритетных национальных проектов, одним из которых стал проект "Образование". Целью его является модернизация российского образования, достижение современного качества образования, адекватного меняющимся запросам общества и социально-экономическим условиям.

Нормативно-правовую основу развития системы российского образования на ближайшую перспективу составляют Федеральный закон от 10 апреля 2000 года № 51-ФЗ, которым была утверждена Федеральная программа развития образования, Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года и Федеральная целевая программа развития образования на 2006—2010 годы. В этих документах определены стратегические цели и задачи развития образования, а также правовые, организационные и финансовые меры и механизмы их реализации.

Развитие системы образования на Севере Российской Федерации

Развитие системы образования в районах Севера характеризуются следующими особенностями северных регионов:

значительной территориальной разбросанностью населенных пунктов, их удаленностью друг от друга и относительной малонаселенностью, что усложняет организационное, финансовое и техническое обеспечение развития образования;

* Рейтинги ОЭСР публикуются один раз в 3 года и основаны на сдаче специального теста PISA (Programme for International Student Assessment), который включает вопросы по точным наукам, математике и чтению, а также оценивает умение школьников применять теоретические знания на практике. Средний уровень по странам ОЭСР составляет 500 баллов. В 2007 году российские школьники набрали 479 баллов.

меньшей доступностью для населения качественных услуг в области образования по месту жительства в связи с ограниченностью образовательной инфраструктуры и недостаточным количеством преподавательских кадров;

преимущественным проживанием коренных малочисленных народов в регионах Севера, что требует принятия особых мер для развития системы национального образования и культуры^{*}.

Развитие системы образования имеет особую значимость для северных регионов, особенно для их сельских районов, как важный стабилизирующий социальный фактор. В ряде случаев наличие образовательных учреждений определяет выживаемость небольших городов и сел и снижает уровень социальной напряженности в депрессивных районах^{**}.

Как и на развитие общероссийской системы образования в целом, существенное влияние на сферу образования на Севере Российской Федерации оказало проведение в стране рыночных реформ, которые привели к серьезным демографическим и социально-экономическим проблемам в северных регионах.

В результате высокой смертности и низкой рождаемости, а также миграционного оттока населения из северных регионов, не замещаемого вновь прибывшими сюда гражданами, население Севера с 1990 по 2007 год уменьшилось на 17,2% (с 12,8 до 10,6 миллиона человек). При этом с Севера уехала наиболее активная и профессионально подготовленная часть населения. Хотя и при этих условиях роль северных регионов в развитии экономики России остается значительной (по разным оценкам, на Севере производится от 40% до 60% ВВП Российской Федерации), однако такие большие людские потери не могли не сказаться негативным образом на темпах экономического роста в северных регионах и на развитии там социальной сферы.

В сфере образования это привело к закрытию 12,1% общеобразовательных учреждений, количественному снижению на 33,6% числа обучающихся в них детей. Это также вызвало нехватку квалифицированных специалистов — преподавателей и воспитателей.

В связи с недостаточностью финансовых ресурсов в северных регионах в значительный упадок пришла образовательная инфраструктура; средний износ школьных зданий здесь превышает 50% от их общего числа, большое количество школ нуждается в реконструкции и ремонте.

Недостает учебников и учебных пособий, литературы для внеклассного чтения, особенно на языках коренных малочисленных народов Севера. До 90% издаваемых в России новых книг не поступает в библиотеки многих северных регионов

^{*} См.: Доклад "Об основах государственной политики Российской Федерации в районах Севера". Рассмотрен 28 апреля 2004 года в г. Салехарде на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации.

^{**} См.: Состояние системы образования Северо-Западного федерального округа (http://www.eed.ru/opinions/o_27.10.06_17.html).

даже в единственном экземпляре, а межбиблиотечный абонемент из-за растущих почтовых расходов фактически распался*.

В последние годы положение в образовательной сфере северных регионов стало меняться в лучшую сторону. Федеральный бюджет выделяет больше инвестиций на финансирование сферы образования в этих регионах. Так, в федеральном бюджете на 2007 год для северных регионов были выделены субсидии на обеспечение ежемесячной выплаты вознаграждения за классное руководство в размере 3 654 744,2 тыс. рублей, субвенции на поощрение лучших учителей — 184 200 тыс. рублей, субсидии на внедрение инновационных образовательных программ в школах — 554 000 тыс. рублей.

В соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" для северных регионов предусмотрено выделение на внедрение инновационных образовательных программ в 2008 году 8000 тыс. рублей, на поощрение лучших учителей в 2008 и 2009 годах — по 2700 тыс. рублей, на вознаграждение за классное руководство в 2008 и 2009 годах — по 41 295,8 тыс. рублей, на комплектование книжных фондов библиотек муниципальных образований в 2008 году — 428 тыс. рублей, в 2009 году — 642 тыс. рублей, в 2010 году — 1417 тыс. рублей.

В Федеральную целевую программу развития образования на 2006—2010 годы включено финансирование за счет федеральных средств ряда строек и объектов для государственных нужд, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Значительную работу по развитию образования проводят органы государственной власти северных субъектов Российской Федерации. Расходы на образование в них в структуре расходов их консолидированных бюджетов последних лет занимают наибольшую долю. Так, в 2005 году они составляли 22,5% от всех бюджетных расходов, в 2006 году — 23,74%. При этом расходы на образование в 2006 году в 19 из 25 северных регионов занимали первое место.

Во многих северных субъектах Российской Федерации высокими темпами ведутся ремонт, реконструкция и строительство образовательных учреждений. В 2006 году в них введено 21,3% общеобразовательных учреждений от общероссийского уровня.

Большим стимулом для развития образования в северных регионах стала реализация приоритетных национальных проектов. В рамках этих проектов в северных субъектах Российской Федерации осуществляются меры по поддержке и развитию лучших образцов отечественного образования, поощрению лучших учителей и поддержке талантливой молодежи, внедрению современных образовательных технологий (компьютеризации, интернетизации и так далее), повышению уровня

* См.: Информационно-аналитические материалы Аналитического управления Аппарата Совета Федерации "Социально-экономическое развитие полярных регионов России в аспекте мероприятий Международного полярного года (2007/2008 гг.)" (социальные аспекты). ([http://hercules.council.gov.ru/au/socpol/an_mat_2006/polar_god\(fedot\).htm](http://hercules.council.gov.ru/au/socpol/an_mat_2006/polar_god(fedot).htm)).

воспитательной работы в школах, приобретению школьных автобусов и оснащению школ учебными и учебно-наглядными пособиями и оборудованием*.

Особенности развития образования в сельских районах Севера

Важное место в системе образования занимает развитие образования в сельской местности. В российском образовательном пространстве сельские школы составляют 69% от числа всех школ, в них обучаются 30% учащихся, на селе работают 41% педагогов.

Современное состояние сельской школы в северных регионах определяется:

особенностями расселения населения, которые обуславливают малочисленность контингента обучающихся. Анализ демографической ситуации в сельских районах показывает, что тенденция сокращения численности сельских школьников в ближайшие годы будет сохраняться;

местоположением и социально-экономическими условиями жизни населения (удаленность от центра, обеспеченность дорожно-транспортными коммуникациями и так далее), от которых напрямую зависит система работы сельской школы по развитию личности ученика;

выполнением сельской школой особых социально-педагогических функций по оздоровлению среды обитания сельского населения, предоставления ему культурно-образовательных услуг. Школа является на селе не только детским образовательным учреждением, но и центром культурной жизни, зачастую единственным центром воспитания подрастающего поколения.

В северных регионах в сельской местности проживает значительная доля населения этих регионов. Согласно статистическим данным удельный вес сельского населения в северных регионах (общая численность населения) составляет 31,1% (по России — 27,1%).

Данное обстоятельство обуславливает необходимость организации на селе разветвленной сети образовательных учреждений. Так, например, в Республике Карелия на начало 2006/2007 учебного года из 254 общеобразовательных учреждений (контингент обучающихся 68 184 человека) 153 учреждения (контингент обучающихся 15 072 человека) составляли небольшие сельские школы. При этом значительная

* Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов 18—20 октября 2007 года в г. Якутске было проведено выездное заседание на тему "О практике реализации приоритетных национальных проектов северных регионов (на примере Республики Саха (Якутия)". На заседании было отмечено, что в северных регионах успешно реализуется приоритетный национальный проект "Образование". В частности, в Республике Саха (Якутия) в 2006 году на его финансирование из федерального бюджета было направлено 254,5 млн. руб., из консолидированного бюджета Республики Саха (Якутия) — 209,8 млн. руб. В рамках проекта ежегодно выплачивается денежное поощрение по 100 тыс. руб. 114 лучшим учителям республики, по 1 тыс. руб. дополнительное вознаграждение 10 тысячам работников общеобразовательных учреждений, по 20 тыс. руб. республиканская стипендия для 700 учащихся. За 2006—2007 годы 70 школ получили по 1 млн. руб. на внедрение инновационных образовательных программ, 39 инновационных школ — участники конкурса получили поощрение в виде современного учебного оборудования, а в общеобразовательные учреждения было поставлено 184 комплекта учебного оборудования. В 2006 году 100% образовательных учреждений подключено к сети Интернет.

часть этих школ малокомплектны — в отдельных классах обучается менее 10 человек.

По расчетам специалистов Минобразования Республики Карелия, содержание большинства малокомплектных школ экономически невыгодно. Однако проблема сохранения сельских школ приобретает особую социальную значимость, так как в ряде случаев они являются определяющим фактором в выживании небольших сел и поселков и их наличие снижает уровень социальной напряженности в сельской местности, а в ряде случаев даже способствует улучшению демографической обстановки*.

Аналогичные проблемы в сфере образования в сельской местности характерны и для других северных регионов**.

Существенной составной частью системы сельского образования в северных субъектах является развитие образования в районах проживания коренных малочисленных народов Севера. Практически все население этих районов проживает в селах или небольших поселках городского типа (по состоянию на начало 2007 года, в этих районах проживали 1 348 663 человека, из них сельское население составляло 723 166 человек, то есть 53,6% от общего числа), в связи с чем состояние образования в них наиболее точно характеризует положение в сфере сельского образования северных регионов в целом.

Как видно из табл. 25, с 1990 года в районах проживания коренных малочисленных народов Севера существует устойчивая тенденция уменьшения числа дошкольных и общеобразовательных учреждений (на 31,3%), количественного снижения посещающих их детей (на 46,5%) и снижения количества школьных преподавателей (на 11,7%). При этом техническое состояние почти 50% общеобразовательных учреждений и 45% общедоступных библиотек было неудовлетворительным. На 25,4% снизился библиотечный фонд массовых библиотек.

Таблица 1

Образование в районах проживания коренных малочисленных народов Севера	1990 г.	1997 г.	2002 г.	2007 г.
Дошкольные учреждения (ед.)	1650	1280	971	902
численность детей в них (тыс. чел.)	147,0	89,6	59,5	62,6
Общеобразовательные учреждения (ед.)	1182	1190	1138	1046

* См.: Сайт Министерства образования Республики Карелия <http://minedu.karelia.ru/>.

** Как отмечалось на Всероссийском совещании по обеспечению прав детей, проживающих на селе, на получение качественного образования, проходившем 28 ноября 2007 г. в г. Якутске, во всех субъектах Российской Федерации существуют сходные проблемы в сельском образовании. Например, в Якутии 73% школ находятся в сельской местности, около 30% из них являются малочисленными или малокомплектными, 40% дошкольных образовательных учреждений находятся в труднодоступных местах, при этом к 120 школам можно добраться только по зимнику, и расстояние до них составляет от 50 до 550 километров от места проживания учеников.

численность учителей в них (тыс. чел.)	24,1	23,75	22,9	21,3
численность учащихся в них (тыс. чел.)	302,1	272,5	235,4	177,5
сменность занятий в них (%)	22,8	29,1	19,0	15,0
из них требуют капитального ремонта (%)	39,6	39,4		
из них находятся в аварийном состоянии (%)	17,4	9,5		
из них имеют все виды благоустройства (%)	28,3	35,4		
Общедоступные библиотеки	1239	1092	1055	940
число книг и журналов в них (тыс. экз.)	15597,6	13420,0	12783,5	11623,1
из них требуют капитального ремонта (ед.)		261	179	135
из них находятся в аварийном состоянии (%)		60	48	31

Таким образом, положение в системе сельского образования северных регионов за прошедший период существенно ухудшилось, что делает чрезвычайно актуальной задачу его модернизации.

Развитие образования коренных малочисленных народов Севера

Практически все коренные малочисленные народы, проживающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, являются сельскими жителями. По статистическим данным, на Севере в сельской местности проживают 161 852 представителя коренных малочисленных народов Севера (далее — КМНС), или 66,3% от общей численности этих народов, проживающих в Российской Федерации (по итогам Всероссийской переписи населения 2002 года, в Российской Федерации проживают 243 982 человека, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера).

Статистические данные табл. 26 отражают тенденции развития коренных малочисленных народов Севера за последние 17 лет.

Таблица 2

Образование коренных малочисленных народов Севера	1990 г.	1997 г.	2002 г.	2007 г.
Общеобразовательные учреждения, в которых обучаются учащиеся из числа КМНС (ед.)	779	794	815	824
численность учащихся из числа КМНС в них (чел.)	39978	38714	41752	36839
из них изучали родной язык как самостоятельный предмет (чел.)	19464	19376	19548	17522
в том числе в 1-4 классах (чел.)	11138	10985	9899	8053

в том числе в 5-9 классах (чел.)	7495	7406	8995	8439
в том числе в 10-11(12) классах (чел.)	831	985	654	1030
из них изучали родной язык факультативно или в кружках (чел.)	744	816	1320	1685
Малокомплектные школы, организованные в местах производственной деятельности родителей (ед.)	198	163	173	301
в них обучалось(чел.)	2940	3940	4461	11705
Школы-интернаты (ед.)	37	39		
численность учителей в них (чел.)	1056	1067		
численность учащихся в них (чел.)	12194	11995		
Общедоступные библиотеки, имеющие книжный фонд на языках коренных малочисленных народов Севера (ед.)		365	458	458
в них книг, брошюр, журналов на языках коренных малочисленных народов Севера (экз.)		8800	38220	32686

В отличие от остальной части населения Севера, численность которой значительно снизилась за данный промежуток времени, что проявилось в снижении количества обучающихся в образовательных учреждениях, численность КМНС за это время увеличилась со 181 556 до 243 982 человек в связи с характерными для них высокими темпами естественного воспроизводства.

Это имело следствием увеличение на 22,7% количества обучающихся детей, при этом наибольшее увеличение учащихся (на 74,9%) произошло за счет детей, обучающихся в малокомплектных школах, организованных в местах производственной деятельности родителей; их число за это время увеличилось на 103.

При общем увеличении числа обучающихся значительно сократилось количество детей, изучающих родной язык как самостоятельный предмет, и несколько увеличилось число детей, изучающих родной язык факультативно или в кружках, что свидетельствует о наличии проблем у КМНС в области их этнокультурной идентификации.

За последние 10 лет на 93 единицы увеличилось число библиотек, имеющих фонд на языках КМНС, и в 4 раза — количество книг, брошюр, журналов на языках КМНС в них. Однако в последние 5 лет развитие данной положительной динамики прекратилось: число таких библиотек не увеличилось, а объем литературы на языках КМНС в них сократился.

Таким образом, в развитии образования КМНС имеются отдельные положительные моменты. Однако, как утверждают многие аналитики, за последние годы уровень образованности среди этих народов стал значительно ниже, чем был ранее, из-за серьезных проблем в сфере образования: порядка 50—70% учителей и вра-

чей в национальных поселках — люди пенсионного возраста, в некоторых населенных пунктах из-за отсутствия специалистов из числа КМНС закрываются школы. В настоящее время почти отсутствует адаптированная к национальным особенностям система обучения детей малочисленных народов, поэтому образование способствует усилению ассимиляции малочисленных этносов и проходит с огромными издержками; дети отрываются от традиционной культуры, но только немногие из них успешно ассимилируются с другими народами, другие же усваивают только пороки (пьянство, наркомания, утрата жизненных целей и интересов). Низкий уровень образования малочисленных народов в значительной степени определяет высокий уровень безработицы среди КМНС, заработную плату в 5—6 раз меньшую, чем в среднем по соответствующему региону*.

*Актуальные задачи в области развития сельского образования
в северных регионах*

Наличие серьезных проблем в сфере сельского образования в субъектах Российской Федерации, в том числе в северных регионах, обуславливает необходимость проведения его реформирования в целях обеспечения для сельских школьников равных возможностей в получении качественного образования.

В ряде принятых нормативных документов предусмотрены специальные меры по поддержке и реструктуризации сельской школы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 года № 858 (в ред. постановлений Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2005 года № 271 и от 3 апреля 2006 года № 190) утверждена Федеральная целевая программа "Социальное развитие села до 2010 года". В данной программе определено, что для реализации в сельской местности принципа общедоступности образования, повышения качества образования в соответствии с экономическими и социальными требованиями, обеспечения адаптации выпускников школ к новым социально-экономическим условиям, повышения их конкурентоспособности при поступлении в образовательные учреждения должны быть осуществлены следующие мероприятия:

развитие сети общеобразовательных учреждений в сельской местности;

всесторонняя подготовка учащихся и развитие профильного обучения в старших классах;

реструктуризация сети образовательных учреждений в сельской местности с учетом демографических факторов и изменений в системе расселения;

создание гибких форм дошкольного, дополнительного, начального профессионального образования в сельской местности, развитие центров довузовской подготовки обучающихся;

* См.: Информационно-аналитические материалы Аналитического управления Аппарата Совета Федерации "Некоторые проблемы социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России" ([http://hercules.council.gov.ru/au/socpol/an_mat_2005/narod_sever\(fedot\).htm](http://hercules.council.gov.ru/au/socpol/an_mat_2005/narod_sever(fedot).htm)).

стимулирование привлечения инвестиций частных и некоммерческих структур в развитие образования на селе;

более полное удовлетворение потребностей образовательных учреждений в квалифицированных кадрах.

Реализация данных направлений развития сельского образования в северных регионах требует принятия на федеральном, региональном и муниципальном уровнях дополнительных мер, учитывающих природно-климатические и социально-экономические особенности этих регионов.

Для этого прежде всего необходимо провести корректировку приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации, предусмотрев в них особые меры по развитию системы образования в северных регионах (развитие малокомплектных школ, школ корректирующего типа, введение новых здоровьесберегающих образовательных технологий и так далее).

Большую роль в решении данной задачи могло бы сыграть восстановление в Федеральной целевой программе "Дети России" на 2007—2010 годы подпрограммы "Дети Севера", предусматривающей меры по развитию системы образования в северных регионах.

Важное место в решении проблемы обеспечения доступности образования в сельской местности северных регионов занимает развитие в них образовательной инфраструктуры. В этих целях целесообразно было бы 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 реформировании системы образования на Севере большая роль принадлежит государственным органам северных регионов. Для решения этой задачи эти органы принимают региональные целевые программы развития образования, определяют финансовые источники; на эти цели выделяются значительные средства. Например, в Чукотском автономном округе на реализацию региональной целевой программы "Развитие образования Чукотского автономного округа" в 2005—2006 годах из окружного бюджета было направлено 298,201 млн. рублей, привлечено 14,479 млн. рублей из средств федерального бюджета и 4,565 млн. рублей из внебюджетных источников.

В условиях модернизации образования существующая сеть общеобразовательных учреждений на селе нуждается в оптимизации и реструктуризации с учетом особой социальной функции сельского образования. В связи с этим предусматривается создание на базе общеобразовательных учреждений культурно-образовательных центров, объединяющих в себе общеобразовательную сельскую школу, библиотеку, медпункт, учреждение дополнительного образования, культурно-досуговый центр.

Расширение функций образовательных учреждений выдвигает особые требования к квалификации работающих в них педагогов. Зачастую недостаток финан-

совой обеспеченности муниципальных школ на селе порождает проблему кадровой подготовки специалистов широкого профиля.

Система повышения квалификации является наиболее гибким и оперативным механизмом в образовании, в связи с чем регионы направляют на эти цели значительные средства. Так, в Республике Бурятия в 2006 году на повышение квалификации педагогов было потрачено 2,51 млн. рублей, по заявкам органов местного самоуправления, предприятий, органов по труду и занятости населения, индивидуальным договорам переподготовку и повышение квалификации здесь ежегодно проходят в среднем 2,5 тысячи человек.

Действующая система оплаты труда педагогов, занятых внеурочной деятельностью, в форме надбавок, размер которых зависит от квалификации педагога — предметника, не мотивирует работника на повышение квалификации как воспитателя.

Для создания мотивационных условий для работы педагогов в субъектах Российской Федерации применяются различные механизмы поощрения их деятельности. Например, в Чукотском автономном округе в 2003 году был принят закон округа "О дополнительных социальных гарантиях и льготах педагогическим работникам учреждений образования в Чукотском автономном округе", который закрепил за учителями право на ежемесячные надбавки к окладу, материальную помощь в размере 2 окладов один раз в год и лечебные пособия (в том же размере), а также единовременное пособие при увольнении в размере 15 окладов.

Существенным компонентом эффективности системы образования является установление обоснованных для северных регионов минимальных государственных стандартов предоставления образовательных услуг в их количественном выражении (наполняемость классов в зависимости от величины населенных пунктов, базовое количество и региональный национальный компонент педагогических ставок, процент детей, получающих дошкольное образование, и так далее).

Особенности сельского образования в северных регионах (малокомплектность и труднодоступность школ, недокомплект педагогических кадров, кочевой образ жизни коренных малочисленных народов Севера и так далее) требуют использования новых, а также ранее использовавшихся, но забытых подходов, гибких форм и методик обучения.

Для этого было бы целесообразно восстановить применительно к новым условиям существовавшую ранее систему педагогического просвещения родителей, разработать методики семейного воспитания и образования детей младшего школьного возраста из небольших отдаленных поселений, а также ведущих вместе с родителями кочевой образ жизни, сформировать систему кочевых школ.

В ряде северных субъектов Российской Федерации с успехом применяются нетрадиционные формы поддержки обучающихся детей, например, опекуновское пособие для семей, в которых проживают учащиеся старших классов, приехавшие из от-

даленных сел после окончания основной школы. Выплата таких пособий обходится намного дешевле, чем содержание интерната и средней школы в каждом селе*.

Одним из новых внедряемых в образовательную систему элементов является единый государственный экзамен. В настоящее время в российском обществе ведутся серьезные споры о положительных и отрицательных его сторонах. При всей дискуссионности этого вопроса нельзя не признать, что ЕГЭ является важным инструментом обеспечения равных возможностей для получения среднего и высшего профессионального образования сельскими школьниками, открывает для них широкий доступ к поступлению в российские вузы. Так, в 2007 году в Амурской области более 15% выпускников общеобразовательных учреждений области (в том числе 3,8% — выпускники сельских школ) поступили в различные учреждения высшего профессионального образования 49 регионов России по результатам единого государственного экзамена.

Наиболее перспективным направлением в области обеспечения доступности образования представляется внедрение в процесс обучения современных технологий, и в первую очередь вычислительной техники. Их применение позволяет развивать систему дистанционного образования с использованием сети Интернет, которая позволяет детям, проживающим в удаленных и труднодоступных местностях, в полной мере пользоваться всеми информационными ресурсами, получать консультации опытных педагогов, виртуально в интерактивном режиме участвовать в проводимых ими уроках и даже сдавать выпускные экзамены. Так, в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре в 2006 году в 17 общеобразовательных учреждениях, расположенных в отдаленных и труднодоступных местностях, единый государственный экзамен проводился с использованием компьютерных технологий.

В ряде северных регионов обеспечение школ компьютерной техникой значительно превышает общероссийские показатели (1 компьютер на 500 школьников) и приближается к европейским показателям (1 компьютер на 10—15 учеников). Одной из основных задач модернизации образования является подключение школ к Интернету. Каждая третья школа на Чукотке подключена к Интернету.

Значительное препятствие для эффективного развития образования представляет недостаточное правовое обеспечение этого процесса. На федеральном уровне принято только два закона в этой области — "Об образовании" и "О высшем и послевузовском профессиональном образовании".

Субъекты Российской Федерации вынуждены возмещать недостаточность федеральной правовой базы собственным нормативным регулированием. В ряде северных регионов правовая база в сфере образования представлена целым рядом законов. Так, в Республике Саха (Якутия) принято 6 республиканских законов —

* Качество жизни на Севере в доступности качественного образования. Выступление Министра образования Республики Саха (Якутия) Е.И. Михайловой 15 сентября 2002 г. на круглом столе на тему "Арктика и Север как среда обитания и жизнедеятельности человека". Газета "Илкэн". Октябрь 2002 г., № 9.

"Об образовании", "Об учителе", "Об учебниках и учебных пособиях для учреждений дошкольного, общего среднего и начального профессионального образования", "О целевой контрактной подготовке специалистов", "О государственном сельском образовательном учреждении".

В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре в 2006 году разработано 70 нормативно-правовых актов (вдвое больше, чем в 2005 году) в сфере образования, из них 15 — законы.

Особых мер государственной поддержки требует развитие образования коренных малочисленных народов Севера. Для решения этой задачи необходимо разработать федеральные и региональные целевые программы по сохранению и развитию национальной культуры всех наций и народностей, населяющих Север.

В системе образования этих народов традиционно значительное место занимает такая форма обучения, как образовательное учреждение интернатского типа. У данной формы образования имеется ряд положительных сторон; зачастую только с ее использованием можно обеспечить реализацию права детей коренных малочисленных народов Севера на получение образования. В то же время она ведет к отрыву детей от своей социокультурной среды, к их ассимиляции с другими народами и потере этнической самоидентификации. Решение данной проблемы — в создании более широкой сети малокомплектных школ, организованных в местах производственной деятельности родителей детей коренных малочисленных народов Севера, введении новых форм обучения, таких как создание кочевых школ, развитие дистанционного образования и так далее.

Одной из главных задач в области образования КМНС является формирование специфических форм и средств обучения, программ профессиональной подготовки, учитывающих их психофизиологические особенности, такие как преобладание образного, а не формально-логического мышления, качественное отличие культурно-предметной среды в дошкольный период формирования личности, непосредственно деятельный характер традиционных форм обучения и другие.

Серьезной проблемой образования КМНС является недостаточная численность педагогических кадров, профессионально подготовленных для работы с этой специфической категорией учащихся. Причина заключается в том, что образовательные учреждения, занимающиеся такой деятельностью (например, Институт народов Севера РГПУ им. А.И. Герцена — общероссийский центр подготовки кадров для регионов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации), в нынешней ситуации не имеют достаточных возможностей для обеспечения подготовки нужного числа специалистов в данной области. Решением этой проблемы могло бы стать развитие системы квотирования в образовательных учреждениях бюджетных мест для подготовки педагогических кадров из числа КМНС, а также создание новых образовательных центров по их подготовке непосредственно в северных регионах, что обеспечило бы их нужным числом специалистов, а также

укрепило связь деятельности таких центров с интересами и потребностями этих регионов.

Работа по реформированию системы образования не может осуществляться только государственными органами. Для обеспечения эффективности этой работы к ней необходимо привлекать все общественные институты, активнее использовать потенциал общественных и научных организаций, занимающихся вопросами образования, таких как Центр развития сельского образования на Европейском Севере, Институт развития образования Государственного университета — Высшей школы экономики, Ассоциация инновационных школ и других, которые способны сыграть большую роль в развитии образования, в том числе сельского.

КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ

О КОНЦЕПЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ "ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНОГО ВОСТОКА ДО 2015 ГОДА"

В шестом выпуске научно-информационного бюллетеня "Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации" было опубликовано 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".

В рамках контроля за его исполнением 28 января 2008 года состоялось расширенное заседание Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, на котором был рассмотрен вопрос "О предложениях Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов к проекту федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2015 года".

На заседании комитета присутствовали члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представители Министерства регионального развития Российской Федерации, органов законодательной (представительной), исполнительной власти субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к районам Крайнего Севера, Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, работники аппаратов Совета Федерации, Государственной Думы, журналисты. На заседании комитета выступили Е.А. Королева — уполномоченный представитель коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока при Сахалинской областной Думе, П.В. Суляндзига — первый вице-президент Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, Л.Н. Пономарева — член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, В.П. Горин — заместитель председателя Думы Чукотского автономного округа, И.Е. Ледков — заместитель председателя Собрания депутатов Ненецкого автономного округа, К.И. Исхаков — заместитель Министра регионального развития Российской Федерации и другие. Вел заседание председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник. На заседании присутствовал и выступил заместитель Председателя Совета Федерации М.Е. Николаев.

Далее публикуется решение Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, принятое по итогам заседания.

Рассмотрев совместно с представителями органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока вопрос "О концепции федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года", комитет отмечает следующее.

В 2008 году заканчивается действие федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года", являющейся скорректированным вариантом ранее действовавшей программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года".

Необходимость изменений, внесенных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июля 2007 года № 478, вызвана тем, что по оценке Минэкономразвития России, прозвучавшей в докладе на заседании Правительства Российской Федерации в апреле 2007 года, эта программа была отнесена к категории малоэффективных. Основанием для такого вывода послужил тот факт, что по итогам 2006 года не один из 7 согласованных целевых индикаторов и показателей программы не был выполнен полностью. Также было отмечено, что Минрегион России как государственный заказчик не обеспечил привлечение средств на реализацию программных мероприятий в требуемых объемах.

Вместе с тем комитет считает необходимым обратить внимание на то, что критерии оценки эффективности программы, использованные Минэкономразвития России, в достаточной степени формализованы и не в полной мере учитывают специфику районов проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, уровень их социально-экономического развития.

Кроме того, заложенная в программу структура затрат с преобладанием расходов по статье "Капитальное строительство", составляющих 95,19%, и отсутствие финансирования по статьям "Прочие текущие расходы" и "НИОКР" не позволили эффективно реализовать ряд задач программы в сфере образования, возрождения культуры, сохранения языков, повышения уровня медицинского обслуживания, развития информационно-коммуникационной инфраструктуры в местах традиционного проживания коренного населения.

Комитет также отмечает, что бюджетная политика Правительства Российской Федерации, предусматривающая в основном паритетное финансирование мероприятий программы из федерального и региональных бюджетов, лишает дотационные регионы возможности эффективного использования программно-целевого метода для поддержки коренного населения.

Рассматриваемая концепция федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года", утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации 21 ноября 2007 года № 1661-р, содержит все перечисленные выше недостатки действующей программы и методов ее реализации, что вряд

ли позволит достигнуть поставленных целей даже при существенном увеличении предполагаемого общего объема финансирования за 7 лет — до 9,844 млрд. рублей, в том числе 4,5 млрд. рублей — из федерального бюджета, 4,975 млрд. рублей — из бюджетов субъектов Российской Федерации, 0,369 млрд. рублей — из внебюджетных источников.

В материалах, поступивших к заседанию комитета из субъектов Российской Федерации, отмечается, что основой для вышеуказанной оценки послужило отсутствие анализа результативности предыдущих программ, а также глубокого и всестороннего анализа социально-экономического положения коренных малочисленных народов с учетом проблем, достижений и возможностей конкретных регионов их проживания, особенностей традиционного хозяйствования и традиционного образа жизни (материалы Ямало-Ненецкого автономного округа).

Концепция программы не содержит дифференцированного подхода к формированию мероприятий программы, учитывающего специфику, например, кочевого образа жизни коренного населения с преобладающим занятием оленеводством, таежного населения с преобладающим занятием охотой, населения прибрежных регионов, где основой традиционного хозяйствования являются рыболовство и морской зверобойный промысел, малочисленных групп коренного населения, компактно проживающих на окраинах промышленно развитых южносибирских областей (материалы Ямало-Ненецкого, Чукотского автономных округов, Магаданской, Томской областей, Республики Карелия).

Несовершенство и противоречивость нормативно-правовой базы, не подкрепленной действенными механизмами реализации продекларированных прав коренных малочисленных народов на земли традиционного проживания и хозяйственной деятельности, приоритетное использование природных ресурсов, защиту исконной среды обитания, также будут способствовать снижению эффективности программных мероприятий (Иркутская, Сахалинская области).

Необходимость обязательного учета уровня бюджетной обеспеченности региона при определении объемов софинансирования подчеркивается в предложениях Магаданской, Иркутской, Читинской областей, Республики Тыва, Республики Саха (Якутия). Предлагается также для дорогостоящих объектов, например, транспортной инфраструктуры для дотационных регионов, предусмотреть возможность 100-процентного финансирования из федерального бюджета.

В материалах, поступивших из Красноярского края и Республики Саха (Якутия), отмечаются неурегулированность вопросов форм собственности на построенные или приобретенные в рамках федеральной программы объекты, используемые в традиционных видах деятельности, а также порядка их финансирования и управления ими после ввода в эксплуатацию.

В материалах Хабаровского края, Республики Тыва обосновывается необходимость выделения в отдельное направление программы решения проблемы подготовки квалифицированных кадров, поддержки и развития интеллектуального потенциала коренных малочисленных народов, доступности высшего образования,

создания и финансирования системы подготовительных отделений в базовых региональных вузах для представителей коренного населения по примеру подготовительного отделения Дальневосточного государственного медицинского университета.

Иркутская, Сахалинская области, Республика Саха (Якутия) ставят вопрос об обязательном решении в рамках реализации федеральной целевой программы вопроса образования и организации территорий традиционного природопользования, так как мероприятия по землеустройству, ресурсной оценке, возможные проектные работы потребуют определенных финансовых затрат. На первом этапе можно было бы предусмотреть средства на организацию нескольких модельных территорий федерального значения, заявки по которым были поданы в Правительство Российской Федерации и не реализованы. Развитие эко- и этнотуризма (Томская область) на таких территориях способствовало бы повышению уровня занятости коренного населения, сохранению и развитию народных промыслов, самобытной культуры малочисленных народов.

Республика Коми, Магаданская область обращают внимание на необходимость увеличения финансовых средств, предусматриваемых на строительство и оснащение современным оборудованием объектов культуры в сельских населенных пунктах. Большинство из этих объектов были построены в 40-е и 50-е годы прошлого века и находятся в ветхом и аварийном состоянии, не соответствуют требованиям пожарной и санитарной безопасности; существующее в них оборудование не приспособлено под установку современной кинопроекторной и музыкальной техники.

В концепции также не нашли отражения проблемы обеспечения безопасности жизнедеятельности в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Предлагается разработать комплекс мер по предупреждению и ликвидации пожаров и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гарантированному обеспечению продуктами питания, лекарствами, своевременному медицинскому обслуживанию в чрезвычайных ситуациях, по оказанию помощи людям, терпящим бедствие.

Вместе с тем комитет отмечает, что перечисленные недостатки могут быть скорректированы при формировании мероприятий программы, изменении структуры затрат и принципов финансирования мероприятий и объектов программы.

На основании изложенного комитет решил:

1. Рекомендовать Министерству регионального развития Российской Федерации ускорить подготовку федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года", учитывая, что действующая программа завершается в текущем году, а финансирование разрабатываемой программы должно быть предусмотрено в проекте федерального закона о федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 года.

2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации более полно учитывать бюджетную обеспеченность соответствующего субъекта Российской Федерации при определении объемов софинансирования тех или иных мероприятий федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года", предусмотреть возможность финансирования отдельных объектов в дотационных регионах в размере 100% из федерального бюджета.

3. Рекомендовать Министерству регионального развития Российской Федерации при формировании мероприятий программы скорректировать структуру затрат и существенно увеличить финансирование расходов по статьям "Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы" и "Прочие текущие расходы" с целью реализации задач программы в сфере образования, сохранения культуры и языков, повышения уровня медицинского обслуживания, развития информационно-коммуникационной инфраструктуры в местах традиционного проживания коренного населения.

4. Рекомендовать Министерству регионального развития Российской Федерации при формировании мероприятий программы учесть предложения субъектов Российской Федерации, а также выделить в самостоятельные направления программы следующие вопросы:

образование и организация территорий традиционного природопользования;
подготовка квалифицированных кадров из числа коренных малочисленных народов (особенно для медицинских и образовательных учреждений);

совершенствование нормативно-правовой базы в сфере обеспечения жизнедеятельности и прав коренных малочисленных народов;

обеспечение транспортной доступности в районах проживания коренных малочисленных народов;

обеспечение безопасности жизнедеятельности коренных малочисленных народов.

5. Рекомендовать Правительству Российской Федерации поручить Министерству регионального развития Российской Федерации с целью анализа эффективности мер государственной поддержки коренных малочисленных народов один раз в 3 года готовить государственный доклад о положении коренных малочисленных народов Российской Федерации. По завершении провозглашенного Организацией Объединенных Наций Второго Международного десятилетия коренных народов мира в 2015 году подготовить итоговый доклад о достигнутых результатах.

6. Направить настоящее решение Председателю Правительства Российской Федерации В.А. Зубкову, Министру регионального развития Российской Федерации Д.Н. Козаку, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Председатель Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

Г.Д. Олейник

Е.А. Галиновская,

*к.ю.н., Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРАДИЦИОННОМ ПРОЖИВАНИИ И ТРАДИЦИОННОМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

Опыт последних лет показал, что правовые механизмы защиты исконной среды обитания коренных малочисленных народов нуждаются в совершенствовании. Согласно статье 69 Конституции "Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации". Однако значительная часть действующих законодательных положений об обеспечении прав малочисленных народов в области защиты исконной среды обитания, включая права на землю и иные природные ресурсы на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности, носит декларативный характер и не содержит конкретного механизма их реализации. Это означает, что гарантии, данные Конституцией России, в полной мере не обеспечиваются.

Справедливости ради следует сказать, что федеральными законами созданы предпосылки для реализации соответствующих прав малочисленных народов в рамках федерального законодательства. В частности, в местах либо на территориях традиционного проживания и традиционного природопользования должен быть установлен особый правовой режим использования природных ресурсов. Например, Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" устанавливает, что малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. Лесным кодексом Российской Федерации (Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ) установлено, что в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и ведущих традиционный образ жизни, эти лица имеют право бесплатно осуществлять заготовку древесины для собственных нужд. Водный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 3 июня

2006 года № 74-ФЗ) определяет порядок использования водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления традиционного природопользования, устанавливает, что места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации подлежат особой охране. Федеральный закон от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции" устанавливает, что в отношении участков недр, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, условиями аукциона должна быть предусмотрена выплата соответствующих компенсаций за нарушение режима традиционного природопользования.

Однако реализация упомянутых и иных норм законодательства оказывается практически невозможной из-за отсутствия порядка четкого определения местоположения и границ указанных мест и территорий. Пределы территорий, мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов без нормативно закреплённых общих подходов устанавливаются произвольно. Зачастую решение о принадлежности территории к местам традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов принимается должностными лицами, органами государственной власти или органами местного самоуправления субъективно, для каждого конкретного случая предоставления земельного участка или иных природных объектов. Причем в одних случаях площадь территории неоправданно уменьшается, в других такой территорией признается значительная часть региона.

Это порождает неясность в правоприменительной практике, создает условия для самоуправства, возникновения излишних административных барьеров, нарушения прав как представителей малочисленных народов, так и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Длительное неразрешение проблемы усложняет социальную ситуацию в районах проживания коренных малочисленных народов, создает угрозу конфликтов и столкновений между представителями малочисленных народов и лицами, осуществляющими хозяйственную деятельность. Ситуация усложняется тем, что в районах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов масштабно осуществляются разведка и добыча полезных ископаемых, заготовка древесины, иные виды природопользования. Учет интересов малочисленных народов при этом оказывается, как правило, не на первом месте.

Совершенствование правового обеспечения прав коренных малочисленных народов на территориях их исконного проживания и хозяйственной деятельности — дело трудное и многоплановое. И, как показывает жизнь, необходим не только пересмотр отдельных статей действующих законов, но и изменение концепции обеспечения защиты исконной среды обитания малочисленных народов. Так, можно сказать, что метод установления и обеспечения правового режима территорий традиционного природопользования (ТТП) коренных малочисленных народов Севе-

ра и Сибири себя не оправдал. Заметим, что статус особо охраняемой природной территории, который должен быть присвоен каждой ТТП, не соответствует назначению территории, поскольку особо охраняемые территории, как мы знаем, изначально и принципиально предназначены для обеспечения охраны природы, а не для обеспечения хозяйствования и жизнедеятельности народов, проживающих на них. Режим хозяйственной деятельности на таких территориях должен быть существенным образом ограничен или запрещен. С этим во многом связаны проблемы создания таких территорий и их функционирования.

Для разрешения упомянутых и смежных проблем в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации разработан проект федерального закона "О защите исконной среды обитания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов", предлагающий новый комплексный механизм защиты. Работа по подготовке законопроекта в настоящее время ведется Комитетом Государственной Думы по делам национальностей и рабочей группой по разработке законопроекта. Подчеркнем, что речь идет о защите именно традиционного образа жизни на конкретных территориях, а не о предоставлении преференций в зависимости от принадлежности гражданина к той или иной национальности.

В рамках совершенствования законодательства в этом направлении предполагается определить основные принципы защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования малочисленных народов, полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в данной области.

Какие задачи авторы законопроекта ставили перед собой при подготовке конкретных положений? Одной из идей является включение в правовые отношения природопользования новой категории — территории традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Какова цель этого нововведения? Дело в том, что с правовой точки зрения для обеспечения и защиты прав тех или иных участников правоотношений норма закона о том, что такие права провозглашаются, недостаточна. Вслед за этим должен быть разработан и закреплен правовой механизм обеспечения этих прав, равно как и границы их реализации. Этого требует принцип правовой стабильности в государстве. Поскольку речь идет о правах коренных малочисленных народов на конкретные территории, то для закрепления этих прав требуется очертить эти территории и придать им определенный статус. Первое важно для того, чтобы все участники отношений в данной местности имели представление о том, на какие конкретно территории распространяются права коренных малочисленных народов, а где традиционное проживание и природопользование уже не осуществляются; второе не менее важно, поскольку за провозглашением территории должны следовать правила взаимоотношений сторон в природопользовании и иных видах деятельности.

Законодательные решения для этих двух вопросов должны быть сбалансированы с учетом как особенностей ведения традиционного образа жизни малочислен-

ных народов, так и того, что на территориях проживания малочисленных народов исторически уже давно осуществляется иное расселение и ведется иная хозяйственная деятельность. С этой объективно существующей ситуацией не считаться невозможно. Поэтому образование территорий, по нашему мнению, должно способствовать не разграничению существования народов (на что, на наш взгляд, в известной степени ориентирует конструкция территорий традиционного природопользования), а выстраиванию добрососедских отношений, основанных на единых, внятных и приемлемых для их участников правилах. В общих чертах идеология, учитывающая реальную ситуацию, закладывается в законопроекте при определении режима территорий традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Что должна собой представлять такая территория по мнению авторов законопроекта? Она не имеет статуса особо охраняемой территории, не предполагается и изменение категорий земель, прав собственности в границах территории или прекращение прав лиц, уже использующих природные ресурсы на этих территориях. По сути, основным отличием режима земель и иных природных ресурсов в границах территории должно являться то, что на них утверждается преимущественное право малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни и хозяйствования, на проживание и использование природных ресурсов и объектов. Данное преимущественное право в самых общих чертах предполагается как отчуждаемое, то есть с возможностью от него отказаться в пользу другого лица, претендующего на использование территории в своих интересах на основе возмездного договора. Критерии возмездности в данном случае основываются на принципах уже известных законодательству компенсационных выплат в пользу малочисленных народов, то есть выплат представителям малочисленных народов сумм в счет нарушения (ограничения) традиционного природопользования в границах территории. Таким образом в законопроекте развивается уже закрепленная законодательством идея компенсационных выплат, которая наиболее внятно отражена в Федеральном законе "О соглашениях о разделе продукции" (случаи предоставления участков для целей недропользования).

Упомянутым законопроектом предполагается определить порядок образования территорий традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и установления границ таких территорий. Образование территории следует производить в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов с использованием согласительных процедур. В целях уточнения границ и площади устанавливаемых территорий предусматривается процедура выявления мест традиционного проживания и природопользования с проведением в необходимых случаях экологической и предусмотренной Федеральным законом "О гарантиях прав коренных малочисленных народов" этнологической экспертизы. При этом следует предусмотреть и порядок проведения этнологической экспертизы в указанных целях.

При образовании территорий традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов следует исходить из необходимости учета установленного законодательством правового режима природных ресурсов и земли, минимизации административных процедур, учета прав и интересов лиц, проживающих на территории, прав владельцев, пользователей и собственников природных ресурсов и недвижимости, расположенной на образуемой территории. При образовании территории не предусматривается изменение категорий земель и прекращение прав на природные ресурсы. В рамках работы по совершенствованию законодательства в данной сфере предполагается ликвидировать существующий пробел в регулировании прав общин, иных самобытных объединений и лиц, относящихся к малочисленным народам, на землю.

В целях обеспечения традиционного природопользования и традиционного образа жизни малочисленных народов законопроект предполагает предусмотреть и процедуры участия общин, иных самобытных объединений малочисленных народов, их союзов в образовании и управлении территориями традиционного проживания и традиционного природопользования.

Принятие федерального закона, направленного на защиту исконной среды обитания коренных малочисленных народов, как предполагают разработчики законопроекта, должно способствовать обеспечению конституционных прав и интересов коренных малочисленных народов Российской Федерации, снижению социальной напряженности в районах проживания коренных малочисленных народов. Закон должен служить созданию правовых основ для обеспечения и упорядочения государственного управления и контроля в области природопользования в Российской Федерации.

А.Н. Ямсков,

*к.и.н., Институт этнологии и антропологии
Российской академии наук*

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ ЭТНОКУЛЬТУРНОГО ЛАНДШАФТА ПРИ ВЫДЕЛЕНИИ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ ТЕРРИТОРИЙ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ НАРОДОВ СЕВЕРА

Предложенная В.Н. Калуцковым* трактовка понятия "этнокультурный ландшафт" позволяет, в частности, под новым углом зрения взглянуть на содержание прочно вошедшего в российское законодательство термина "территории традиционного природопользования" (ТТП), применяемого по отношению к местностям,

* В.Н. Калуцков. Основы этнокультурного ландшафтоведения. М. Изд-во МГУ. 2000.

которые законодательно выделены для ведения традиционных отраслей хозяйства коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Более того, подобный подход к ТТП дает возможность увидеть как новые перспективы использования указанных территорий в свете возможного развития ряда новых отраслей туризма в некоторых регионах расселения коренных народов, так и дополнительные экономические возможности и гарантии прав на культурное наследие для местных сообществ коренного населения. Последнее заключается либо в извлечении некоторых дополнительных экономических дивидендов из тех имеющихся на ТТП природных или историко-культурных памятников, которые могут служить объектами притяжения туристов, либо в предотвращении неконтролируемого наплыва непрошенных и зачастую бестактных посетителей на те участки ТТП, которые поныне обладают для представителей местного коренного населения сакральным значением.

Опыт полевых исследований в Хабаровском крае в середине 1990-х годов позволил мне тогда сформулировать тезис о реальной многофункциональности территорий традиционного природопользования*. Речь в то время шла как минимум о четырех различных функциях ТТП — экономической (сохранение и развитие традиционных отраслей экономики, то есть оленеводства, рыболовства, охоты, сбора дикоросов, и получение соответствующей продукции), социальной (обеспечение занятости коренного населения в отдаленных местностях и получение им денежных доходов), экологической (сохранение биоразнообразия на уровне экосистем и как минимум промысловых видов), этнокультурной (сохранение коренных народов в качестве носителей уникальных культурных традиций и языков вследствие нерасторжимой связи их этнических культур и производственной деятельности в сфере традиционного хозяйства). Однако эта характеристика, как оказалось, отнюдь не является исчерпывающей, и в первую очередь из-за отсутствия в приведенном выше перечне одной из самых важных функций ТТП — обеспечение духовной связи человека с землей своих предков, с малой родиной**. Именно привнесение концепции этнокультурного ландшафта в трактовку понятия ТТП, в том числе и в законодательство, позволит восполнить отмеченный пробел.

Понятие ТТП является центральным в профильном Федеральном законе "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (2001 год), а также присутствует в виде термина "земли традиционного природопользования" в первом из федеральных законов, прямо относящихся к обеспечению прав и интере-

* А.Н. Ямсков. Территории традиционного землепользования в Хабаровском крае // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. Документ № 96. М. Институт этнологии и антропологии, 1996; *Yamskov A. Applied Ethnology and Ethnoecology in Combining Aboriginal Land Rights with the Preservation of Biodiversity in Russia // Practicing Anthropology, 1999. Vol. 20. № 2 (Spring). P. 48—52.*

** Т.М. Красовская. Экологическая рациональность мировоззрения коренных малочисленных народов Крайнего Севера России // Этноэкологические аспекты духовной культуры. Ред. В.И. Козлов, А.Н. Ямсков, Н.И. Григулевич. М. Изд. ИЭА РАН. 2005. С. 150—175.

сов этой категории населения России, — "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" (1999 год). Его нет лишь в Федеральном законе "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (2000 год), но и там речь идет о "территориях традиционного расселения малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйствование". В настоящее время обсуждается проект федерального закона "О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации", в который тоже, скорее всего, войдут это или сходные понятия. Поэтому необходимо продумать более точную и максимально полную трактовку термина ТТП, в частности за счет обогащения его элементами концепции этнокультурного ландшафта, которая позволяет наиболее полно отразить духовные связи человека с территорией его проживания.

Вероятно, в процессе дальнейшего развития и коррекции российского федерального и регионального законодательства, касающегося обеспечения прав на землю и ведения традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, имеет смысл предусмотреть следующее:

неотъемлемой функцией ТТП (или используемого участка "исконной среды обитания") является сохранение сакральных для местного сообщества представителей коренного населения объектов природного и историко-культурного характера; следовательно, при определении их границ должны непременно учитываться локализация указанных объектов и их значимость для будущих пользователей с включением таких объектов в пределы ТТП;

неотъемлемым правом местного сообщества коренного населения является решение о том, допускать ли к сакральным объектам в пределах ТТП посторонних посетителей, и если да, то на каких условиях (в какое время года, в каком количестве и так далее); следовательно, только соответствующая община может принимать подобное решение, а местные органы государственной власти призваны способствовать воплощению его в жизнь, в том числе объявляя отдельные участки ТТП закрытыми для посещения;

местное сообщество коренного населения, разрешившее на определенных условиях посещение сакральных объектов посторонним лицам, имеет право на получение определенной доли доходов, получаемых муниципальным бюджетом от развития туризма на данной территории, и на прямое участие в развитии туристического сектора экономики, в том числе в пределах ТТП.

Последний тезис, в перспективе имеющий большое практическое значение, хочется выделить особо, так как в этом случае речь идет об извлечении доходов от использования природного и культурного наследия, а не от эксплуатации полезных ископаемых или товарной древесины (аргументы против передачи сообществам

коренных народов прав на последние)^{*}. Кроме перечисления части муниципальных доходов, получаемых районным бюджетом за счет налогообложения предприятий туристического сектора экономики, местные сообщества коренного населения, допускающие туризм в пределах своих ТТП, смогут извлекать определенные доходы напрямую, за счет своего непосредственного включения в эту сферу. Речь идет, например, о продаже туристам изделий народных промыслов или имеющих этническую специфику предметов одежды и продуктов питания длительного хранения, о работе проводниками-экскурсоводами, об обеспечении ночлега и питания туристов или об обустройстве и поддержании в надлежащем состоянии мест ночевки и стоянок для туристических групп и тому подобное.

На ТТП туристов могут привлекать как памятники природы (скалы, водопады и так далее), часто являющиеся сакральными объектами для коренного местного населения, так и историко-культурные памятники (например, места шаманских камланий). Однако не меньшую роль в качестве объекта просвещения могут иметь и сам образ жизни, и бытовая культура тех групп населения, которые сохранили традиционный образ жизни и традиционные отрасли хозяйства.

В России уже имеются случаи привлечения отдельных групп коренного населения к работе в таких специфических отраслях туризма, предполагающих очень высокий уровень платежеспособности и реальных затрат отдыхающих (чаще всего иностранцев), как охотничий (Камчатка и некоторые южные районы Дальнего Востока) и рыболовный (Кольский полуостров). Однако ныне весьма перспективным видится также развитие пусть и не столь дорогостоящих, но гораздо более массовых и преимущественно рассчитанных на соотечественников отраслей туризма, таких как экстремальный или спортивный (сплав на плотах, конные маршруты, походы повышенной сложности в таежной или горной местности, и так далее). Хочется надеяться, что в будущем в России получат распространение и такие отрасли туризма, как этнографический (объект притяжения — местные сообщества, сохранившие в своем быте своеобразные культурные традиции) и экологический (знакомство с особо живописными местностями, памятниками природы и так далее), в развитии которых коренные народы могут активно участвовать^{**}. Большой интерес представляет также "сельский" туризм, или агротуризм, когда горожане приезжают в маленькие сельские поселения, чтобы жить рядом с хозяевами, питаться свежими и имеющими этнический колорит продуктами и наблюдая за реалиями сельского быта, а в случае любопытства — и эпизодически участвуя в некоторых работах (например, на хуторе в Эстонии многим бывает интересно попробовать по-

^{*} *Yamskov A. The Rights of Small-Numbered Peoples of the Russian North in the Territories of Traditional Nature Use: Ownership or Use? // Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law, 2001, № 46. P. 121—134.*

^{**} *Я.В. Горчаков, В.П. Белобров. Устойчивое развитие локальных сообществ на основе развития экотуризма в особо охраняемых природных территориях // Учитель 21 века: Устойчивое развитие и географическое образование. Материалы IV Межвуз. науч.-практ. конференции. Москва, 26—27 ноября 2004 г. Ред. В.Т. Дмитриева, В.П. Белобров, А.Н. Ямсков. М. Изд-во МГПУ. 2005. С. 110—120.*

дойти корову или накосить сена, собрать лесных ягод, и тому подобное). Естественно, в реальной жизни чаще всего встречаются не чистые образцы, а комбинации разного рода из нескольких перечисленных выше отраслей туризма.

Итак, ныне необходима определенная коррекция и дальнейшее развитие законодательного толкования ТТП, чтобы оно, с одной стороны, не препятствовало вовлечению коренных народов в туристический бизнес, а с другой стороны, гарантировало бы им возможность сохранить некоторые имеющие особое сакральное значение природные и историко-культурные объекты, включив их в ТТП и не допуская к ним никого из посторонних.

В.А. Кряжков,

доктор юридических наук, профессор

ТЕРРИТОРИИ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ НА ЗЕМЛИ*

Право коренных малочисленных народов на пользование землей закрепляется Федеральным законом "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" от 30 апреля 1999 года (пунктом 1 части 1 и пунктом 1 части 2 статьи 8)** . Это положение конкретизируется Федеральным законом "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"**** от 7 мая 2001 года, которым для данных народов устанавливается один из вариантов особого правового режима пользования землей и иными природными ресурсами в границах соответствующих территорий**** . Необходимость их создания имеет доктринальное обосно-

* Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов продолжает публиковать материалы по вопросам законодательного обеспечения прав коренных малочисленных народов Севера на хозяйственную деятельность, в том числе в традиционных отраслях. В настоящем выпуске с согласия автора печатается статья В.А. Кряжкова, опубликованная в журнале "Государство и право". 2008. № 1.

** См.: СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208. Необходимо отметить, что данное право созвучно положениям Декларации о правах коренных народов (принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 сентября 2007 г.), которая, признавая особую духовную связь коренных народов с традиционно принадлежащими им или иным образом занятыми или используемыми землями, территориями и другими ресурсами, гарантирует этим народам право на указанные земли, территории и ресурсы, возможность иметь их в собственности, использовать, разрабатывать или контролировать, получая компенсацию в случае, когда названные земли, территории и ресурсы конфискованы, отчуждены, заняты, использованы и когда им нанесен ущерб без свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов (статьи 25—28).

*** См.: СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

**** См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова и Е.Л. Мишиной. М. 2002. С. 40; Учебно-практический комментарий к земельному законодательству Российской Федерации / Под ред. О.Л. Дубовик. М., 2006. С. 68.

вание^{*} и рассматривается как одна из гарантий прав и законных интересов малочисленных народов^{**}.

Первично данные территории упоминались в постановлении Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 года "О неотложных мерах экологического оздоровления страны"^{***}, которое в контексте решения экологических проблем рекомендовало осуществить в 1990 году закрепление территорий традиционного природопользования, не подлежащих отчуждению под промышленное освоение, за коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока (пункт 11). Указом Президента Российской Федерации от 22 апреля 1992 года "О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера"^{****} органам исполнительной власти предписывалось определить в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера территории традиционного природопользования, которые, как подчеркивалось в указе, являются неотъемлемым достоянием этих народов и без их согласия не подлежат отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием (пункт 1). Федеральный закон от 19 июня 1996 года "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации"^{*****}, ныне утративший силу, в качестве одного из элементов включал в систему государственного регулирования экономики и культуры малочисленных народов определение порядка закрепления за этими народами территорий традиционного проживания, хозяйственной деятельности и природопользования (пункт "в" статьи 11).

Эти идеи апробировались в ряде субъектов Российской Федерации. В частности, в Ханты-Мансийском автономном округе, где на основе принятого в 1992 году Положения о статусе родовых угодий было создано свыше 500 таких угодий-территорий. Подобные правовые акты о региональных территориях традиционного природопользования издавались в Приморском крае (1993 год), Иркутской области (1997 год) и Корякском автономном округе (1992 и 1997 годы)^{*****}.

* См.: Правовой статус коренных народов приполярных государств. Материалы конференции. Москва. 26—28 февраля 1997 г. / Отв. ред. В.А. Кряжков. М. 1997. С. 156—157, 163—169, 176—177; А.Н. Ямсков. Территории традиционного землепользования в Хабаровском крае. М. 1996.

** См.: Федеральный конституционный закон "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа" (часть 5 статьи 5) от 14 октября 2005 г. // СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212; Федеральный конституционный закон "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа" (часть 2 статьи 15) от 12 июля 2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3119.

*** См.: Ведомости Съезда и Верховного Совета СССР. № 25. Ст. 487.

**** См.: Ведомости Съезда и Верховного Совета РФ. 1992. № 18. Ст. 1009.

***** См.: СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3030.

***** См.: Статус малочисленных народов России. Правовые акты и документы / Сост. В.А. Кряжков. М., 1994. С. 305—321; Статус малочисленных народов России. Правовые акты. Кн. вторая / Сост. В.А. Кряжков. М., 1999. С. 220—243. 259—271.

Федеральный закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", закрепляя накопленный опыт, установил общероссийские правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования (ТТП) малочисленных народов для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни (преамбула закона). Характеризуя данные правовые основы, обратим внимание прежде всего на то, что ТТП определяются как особо охраняемые природные территории (статья 1). Это подтверждается Земельным кодексом Российской Федерации, который отнес земли ТТП к землям особо охраняемых природных территорий (часть 1 статьи 95). Соответственно, несмотря на то что ТТП не упоминаются в Федеральном законе от 14 марта 1995 года "Об особо охраняемых природных территориях"* (хотя предполагалось в него внести необходимые изменения и дополнения)** , на рассматриваемые территории распространяется режим особо охраняемых природных территорий*** , установленный указанным законом и Земельным кодексом Российской Федерации (статьи 94, 95). Это означает, что ТТП как вид особо охраняемых природных территорий представляют собой участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое и иное ценное значение. Данные территории изъяты решениями органов власти полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для них установлен особый правовой режим. При этом земли ТТП, наделенные такими свойствами, относятся к объектам общенационального достояния, не могут быть в собственности граждан и юридических лиц, а находятся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности (часть 2 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации; преамбула, часть 6 статьи Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях").

Названные обстоятельства определяют, что ТТП не следует считать типовым вариантом пользования землей и иными природными ресурсами. Их создание не является обязательным предписанием для всех случаев (традиционное природопользование малочисленными народами может осуществляться и вне этих территорий), а представляет собой крайнюю меру, прибегать к которой необходимо лишь тогда, когда существует угроза традиционному природопользованию, когда внеш-

* См.: СЗ РФ. 1995. Л. Ст. 1024.

** См.: Комментарий к Федеральному закону "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации". М. 2001. С. 7.

*** Обращая на это внимание, авторы учебно-практического комментария к земельному законодательству Российской Федерации выражают непонимание того, почему ТТП коренных малочисленных народов одновременно включены в ст. 95 Земельного кодекса Российской Федерации, устанавливающую статус земель особо охраняемых территорий, и в ст. 97 данного кодекса, посвященную землям природоохранного назначения (с. 68, 507).

ние условия таковы, что иные меры защиты (общегражданские) уже не выполняют своей функции и не способны предотвратить уничтожение (исчезновение) традиционного природопользования.

В числе других особенностей ТТП, как определяет федеральный закон об этих территориях, можно назвать также следующие.

Первая — цели образования ТТП. Из содержания закона, его направленности следует стратегическая цель, которая заключается в том, чтобы вывести ТТП из гражданского оборота, чтобы они были исключены из сферы купли-продажи, наследования, дарения, аренды и тем самым были сохранены для будущих поколений коренных малочисленных народов^{*}; чтобы соответствующие территории в публичных интересах, включая интересы малочисленных народов, использовались в щадящем (природоохранном) режиме. Непосредственными же целями, ради которых создаются ТТП, названы: защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов; сохранение и развитие самобытной культуры малочисленных народов; сохранение на территориях традиционного природопользования биологического разнообразия (статья 4). Ключевыми словами здесь являются "сохранение" и "защита", что подтверждает вывод о первостепенности охранительной функции федерального закона о ТТП, а не функции регулирования традиционного природопользования и возможности его осуществления только в рамках ТТП.

Вторая — порядок образования ТТП^{**}. В соответствии со статьей 5 закона территории традиционного природопользования могут быть федерального, регионального (межрегионального) и муниципального (межмуниципального) значения^{***}, хотя реальность (до 70% земель, на которых возможны ТТП, относятся к землям лесного фонда, находящимся в федеральной собственности)^{****} вполне очевидно обуславливает создание преимущественно ТТП федерального значения.

Образование данных территорий осуществляется решениями Правительства Российской Федерации (применительно к федеральным ТТП), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональные ТТП) и органов местного самоуправления (муниципальные ТТП) на основе обращения лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей (ст. 6—8). Какие-либо требования к обращениям и процедуре их рассмотрения закон непосредственно не устанавливает, что, несомненно, является упущением, способным блокировать инициативы. В подобной

* См.: О. Мурашко. Принят закон о территориях традиционного природопользования // Мир коренных народов. Живая Арктика. 2001. № 6—7. С. 51.

** См. подр. Комментарий к Федеральному закону "О территориях традиционного природопользования". С. 40—76.

*** Закон, как считают некоторые исследователи, мог бы предусмотреть межгосударственные ТТП (см.: Л.В. Андриченко. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М. 2005. С. 354).

**** См.: Территории традиционного природопользования коренных народов Севера: опыт Канады и России. М. 2002. С. 24.

ситуации, руководствуясь общими положениями закона о ТТП и иных федеральных законов, можно было бы исходить из следующего:

субъектом обращения было бы правильно признавать не просто лицо либо группу лиц малочисленных народов или их объединения, выразившие желание иметь такие территории, а только лица или их объединения, получившие в этом начинании необходимую поддержку со стороны этнического сообщества, проживающего на соответствующей территории^{*}; иной, упрощенный подход не согласуется с природой ТТП как одной из форм самоопределения малочисленных народов, неизбежно приводит к конкуренции и неравенству между лицами, относящимися к ним, и общинами этих народов;

обращение должно содержать обоснование притязаний на создание ТТП с указанием соответствующего значения, размера, включая границы (по критериям, определенным статьей 9 закона о ТТП), с обозначением частей данной территории (статья 10);

в отсутствие специального порядка рассмотрения обращений о создании ТТП до устранения этого пробела было бы логично руководствоваться нормами, определяющими порядок рассмотрения ходатайств о создании особо охраняемых природных территорий^{**}. В любом случае по обращению, если оно отвечает установленным требованиям, орган, уполномоченный принимать решение об образовании ТТП, должен вынести решение о создании ТТП или мотивированно отказать в этом.

Третья — правовой режим ТТП. Он представляет собой специальное правовое регулирование, обеспечивающее особую охрану и использование ТТП в публичных интересах, включая интересы малочисленных народов, а также управление и контроль в области их организации и функционирования. Порядок подобного регулирования предусмотрен прежде всего Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях", поскольку ТТП — вид особо охраняемых природных территорий; федеральным законом о ТТП, отражающим специфику названных территорий, иными федеральными законами — Земельным, Лесным, Водным кодексами Российской Федерации и так далее. Положения о ТТП, утверждаемые соответствующими органами власти (часть 1 статьи 1 закона о ТТП), лишь аккумулируют законодательные основы и устанавливают правовой режим ТТП определенного уровня (типовое положение) с последующей его доводкой применительно к конкретному ТТП (именное положение); отсутствие типового положения о ТТП не исключает (по смыслу статей 6, 7, 8, 11 закона о ТТП) соз-

^{*} См.: *Н.И. Кочетыгова*. Этнический правовой обычай как источник права России. Ростов-н/Д., 2007. С. 147.

^{**} См., напр. Рекомендации о порядке подготовки и рассмотрения ходатайств о создании национальных природных парков Российской Федерации, утвержденные федеральной службой лесного хозяйства России / Сб. руководящих документов по заповедному делу. М., 1996. С. 387—388.

дания ТТП и утверждения положения о них органом, принявшим решение об образовании данной территории^{*}.

В содержательном плане, исходя из совокупности законоположений, можно назвать следующие характеристики правового режима ТТП:

ТТП — вид особо охраняемых природных территорий, предназначенных для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и в связи с этим нацеленных на защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни данных народов, сохранение и развитие их культуры и биологического разнообразия (статьи 1, 4, 5 закона о ТТП). Это режим, который не позволяет вести на данных территориях деятельность, наносящую вред окружающей среде и традиционному образу жизни малочисленных народов^{**};

земли ТТП находятся в государственной или муниципальной собственности, изымаются полностью или частично из хозяйственного использования и оборота (часть 1 статьи 94, часть 2 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации);

земельные участки (оленьи пастбища, охотничьи и иные угодья) и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ ТТП, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам этих народов для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 10, часть 2 статьи 11); согласно Федеральному закону "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" — в безвозмездное пользование (пункт 1 части 1, пункт 1 части 2 статьи 8);

земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ ТТП, могут изыматься для государственных и муниципальных нужд. Это должно осуществляться с учетом мнения малочисленных народов, выраженного ими на сходах, референдумах граждан (часть 3 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации) и сопровождаться (в тех случаях, когда земельный участок находится в пользовании) предоставлением лицам из числа этих народов и их общинам равноценных земельных участков и других природных объектов, возмещением убытков, причиненных таким изъятием (статья 12 закона о ТТП);

объекты историко-культурного наследия в пределах границ ТТП (древние поселения, другие памятники истории и культуры, культовые сооружения, места захоронения предков и иные имеющие историческую, культурную и религиозную ценность объекты) могут использоваться только в соответствии с их назначением; научные и другие изыскания в отношении этих объектов проводятся только в том случае, если указанная деятельность не нарушает правовой режим ТТП (ста-

^{*} Подобное обосновывается (с привлечением практики регулирования отношений, связанных с особо охраняемыми природными территориями) и в Комментарий к Федеральному закону "О территориях традиционного природопользования..." С. 81—82.

^{**} См.: Е.Л. Сухова. Постатейный комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2007. С. 33.

тьи 10, 16 закона о ТТП). Названные положения дополняются и конкретизируются Федеральным законом от 25 июля 2002 года "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации"^{*} в части выделения объектов культурного наследия, прав граждан и общественных объединений на их сохранение, использование и популяризацию (статьи 3, 7, 8); Федеральным законом "О свободе совести и религиозных объединений"^{**} от 26 сентября 1997 года, из статьи 16 которого следует, что на ТТП могут выделяться не только культовые сооружения, но и иные места и объекты (например, священные земли, реки, озера и прочие природные объекты), имеющие религиозную ценность для малочисленных народов Севера; Федеральным законом от 12 января 1996 года "О погребении и похоронном деле"^{***}, допускающим вероисповедальные кладбища и семейные (родовые) захоронения (часть 1 статьи 4);

использование природных ресурсов, находящихся на ТТП, осуществляется:

лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами этих народов — в целях ведения ими традиционного образа жизни и в соответствии с законодательством Российской Федерации (о животном мире, рыболовстве, лесе, водных объектах и так далее) и обычаями малочисленных народов (часть 1 статьи 13 закона о ТТП);

лицами, не относящимися к малочисленным народам, но постоянно проживающими на ТТП (только для личных нужд и при условии, что это не нарушает правовой режим ТТП); порядок такого пользования (на равных с малочисленными народами или иных условиях) должен определяться законом субъекта Российской Федерации (статья 3, часть 2 статьи 13 закона о ТТП);

гражданами и юридическими лицами (имеющими и не имеющими отношения к малочисленным народам) — для предпринимательской деятельности, что допускается (в соответствии с федеральными законами, а в их отсутствие — законами субъектов Российской Федерации и обычаями малочисленных народов), если указанная деятельность не нарушает режим ТТП, то есть не входит в противоречие с интересами малочисленных народов и целями, ради которых образуются ТТП (статья 2, часть 3 статьи 13 закона о ТТП);

на земельных участках, находящихся в пределах границ ТТП, для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, проходов, проездов, водоснабжения, а также других нужд могут устанавливаться сервитуты (это есть одно из подтверждений прав малочисленных народов на данные участки) в соответствии с законодательством (статьи 274—276 Гражданского кодекса Российской Федерации, статья 23 Земельного кодекса Российской Федерации), если это не нарушает правовой режим ТТП (часть 4 статьи 13 закона о ТТП);

лица, относящиеся к малочисленным народам, и общины этих народов вправе безвозмездно пользоваться общераспространенными полезными ископаемыми,

* См.: СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

** См.: СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

*** См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 146.

находящимися на ТТП, для личных нужд в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (статьи 2, 14 Закона о ТТП, статьи 3, 4, 18, 19 Закона Российской Федерации "О недрах");

охрана окружающей среды в пределах границ ТТП обеспечивается соответствующими органами публичной власти (сообразно уровню ТТП), а также лицами, относящимися к малочисленным народам и общинам, по обращениям которых образованы ТТП (статья 15 закона о ТТП), что, видимо, должно осуществляться так, как это делается применительно к особо охраняемым природным территориям (статьи 33—35 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях") с законодательным отражением специфики ТТП;

лица, нарушающие федеральный закон о ТТП, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и ее субъектов (статья 17 закона о ТТП). Так, согласно Уголовному кодексу Российской Федерации возможно привлечение виновных лиц к уголовной ответственности за нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (статья 262); нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (статья 246); загрязнение вод (статья 250); незаконную добычу водных животных и растений (статья 256); незаконную охоту (статья 258); уничтожение и повреждение лесов (статья 261). В целях защиты правового режима ТТП могут применяться и административные санкции, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в частности в области охраны окружающей природной среды и природопользования (статьи 8.1—8.40).

За годы, прошедшие после принятия Федерального закона о ТТП, не было образовано ни одной из таких территорий федерального значения. Это объясняется разными причинами, в числе которых называются* :

несовершенство закона о ТТП (не прописан порядок рассмотрения обращений об образовании ТТП, не установлены основания отказа в этом, условия прекращения и ограничения права пользования земельными участками в границах ТТП, порядок разрешения споров, возникающих в связи с созданием и использованием ТТП, возмещением ущерба и так далее), наблюдается несогласованность его положений с иными федеральными законами, и прежде всего с Земельным кодексом Российской Федерации, который не предусматривает право малочисленных народов (физических и юридических лиц) на безвозмездное пользование земельными участками и другими обособленными природными объектами в границах ТТП (до 2007 года закон о ТТП это предусматривал, в настоящий момент, после внесения в него изменений** , лишь констатирует, что земельные участки предоставляются в соответствии с законодательством Российской Федерации);

* См.: Территории традиционного природопользования коренных народов Севера: опыт Канады и России. С. 20—25, 63—65, 73.

** См.: Федеральный закон от 26 июня 2007 года "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации" (ст. 43) // Российская газета. 2007. 4 июля.

отсутствие нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию закона о ТТП, например, положения о ТТП федерального значения, утвержденного Правительством Российской Федерации;

нежелание органов власти создавать ТТП, поскольку происходит отчуждение собственности на природные ресурсы, а также возникают ситуации, когда приходится делиться с коренными народами правом контроля за использованием данных ресурсов. Об этой позиции свидетельствуют факты^{*}: неисполнение обязанностей по принятию необходимых подзаконных правовых актов; отказы по обращениям о создании ТТП по надуманным основаниям; попытки ревизии концептуальных положений Закона о ТТП; неспешность в осуществлении мероприятий, способствующих образованию ТТП (например, разработка опытного проекта создания ТТП Правительством Российской Федерации запланирована лишь на период до 2008 года)^{**}.

Еще более усложняет ситуацию судебная практика рассмотрения споров, связанных с образованием федеральных ТТП.

Первое судебное дело возникло по поводу создания ТТП "Тхсаном" в Корякском автономном округе^{***}. После принятия федерального закона о ТТП, заинтересованные лица и общины малочисленных народов обратились в Правительство Российской Федерации с ходатайством об образовании указанной территории. Письмом от 4 января 2002 года за подписью первого заместителя министра Минэкономразвития России заявители уведомлялись об отсутствии необходимых нормативных правовых актов, регламентирующих порядок образования ТТП и определяющих режим их функционирования, а также о том, что разработка названных актов планируется. Не соглашаясь с таким ответом, инициаторы создания ТТП (44 гражданина и 7 родовых общин) обратились в Пресненский межмуниципальный суд Москвы с жалобой на бездействие Правительства Российской Федерации и его отказ образовать ТТП "Тхсаном". Суд оставил жалобу без удовлетворения. В принятом им решении (от 3 декабря 2002 года) разъяснялось: не Правительство Российской Федерации, а по его поручению Минэкономразвития вправе вести переписку с истцами и представлять интересы Правительства в суде; Правительство РФ не бездействует, о чем свидетельствуют его планы по подготовке необходимых правовых актов; ссылки заявителей на действующий закон о ТТП несостоятельны, ибо в законодательстве имеется ряд противоречий; в границах предполагаемой ТТП находятся заповедник и заказник, передача которых под ТТП должна регламентироваться постановлением Правительства Российской Федерации, которое

^{*} Они достаточно точно отражены в Постановлении Совета Федерации от 24 сентября 2003 года "О мерах по образованию территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3839).

^{**} См.: План мероприятий социально-экономического развития районов Севера: утвержден распоряжением Правительства РФ от 21 февраля 2005 г. // СЗ РФ. 2005. № 9. Ст. 736.

^{***} См.: Ю. Якель, Е. Хмелева. Судебная защита права коренных малочисленных народов на образование территорий традиционного природопользования // Мир коренных народов — Живая Арктика. 2004. № 15. С. 102—105.

может быть принято после появления соответствующего закона. Судебная коллегия Мосгорсуда по гражданским делам, рассмотрев кассационную жалобу заявителей, оставила решение Пресненского межмуниципального суда без изменений, а кассационную жалобу — без удовлетворения (определение от 28 января 2003 года).

Второе судебное дело развивалось в подобном направлении. Ассоциация коренных малочисленных народов Приморского края 3 июня 2003 года обратилась в Правительство Российской Федерации с просьбой образовать ТТП федерального значения "Бикин" в Пожарском районе Приморского края, что надлежащим образом обосновывалось. Письмом от 9 июля 2003 года за подписью руководителя Департамента региональных программ Минэкономразвития России заявителям сообщалось о том, что разрабатывается ряд законопроектов, в том числе проект закона о ТТП в новой редакции; ТТП — особо охраняемые природные территории, вопросы регулирования режима которых и оборота земельных участков отнесены к компетенции Министерства природных ресурсов Российской Федерации, куда и следует направлять обращения о создании ТТП. Ассоциация, не соглашаясь с ответом, обратилась в Пресненский районный суд Москвы с иском, в котором просила обязать Правительство Российской Федерации образовать ТТП "Бикин". В удовлетворении иска было отказано. В обоснование своего решения (от 18 июля 2006 года) суд привел следующие доводы: инициаторы создания ТТП не согласовали данный вопрос, включая вопрос о границах территории, с региональными органами государственной власти; с учетом положений статьи 10 Конституции Российской Федерации нет законных оснований для того, чтобы обязать Правительство Российской Федерации образовать ТТП "Бикин". Судебная коллегия Мосгорсуда по гражданским делам оставила решение Пресненского райсуда без изменений, а кассационную жалобу — без удовлетворения (определение от 30 ноября 2006 года).

Третье судебное дело имело некоторые особенности, но в целом развивалось по вышеописанному сценарию*. Общины коренных малочисленных народов "Илэл", "Кунноир" и "Бергима" направили в 2002 году в Правительство Российской Федерации обращение об образовании ТТП федерального значения "Катанга" на севере Иркутской области, "Бергима" и "Кунноир" — в Эвенкийском автономном округе. Данное обращение было рассмотрено Минэкономразвития России, которое письмом от 24 января 2003 года информировало заявителей о том, что предоставленные материалы не содержат данных о разработках, обосновывающих экологическую направленность и природоохранную составляющую хозяйственной деятельности в соответствии с заявленными целями проектов, а также учет и совмещение прав других пользователей; не определены категории земель, на которых предполагается образование ТТП; вопросы регулирования режима особо охраняемых территорий и оборота земельных участков, в пределах которых расположены

* Обстоятельное описание и анализ данного дела см.: *Н.И. Новикова, Ю.Л. Якель. Судебная защита права на традиционное природопользование: антрополого-правовые аспекты. М., 2006.*

ТТП, находятся в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации; готовятся предложения о внесении изменений и дополнений в закон о ТТП. Заявители обжаловали отказ в образовании ТТП в Пресненский районный суд, который не нашел оснований для удовлетворения жалобы. В принятом им решении (от 20 апреля 2004 года) разъяснялся порядок рассмотрения обращений граждан, направляемых в адрес Правительства Российской Федерации; констатировалась правомерность ответа, включая и его содержание, на обращение истцов в Минэкономразвития России, поскольку Регламент Правительства Российской Федерации не предусматривает возможность ответа от имени Правительства на все обращения граждан и организаций; признавалось право истцов обратиться в суд с иском к Правительству Российской Федерации об образовании ТТП. Судебная коллегия Мосгорсуда по гражданским делам оставила решение Пресненского райсуда без изменений, а кассационную жалобу — без удовлетворения. При этом отмечалось, что согласно статье 6 Федерального закона о ТТП Правительство Российской Федерации принимает решение об образовании ТТП, но оно не обязано издавать какой-либо акт в тех случаях, когда решение об образовании ТТП не принято; в ситуациях, когда нет решения о создании ТТП, сообщение об этом может быть направлено заявителям тем лицом, которому дано соответствующее поручение Правительством Российской Федерации (определение от 22 декабря 2004 года).

Заявители, следуя рекомендациям Пресненского райсуда Москвы, вновь обратились в этот суд, но уже с иском к Правительству России об обязанности его образовать особо охраняемые ТТП федерального значения. Иск был отклонен. Свое решение от 27 июня 2006 года суд мотивировал тем, что истцы просят суд обязать Правительство России принять решение в форме постановления или распоряжения. Однако закон не устанавливает такого способа защиты права, как принятие акта органом исполнительной власти на основании решения суда; более того, вынесение судом такого решения напрямую противоречит закону, поскольку Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации. Кроме того, было указано, что Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" не выделяет в отдельную категорию особо охраняемых природных территорий ТТП коренных малочисленных народов, но допускает выделение зон традиционного природопользования. Однако к Правительству Российской Федерации заявители не обращались по поводу образования ТТП в границах существующих особо охраняемых природных территорий. Истцы также не обращались с требованием о переводе земель из одной категории в другую, а обратились непосредственно в Правительство России с требованием об образовании ТТП не на землях особо охраняемых природных территорий, а на землях (в том числе) лесного фонда. Судебная коллегия Мосгорсуда по гражданским делам оставила решение Преснен-

ского райсуда без изменений, а кассационную жалобу — без удовлетворения (определение от 5 декабря 2006 года).

Представленные ситуации, связанные с образованием ТТП федерального значения, отражают особенности правоприменительной практики. Ее отличительные свойства — спорность и небыстротечность. Во-первых, это связано с пониманием природы обращений об образовании ТТП; они не могут быть приравнены к обычным обращениям, рассматриваемым согласно нормам Федерального закона от 2 мая 2006 года "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"^{*} и общим установлениям Регламента Правительства Российской Федерации (статьи 125—127)^{**}, поскольку право на данные обращения, его субъекты, предмет и орган власти, который призван их разрешать, непосредственно определены специальным законом — федеральным законом о ТТП. Соответственно, такие обращения должны рассматриваться по особым правилам, утвержденным Правительством России.

Во-вторых, согласно закону о ТТП заявители должны ставить вопрос перед Правительством Российской Федерации о создании в определенных границах ТТП, но они, поскольку не установлено иное, не могут обременяться требованиями согласовывать данный вопрос с региональными органами власти и еще с кем-либо, предоставлять информацию о правах других пользователей, характере земель, совершать действия по их переводу из одной категории в другую, осуществлять поиск федерального органа исполнительной власти, в компетенции которого находятся вопросы ТТП, и так далее; все это — забота органа власти, уполномоченного решать вопрос об образовании ТТП.

В-третьих, вызывают сомнения трактовки, касающиеся роли Правительства России в отношениях по образованию ТТП, которое:

а) федеральным законом наделено полномочиями образовывать ТТП федерального значения, определять их границы и правовой режим;

б) может (например, резолюциями Председателя Правительства России, его заместителей) поручать соответствующему министерству проработку обращения по вопросу создания ТТП с последующим информированием лица, давшего это поручение (п. 46—52 Регламента Правительства Российской Федерации);

в) принимает решение о создании ТТП либо мотивированно, например, в письме, уведомляет заявителей о невозможности подобного решения (которое на общих основаниях, если заявители не согласны с этим, может быть обжаловано в суд);

г) бездействует, если в разумные сроки не реализует свои полномочия по принятию правовых актов, обеспечивающих осуществление закона о ТТП и прав граждан, предусмотренных этим законом, не рассматривает их обращения по образо-

^{*} См.: СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

^{**} См.: СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

ванию ТТП. Такое бездействие (как препятствующее осуществлению гражданином его права или нарушающее установленные права) может быть обжаловано им в суде (часть 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации, статьи 2, 3, 7 Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 года "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"^{*}), который вправе, если имеются основания, констатировать подобное незаконное бездействие^{**}. Этим суд не обязывает Правительство Российской Федерации принять тот или иной правовой акт или конкретное решение, но напоминает ему о его полномочиях, записанных в законе, и требует от него действий в соответствии с законом. Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий, как установлено Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года "О Правительстве Российской Федерации", обеспечивает исполнение судебных решений (статья 42).

В-четвертых, это вопрос интерпретации того, на каких землях могут образовываться ТТП. Законодательство не требует, чтобы ТТП создавались на землях особо охраняемых природных территорий и, соответственно, в качестве предварительного условия — перевода земель, на которых планируются ТТП, в данную категорию. Земельный кодекс Российской Федерации допускает, что на землях, названных в составе земель Российской Федерации, в том числе отнесенных к землям особо охраняемых природных территорий, для коренных малочисленных народов законами может быть установлен особый правовой режим (часть 3 статьи 7); земли в пределах ТТП обретают статус земель особо охраняемых природных территорий (часть 1 статьи 95). Иначе говоря, не ТТП требует под себя земли особо охраняемых природных территорий, а ее образование как особо охраняемой природной территории предопределяет, что земли в границах данной территории становятся землями особо охраняемых природных территорий.

В заключение обратимся к нормам Конституции России, в которой закреплены очень важные положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью; их признание, соблюдение и защита — обязанность государства (статья 2). Данные права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов власти и обеспечиваются правосудием (статья 18). Названные положения пока, к сожалению, не доминируют в сознании тех, кто принимает государственные решения, что наглядно проявляется в ситуации, связанной с образованием ТТП коренных малочисленных народов.

^{*} Такого рода прецеденты, связанные, например, с признанием бездействия прокуратуры, имеются в российской судебной практике (см.: Судебная география: вид из Страсбурга // Российская газета. 2007. 16 мая).

^{**} См.: СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

III МЕЖДУНАРОДНАЯ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ ВЫСТАВКА-ЯРМАРКА "СЕВЕРНАЯ ЦИВИЛИЗАЦИЯ — 2008" В РАМКАХ ФЕСТИВАЛЯ НАРОДНЫХ МАСТЕРОВ И ХУДОЖНИКОВ РОССИИ "ЖАР-ПТИЦА"

Выставка-ярмарка прошла 15—19 апреля 2008 года в Москве во Всероссийском выставочном центре. Выставка-ярмарка является важным событием для северных регионов страны, хорошей площадкой для демонстрации и продвижения товаров и продукции коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока — охотничьего промысла, рыболовства, оленеводства, даров тайги и тундры, предложений по развитию эко- и этнотуризма, уникальной сувенирной продукции на рынки сбыта, установления деловых контактов и связей с потенциальными российскими и зарубежными партнерами.

Свою продукцию и экспонаты представили 24 региона Российской Федерации. В ходе выставки-ярмарки были проведены "круглые столы", мастер-классы по демонстрации приемов художественного мастерства, резьбы по кости, дереву, бисероплетения и так далее.

Уникальность выставки-ярмарки в том, что она показала хозяйственные и культурные достижения традиционных сообществ северян и дала возможность жителям и гостям столицы ознакомиться с ними, проникнуться теплом и уважением к представителям северной цивилизации нашей страны.

Выставка-ярмарка проводится при содействии Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов.

МАТЕРИАЛЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ, "КРУГЛЫХ СТОЛОВ" В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРУДОВЫХ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРОЖИВАЮЩИХ В РАЙОНАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА И ПРИРАВНЕННЫХ К НИМ МЕСТНОСТЯХ, В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА ГОСУДАРСТВА, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

6 декабря 2007 года в Совете Федерации Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов проведено заседание "круглого стола" на тему "Обеспечение трудовых прав граждан Российской Федерации, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в системе социального партнерства государства, бизнеса и общества". Вел заседание и выступил на нем председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник.

В работе "круглого стола" приняли участие члены Совета Федерации, представители федеральных министерств и ведомств, северных субъектов Российской Федерации, общественных и коммерческих организаций, работники аппарата комитета, представители средств массовой информации. На заседании выступили М.В. Суслова — начальник отдела уровня жизни и доходов Департамента анализа и прогноза развития здравоохранения и социально-трудовой сферы Минздрава России; Л.М. Яковлева — заместитель постоянного представителя Республики Саха (Якутия) при Президенте Российской Федерации; Е.В. Черепанов — заместитель председателя профсоюза работников нефтяной, газовой отраслей промышленности и строительства Российской Федерации; Т.С. Сулимова — профессор Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации; А.А. Цыкина — председатель Сургутской районной организации Нефтегазостройпрофсоюза Российской Федерации.

Ниже публикуются рекомендации, принятые по итогам заседания.

Участники заседания "круглого стола" отмечают, что обеспечение сбалансированных трудовых отношений в системе социального партнерства государства, бизнеса и общества является важным условием устойчивого развития Севера.

Трудовые правоотношения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях имеют особый характер, который определяется их географическими, природно-климатическими и социально-экономическими условиями. Особый характер этих правоотношений обуславливает и необходимость осуществления их специального нормативного регулирования.

Специальные нормы, регулирующие труд на Севере, закреплены в Трудовом кодексе Российской Федерации, в Законе Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" и в ряде других законодательных актов.

Основным регулирующим механизмом трудовых правоотношений в северных регионах является система гарантий и компенсаций, предоставляемых гражданам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях: доплата районного коэффициента и процентной надбавки к заработной плате, выплата пособий по безработице и временной нетрудоспособности с учетом районного коэффициента, предоставление дополнительного оплачиваемого отпуска, оплата стоимости проезда в отпуск и переезда на новое место жительства и другие.

Целью установления гарантий и компенсаций является возмещение повышенных затрат на воспроизводство трудовых ресурсов в связи со сложными природно-климатическими условиями северных регионов, а также оптимизация миграционных процессов в районах Севера, обеспечивающая стимулирование притока сюда рабочей силы и оттока нетрудоспособного населения.

Однако с началом проведения в стране экономических реформ указанные функции системы гарантий и компенсаций, обеспечивавшей в течение длительного периода поступательное социально-экономическое развитие Севера, в значительной степени утратили свое значение. В соответствии с ошибочным представлением о необходимости обеспечения в общем экономическом пространстве страны единого нормативного регулирования в целях создания равных условий для всех субъектов Российской Федерации независимо от их социально-экономического положения и природно-климатических условий стала проводиться унификация всех сфер нормативного регулирования.

В области регулирования правоотношений, в том числе трудовых, в северных регионах эта тенденция нашла свое выражение в принятии нормативных актов без учета особенностей развития северных регионов или недостаточно полного учета в них "северной" специфики регулируемых правоотношений, в исключении из действующих нормативных актов уже существующих норм или существенной ревизии этих норм, значительно снижающей их эффективность.

Наиболее показательным примером является принятие Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов 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". Данным федеральным законом был ликвидирован ряд ранее установленных гарантий и компенсаций для северян, в том числе в области трудовых и связанных с ними иных право-

отношений — гарантии учащейся молодежи, гарантии медицинского обслуживания населения, существенно изменен порядок предоставления компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту проведения отпуска и обратно, компенсации расходов, связанных с переездом, при расторжении трудового договора и другие.

Также этим законом был кардинально изменен принцип предоставления гарантий и компенсаций. Вместо единой системы была создана многоуровневая система гарантий и компенсаций, предусматривающая их установление отдельно для работников организаций, финансируемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также из средств организаций, не относящихся к бюджетной сфере.

В результате сложилось положение, при котором граждане, работающие в одних и тех же условиях, имеют различные виды и размеры гарантий и компенсаций, хотя в соответствии с их правовой природой они должны предоставляться всем гражданам в одинаковом объеме.

Так, вышеуказанным федеральным законом была ликвидирована гарантия, предусматривающая выплату 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 5 лет.

В то же время такая норма сохранилась в законодательстве многих северных субъектов Российской Федерации (Сахалинская, Амурская, Архангельская области, Республика Тыва, Чукотский, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа, Республика Саха (Якутия) и так далее), в связи с чем на одной и той же территории данная гарантия предоставляется работникам, получающим зарплату за счет средств региональных бюджетов, и не предоставляется работникам, получающим зарплату из средств федерального бюджета.

В ряде северных субъектов Российской Федерации (Амурская, Сахалинская, Томская области, Республика Бурятия, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа, Республика Саха (Якутия) и так далее) за счет средств региональных бюджетов начисляются более высокие районные коэффициенты к заработной плате, чем установлены для работников федеральной сферы.

Практически во всех северных субъектах Российской Федерации широкое распространение имеет тенденция уклонения работодателей частного сектора экономики, относящегося преимущественно к малому и среднему бизнесу, от предоставления гарантий и компенсаций своим работникам, поскольку это ведет к увеличению себестоимости производимой их предприятиями продукции и снижает ее конкурентоспособность.

Имеют место и недостатки в сфере финансового обеспечения предусмотренных в нормативных актах, коллективных и двусторонних трудовых договорах гарантий и компенсаций.

Так, в связи с недостаточностью в бюджетах северных субъектов Российской Федерации финансовых средств имеют место непредставление, задержка в предоставлении, денежная задолженность по неиспользованным работниками гарантиям и компенсациям (например, в Республике Тыва, Хабаровском крае и ряде других регионов имеется кредиторская задолженность перед работниками бюджетной сферы по выплате компенсаций расходов на оплату проезда к месту отдыха, при переезде в другую местность).

Неблагоприятные тенденции в развитии "северного" законодательства и северных регионов повлекли ряд негативных последствий для развития трудовой сферы Севера:

- снижение численности активного населения за счет его миграционной убыли (отток трудоспособного населения, недостаточное замещение ушедших вновь прибывающими трудоспособными гражданами) в связи со значительным снижением экономических и социальных стимулов для работы на Севере;

- ухудшение возрастной структуры населения за счет отъезда с Севера молодежи на учебу и невозвращения обратно, отсутствия экономических условий для отъезда с Севера лиц нетрудоспособного возраста и больных;

- сокращение возможностей для расширенного воспроизводства рабочей силы в связи с ухудшившимися материальными условиями жизни на Севере;

- снижение профессионального уровня работающих в связи с отъездом с Севера высококвалифицированных работников и отсутствием стимулов для привлечения сюда квалифицированных кадров;

- рост безработицы в связи со значительной степенью моноструктурности экономики северных территорий, закрытием нерентабельных предприятий, многие из которых являются градообразующими, что снижает возможности населения по трудоустройству;

- снижение уровня трудовой занятости представителей коренных малочисленных народов Севера в связи со свертыванием деятельности традиционных отраслей хозяйствования и слабой возможностью их адаптации к современным рыночным условиям;

- усиление социальной напряженности в северных регионах на фоне снижения уровня социального партнерства государства, бизнеса и общества в трудовой сфере.

В последнее время наметились определенные позитивные изменения как в законодательном регулировании, так и в правоприменительной практике в сфере трудовых отношений на Севере.

Так, после долгих лет и больших усилий в Трудовой кодекс Российской Федерации было включено положение в области регулирования труда вахтовиков, устанавливающее, что гарантии и компенсации работникам, выезжающим для выполнения работ вахтовым методом в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности из тех же или других районов Крайнего Севера и приравненных к ним

местностей, устанавливаются в соответствии с нормами трудового законодательства, регулирующего работу в районах Севера.

Большая работа в сфере трудовых правоотношений в северных субъектах Российской Федерации проводится органами государственной власти и муниципальных образований, а также профсоюзными и иными общественными организациями: принятие регионального трудового законодательства, создание трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений, заключение многосторонних соглашений, коллективных договоров, изучение и развитие рынка труда, проведение мероприятий по закреплению кадров и так далее.

Новые и интересные подходы в решении социальных вопросов, в том числе в области трудовых правоотношений, демонстрируют ряд частных компаний (ОАО "ЛУКОЙЛ", "Газпром", "Норникель" и так далее), работающих в северных регионах: принятие социальных кодексов, регулирующих вопросы предоставления социальных гарантий работникам компаний и их участия в жизни общества, разработка внутрикорпоративных систем пенсионного обеспечения и страховой защиты их работников, осуществление различных социальных и благотворительных программ.

Активная и согласованная деятельность государства, общественных институтов и предпринимательских структур в области социально-экономического развития северных регионов является необходимым условием для устранения негативных последствий предшествующего периода и обеспечения их устойчивого развития в будущем.

Основополагающее значение для этого имеет:

включение в приоритеты государственной политики вопросов социально-экономического развития Севера Российской Федерации в целях создания благоприятных условий для проживающего здесь населения;

восстановление действенности системы северных гарантий и компенсаций как главного механизма социально-экономического развития северных регионов, развитие этой системы с учетом новых рыночных условий и интересов защиты социальных прав проживающих и работающих на Севере граждан;

обеспечение эффективности функционирования всех элементов в сфере труда и занятости на Севере: оптимизация миграционных процессов, сокращение уровня безработицы и увеличение занятости населения, особенно коренных малочисленных народов Севера, улучшение условий труда и отдыха работников и так далее;

совершенствование государственного регулирования в областях, непосредственно влияющих на развитие трудовой сферы в северных регионах: обеспечение жилищных, образовательных, пенсионных и других прав граждан, проживающих на Севере;

развитие системы социального партнерства всех общественных институтов на основе определения их общих целей и задач и обеспечения сбалансированности их взаимных интересов.

Для решения этих задач необходимо осуществить комплекс организационных, финансовых, правовых и иных мер на федеральном и региональном уровнях, в связи с чем участники "круглого стола" рекомендуют:

1. Правительству Российской Федерации:

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);

разработать научно обоснованную миграционную политику на Севере на основе необходимости оптимизации миграционных потоков;

разработать меры по привлечению квалифицированных кадров для работы на Севере, подготовке необходимых специалистов в учебных заведениях, в первую очередь расположенных в северных регионах, закреплению специалистов на рабочих местах;

разработать перечень медицинских противопоказаний к работе на Севере, а также систему обязательного страхования жизни и здоровья граждан, выезжающих для работы в северные регионы, и мониторинга состояния их здоровья;

предусмотреть дополнительные гарантии и компенсации в области социальной защиты граждан, проживающих и работающих в тяжелых природно-климатических условиях, установить повышенные размеры районных коэффициентов (единых для всех производственных и непроизводственных отраслей) и процентных надбавок в целях возмещения населению повышенных затрат на его жизнеобеспечение и стимулирования трудовой миграции в районы Севера;

рассмотреть вопрос о возмещении субъектам Российской Федерации расходов, связанных с выездом граждан из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 1992 года № 572 "О компенсации расходов, связанных с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей", а также погасить задолженность федерального бюджета по другим расходам, связанным с предоставлением гарантий и компенсаций в соответствии с федеральным законодательством, действовавшим до 2005 года;

внести изменение в постановление Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 года № 516 "Об утверждении правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьями 27 и 28 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", предусматривающее включение в трудовой стаж периодов работы независимо от продолжительности рабочего времени;

разработать механизмы средне- и долгосрочных соглашений федерального правительства с крупными компаниями и финансово-промышленными группами

по совместной реализации программ освоения природных ресурсов Севера с учетом интересов социального развития северных регионов;

разработать дополнительные механизмы (налоговые, бюджетные и другие) компенсации работодателям в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях затрат на предоставление гарантий и компенсаций их работникам;

принять меры по ускорению выезда с Севера нетрудоспособного населения;

обеспечить выполнение мероприятий, предусмотренных федеральной целевой программой "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года", разработать меры поддержки традиционных форм хозяйствования этих народов, в первую очередь оленеводства, рыболовства и охоты;

вести детализированную ежегодную статистическую отчетность о социально-экономическом развитии районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а также коренных малочисленных народов Севера, с отражением в ней трудовых и социально-правовых отношений.

2. Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

разработать федеральные законы, а также внести изменения в действующие федеральные законы, в том числе восстановить действие отмененных гарантий и компенсаций, а также усовершенствовать механизм их реализации:

льготное исчисление (год за полтора) трудового стажа за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также восстановить в трудовом стаже работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях период ухода матери за ребенком до достижения им возраста 3 лет и время обучения в вузе;

право для лиц моложе 30 лет на получение процентной надбавки к заработной плате в полном объеме с первого года работы, если они проживали перед началом трудовой деятельности в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях не менее 5 лет;

начисление процентной надбавки на стипендию студентов, обучающихся в высших и средних профессиональных учебных заведениях в северных регионах;

право на оплату проезда и провоза багажа выезжающим на постоянное место жительства из районов Крайнего Севера нетрудоспособным гражданам, утратившим свое право на компенсацию расходов по месту работы, и определить порядок его реализации, установив источником финансирования федеральный бюджет;

выплату пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам в размере полного заработка с учетом районного коэффициента и процентной надбавки без ограничения их максимальным размером (с учетом постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2007 года № 4-П);

сохранение среднего месячного заработка на период трудоустройства, но не свыше 6 месяцев со дня увольнения (с зачетом выходного пособия), за работниками при увольнении в связи с ликвидацией организации либо сокращением численности или штата работников организации;

нормы прямого действия, предусматривающие сокращенную (36-часовую) рабочую неделю для женщин, работающих в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним, гарантии медицинского обслуживания без указания на необходимость их включения в коллективный договор. Исключить в дальнейшем при принятии норм трудового законодательства отсылку на регулирование правоотношений нормами коллективных договоров;

распространить право проезда и провоза багажа за счет средств работодателя на опекаемых (подопечных) детей к месту использования отпуска опекуна (попечителя), приемного родителя, а также совершеннолетних детей-студентов, проживающих совместно с работником;

установить на федеральном уровне гарантии и компенсации для лиц, работающих в организациях, не относящихся к бюджетной сфере, определив их размер не ниже гарантий и компенсаций для лиц, работающих в организациях, финансируемых из федерального бюджета, законодательно предусмотреть обязанность всех работодателей по предоставлению гарантий и компенсаций, а также разработать правовой механизм возмещения им произведенных расходов;

уточнить понятие минимального размера оплаты труда, исключив из него компенсационные и стимулирующие (в том числе районные коэффициенты и процентные надбавки) выплаты; установить, что размеры тарифных ставок, окладов, базовых окладов не могут быть ниже минимального размера оплаты труда;

установить ежемесячную доплату к пенсии малоимущим неработающим пенсионерам, доводящую ее размер до среднероссийского показателя соотношения среднего размера трудовой пенсии и величины прожиточного уровня пенсионера, установить льготный порядок выхода на пенсию зоотехников и веттехников, работающих в оленеводческих бригадах;

вести квотирование целевых мест для представителей коренных малочисленных народов Севера в образовательных учреждениях среднего и высшего профессионального образования.

3. Органам государственной власти северных субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

обеспечить предоставление гарантий и компенсаций лицам, получающим их за счет средств региональных и местных бюджетов, в объеме не ниже, чем установлено в федеральном законодательстве;

разработать региональные программы, обеспечивающие эффективное регулирование миграционных процессов, гармонизацию трудовых отношений, устойчивое социальное развитие территорий.

4. Работодателям негосударственного сектора экономики:

принять меры к сокращению и ликвидации просроченной задолженности перед работниками по выплате им заработной платы;

обеспечить при заключении коллективных договоров с работниками включение в них гарантий и компенсаций, предусмотренных законодательством для граждан, работающих в бюджетной сфере;

расширить практику создания объединений работодателей, их участия в заключении трехсторонних соглашений, предусматривающих социальные гарантии работникам организаций, входящих в эти объединения, обеспечить обязательность для них данных соглашений;

не допускать при проведении реструктуризации организаций в течение определенного переходного периода снижение уровня социальных гарантий работникам дочерних предприятий, распространив на них действие коллективного договора материнской организации;

изучить и применить положительный опыт других организаций в сфере социального партнерства бизнеса, общества и государства как важнейшую меру по обеспечению стабильности общества и устойчивого развития государства.

5. Профсоюзным и иным общественным организациям:

принимать активное участие в обеспечении прав трудящихся при заключении коллективных договоров с работодателями, а также в защите их интересов в государственных и судебных органах.

Председатель Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

Г.Д. Олейник

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О ЖИЛИЩНЫХ СУБСИДИЯХ ГРАЖДАНАМ, ВЫЕЗЖАЮЩИМ ИЗ РАЙОНОВ КРАЙНЕГО СЕВЕРА И ПРИРАВНЕННЫХ К НИМ МЕСТНОСТЕЙ"

12 марта 2008 года в Совете Федерации Комитетом Совета Федерации проведено заседание "круглого стола" на тему "Проблемы реализации Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей".

На "круглом столе" был обсужден ряд актуальных вопросов, в том числе положение и правовое обеспечение в области переселения граждан из северных регионов, правоприменительная практика в сфере реализации Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" и меры по его совершенствованию.

В работе "круглого стола" приняли участие члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представители федеральных министерств и ведомств, северных субъектов Россий-

ской Федерации, общественных организаций, работники аппаратов Совета Федерации, Государственной Думы, представители средств массовой информации.

С докладом выступил директор Департамента развития Дальнего Востока и северных территорий Министерства регионального развития Российской Федерации Г.Д. Бухтин. На заседании выступили А.С. Старовойтов — заместитель руководителя Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству; Е.Г. Зленко — заместитель председателя Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа; Н.П. Максимова — председатель комитета Мурманской областной Думы по социальной политике и охране здоровья; Ю.В. Генералов — вице-губернатор — заместитель председателя правительства Камчатского края и другие.

Вел заседание и выступил председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник.

По итогам заседания "круглого стола" приняты Рекомендации, которые публикуются ниже.

Участники заседания "круглого стола" отмечают, что обеспечение гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, права на получение жилищных субсидий, установленного действующим законодательством, для переезда на жительство в благоприятные для проживания регионы Российской Федерации является важной государственной задачей, необходимость решения которой обусловлена социальными, экономическими и иными причинами.

Однако в последние годы данная задача решалась неудовлетворительно. Основной причиной такого положения являлось недостаточное выделение средств из федерального бюджета на финансирование программы по переселению северян. После многочисленных обращений из северных регионов о необходимости скорейшего решения данной проблемы Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" средства на переселение по сравнению с последними годами были увеличены практически в 6 раз: в 2008 году на эти цели предусмотрено 7485,35 млн. рублей, в 2009 году — 8450,25 млн. рублей и в 2010 году — 8717,7 млн. рублей.

В связи с резким увеличением объемов финансирования особое значение приобретает вопрос о рациональном использовании выделяемых на переселение средств. Однако существующие в настоящее время в этой сфере правовые и организационные механизмы не позволяют эффективно решать данную задачу.

Основным правовым механизмом, регулирующим вопросы переселения северян, является Федеральный закон от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей". Анализ правоприменительной практики в области реализации этого закона указывает на его недостаточную эффективность. Среди главных недостатков федерального закона органы государственной власти северных субъектов Российской Федерации отмечают следующие.

В законе устанавливается 5 очередей граждан на получение жилищных субсидий. Очередность получения субсидий определяется социальным положением граждан: преимущественное право на субсидию имеют наиболее социально незащищенные граждане. При этом выделение средств для каждой последующей очереди производится после предоставления субсидий всем очередникам предыдущей очереди.

Данный порядок, по мнению властей и граждан многих северных субъектов Российской Федерации, не обеспечивает справедливого распределения средств среди очередников, поскольку в условиях ограниченного финансирования закона создается ситуация, при которой граждане, находящиеся в нижестоящих очередях, фактически лишаются возможности на получение жилищной субсидии. В связи с этим субъектами Российской Федерации постоянно поднимается вопрос о пропорциональном распределении средств между существующими очередями.

Другим негативным следствием такого положения является то, что во многих субъектах Российской Федерации практически все средства, выделяемые на субсидии, расходуются на очередников первой очереди, среди которых большую часть составляют трудоспособные граждане, выезжающие из ликвидируемых населенных пунктов. Таким образом, не достигается основная цель федерального закона — обеспечение субсидиями нетрудоспособных граждан. Решением данной проблемы было бы регулирование переселения лиц из ликвидированных населенных пунктов другим федеральным законом и из других финансовых источников, однако соответствующие законодательные инициативы блокируются Правительством Российской Федерации.

Серьезным недостатком федерального закона является установленный им механизм расчета размера жилищных субсидий, что также не способствует решению задачи скорейшего переселения с Севера нетрудоспособных граждан. Статьей 5 указанного федерального закона предусматривается, что размер субсидий определяется исходя из состава семьи, выезжающей или выехавшей из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей; социальной нормы площади жилья на каждого члена семьи; норматива предоставления жилищных субсидий в зависимости от стажа работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Предоставление субсидий в зависимости от стажа работы (времени проживания — для инвалидов) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях ведет к тому, что размер субсидии может составлять от 100% до 75% от стоимости приобретаемого жилья и не каждый имеющий право на субсидию имеет возможность доплатить необходимую для покупки жилья сумму.

Порядок расчета размера субсидий на основании средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья в регионе вселения, которая определяется ежеквартально федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации, ведет к установлению этим органом зани-

женных размеров средней рыночной стоимости 1 кв. метра жилья, существенно меньших его реальной стоимости.

При существующих условиях на рынке жилья объем приходящихся на жилищную субсидию средств покрывает в среднем 70% от стоимости приобретаемого жилья. В связи с этим субъекты Российской Федерации сообщают о большом количестве отказов очередников от получения жилищных субсидий. Так, в Чукотском автономном округе в 2007 году выдача сертификатов составила только 45,3% от их общего числа, в том числе и из-за добровольного отказа от них граждан. Данное обстоятельство обуславливает необходимость разработки механизмов, создающих для граждан возможность получения недостающих для приобретения жилья средств.

Установленный порядок определения размера субсидий в соответствии с нормативами стоимости 1 кв. метра общей площади жилья по субъектам Российской Федерации на практике ведет к нарушению равенства прав граждан при выдаче им субсидий, поскольку граждане, выезжающие в различные регионы, получают разные размеры жилищных субсидий, причем эта разница может составлять значительные суммы.

Так, в соответствии с приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 13 июня 2007 года № 48 "О нормативе стоимости одного квадратного метра общей площади жилья на второе полугодие 2007 года и средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилья по субъектам Российской Федерации на третий квартал 2007 года" гражданам, выезжающим для проживания, например, в Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, предоставляется жилищная субсидия из расчета 9,7 тыс. рублей стоимости 1 кв. метра жилой площади, а для выезжающих для проживания в Москву — 53,6 тыс. рублей, то есть более чем в 5 раз.

При этом закон не устанавливает механизмы, регулирующие обоснованность выдачи жилищных субсидий гражданам для переезда в тот или иной регион Российской Федерации (например, возвращение на проживание в регион, откуда гражданин выехал для работы на Север), а также механизмы контроля и ответственности за использование ими средств, предоставленных на жилищную субсидию, что создает широкую возможность для злоупотреблений.

Данная ситуация приводит к тому, что граждане, имеющие право на получение жилищной субсидии, зачастую заявляют о своем намерении переехать на жительство в тот регион России, где установлен более высокий норматив стоимости 1 кв. метра жилья. Так, по сообщению из Республики Саха (Якутия), если из общего числа граждан, получивших жилищные сертификаты, в 2006 году Москву для переезда избрали 1,2% граждан, то в 2007 году — 5,9%, а на 2008 год уже записались 70,2%. В связи с этим в 2007 году в республике сертификаты были предоставлены 323 гражданам, а в 2008 году их планируется выдать не более 124.

Вызывает много замечаний предусмотренный Федеральным законом "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и при-

равненных к ним местностей" порядок установления размера жилищных субсидий вне зависимости от того, передавал ли гражданин местным органам власти при получении субсидии свое жилье, и от его стоимости (так, по сообщению из Ханты-Мансийского автономного округа, в ряде его населенных пунктов реальная рыночная стоимость занимаемого гражданами жилья кратно превышает размер жилищной субсидии).

Требует регулирования законом распределение полномочий по предоставлению субсидий между субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также ряд других вопросов.

Остался неурегулированным законодательно вопрос, связанный с переездом граждан на новое место жительства при получении жилищной субсидии. Поскольку абсолютная часть получателей субсидий является нетрудоспособными и малоимущими гражданами, у них отсутствуют средства для оплаты их проезда и провоза багажа.

Неудовлетворительна практика принятия и реализации подзаконных нормативных актов, направленных на обеспечение исполнения закона. Так, хотя указанный федеральный закон был принят еще в 2002 году, только с 1 января 2005 года постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2004 года № 305 "О порядке предоставления за счет средств федерального бюджета жилищных субсидий гражданам, выезжающим (выехавшим) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" был введен в действие механизм предоставления жилищных сертификатов.

Однако уже через два года постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 года № 153 были утверждены Правила выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы "Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством" Федеральной целевой программы "Жилище" на 2002—2010 годы, устанавливающие новый порядок выдачи сертификатов. Как и в ранее принятом постановлении, данный порядок был недостаточно проработан, является усложненным и громоздким.

При принятии и реализации этих документов в сфере использования выделенных на жилищные субсидии средств сложилась недопустимая ситуация: в 2005 году эти средства совсем не были использованы, в 2006 году было освоено только 36,33% (с учетом переходящих сумм — 58,42%) средств, а в 2007 году (по данным на 1 октября 2007 года) — 65,6%.

Требуют доработки и другие нормативные акты Правительства Российской Федерации. Так, субъекты Российской Федерации отмечают несовершенство Положения о регистрации и учете граждан, имеющих право на получение жилищных субсидий в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей", утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2002 года № 879, а также Методики распределения по субъектам Российской Федерации средств федерального бюджета на жилищные

субсидии гражданам, выезжающим (выехавшим) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2003 года № 433. Данные документы, по мнению субъектов Российской Федерации, оставляют неурегулированными ряд важных вопросов и недостаточно учитывают специфические особенности регионов.

Таким образом, несвоевременность принятия и недоработанность нормативных актов, а также чрезмерная частота внесения Правительством Российской Федерации изменений в порядок выдачи субсидий существенно снижают эффективность реализации программы переселения северян.

Требует совершенствования и механизм реализации жилищных сертификатов субъектами Российской Федерации. Согласно информации Счетной палаты Российской Федерации о выдаче за 9 месяцев 2007 года жилищных сертификатов гражданам, выезжающим из северных регионов, в субъекты Российской Федерации в этот период было направлено 1023 сертификата, из которых гражданам было выдано 624 сертификата, или 61 % от всех направленных.

Участники "круглого стола" считают, что для решения задачи переселения северян необходимо осуществить комплекс организационных, финансовых, правовых и иных мер на федеральном и региональном уровнях, в связи с чем р е к о м е н д у ю т:

1. Правительству Российской Федерации:

внести необходимую корректировку в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации с учетом мнения субъектов Российской Федерации в целях совершенствования порядка выдачи жилищных субсидий выезжающим с Севера гражданам и установить строгий финансовый контроль за своевременным и полным использованием средств, направляемых на выдачу жилищных субсидий;

принять дополнительные меры, направленные на ускорение решения проблемы выезда из северных регионов неработающих граждан, в том числе за счет:

выделения из федерального бюджета средств на компенсацию выезжающим гражданам оплаты жилья по найму по новому месту жительства;

обеспечения долевого финансирования строительства жилья из средств федерального бюджета, региональных и местных бюджетов (регионов выезда и вселения граждан), предприятий и средств граждан;

субсидирования из федерального бюджета частичного покрытия процентных платежей по ипотечным кредитам гражданам, имеющим право на получение жилищных субсидий, но приобретающим жилье за счет собственных средств;

недопущения отмены практики направления остатков неиспользованных в текущем финансовом году средств на оплату жилищных сертификатов на те же цели в следующем финансовом году;

рассмотреть вопрос о целесообразности выделения в федеральном бюджете средств (в том числе за счет части средств, направляемых на переселение северян) на строительство социального жилья для нетрудоспособных граждан, создания дополнительных мест в специализированных учреждениях для инвалидов, а также на оказание субъектами Российской Федерации помощи гражданам, выезжающим или выехавшим с Севера, в рамках региональных программ по переселению;

обеспечить выполнение мер, предусмотренных Планом 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), направленных на решение жилищных вопросов граждан, выезжающих с Севера для проживания в другие регионы;

утвердить перечень населенных пунктов на Севере, подлежащих ликвидации в связи с прекращением деятельности находящихся на их территории градообразующих предприятий и воинских частей или в связи с отсутствием перспектив для развития этих населенных пунктов, и определить меры по переселению проживающих в них граждан.

2. Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:

разработать проекты федеральных законов по вопросам:

ликвидации населенных пунктов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и меры социальной защиты проживающих в них граждан;

компенсации нетрудоспособным гражданам, выезжающим с Севера (в том числе в связи с получением жилищных субсидий), затрат на их проезд и провоз имущества;

предоставления бюджетных и налоговых льгот компаниям, привлекающим собственные средства на переселение из северных регионов пенсионеров, работавших в этих организациях.

внести изменения в Федеральный закон "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" в части:

введения пропорциональности при распределении жилищных субсидий по различным категориям очередников с учетом приоритета на жилищные субсидии социально незащищенных граждан;

совершенствования порядка расчета размера предоставляемых жилищных субсидий;

использования при расчете размера субсидий среднероссийской рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилья, аналогично порядку, установленному ранее действовавшим Федеральным законом от 25 июля 1998 года № 131-ФЗ "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей";

расширения сферы использования жилищных субсидий, включая предоставление субсидий гражданам, желающим переселиться из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в места с благоприятными условиями проживания на территории этого же субъекта Российской Федерации;

расширения полномочий субъектов Российской Федерации по предоставлению жилищных субсидий, а также установлению полномочий органов местного самоуправления по учету граждан, имеющих право на субсидии;

разработки механизмов контроля и ответственности граждан за целевое использование средств, полученных ими по жилищным субсидиям.

3. Органам государственной власти северных субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

принять меры по совершенствованию организационных мер по реализации поступающих в субъект Российской Федерации жилищных сертификатов;

разработать систему оказания гражданам, получившим жилищные субсидии, помощи в приобретении жилья в других регионах Российской Федерации.

4. Комитету Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов:

организовать проведение интернет-конференции на интернет-сайте Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов по обсуждению внесенных на "круглом столе" предложений по совершенствованию норм Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей";

обеспечить разработку проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" с учетом предложений по совершенствованию норм данного федерального закона.

Председатель Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

Г.Д. Олейник

МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

О ПОЕЗДКЕ ДЕЛЕГАЦИИ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ СЕВЕРА И МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ В КОРОЛЕВСТВО ДАНИЯ С ПОСЕЩЕНИЕМ ГРЕНЛАНДИИ

С 18 по 23 ноября 2007 года делегация Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов совершила рабочий визит в Королевство Дания с посещением ее автономной территории Гренландии. В состав делегации входили Г.Д. Олейник — председатель комитета, руководитель делегации, И.В. Васильев — заместитель председателя комитета, Ю.Л. Воробьев — член комитета, Н.В. Косарев — заместитель председателя Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды, А.Ю. Миронов — заместитель руководителя аппарата комитета.

Целью визита было ознакомление с законодательством и организацией работы по взаимодействию органов государственной власти Дании и Гренландии по важнейшим вопросам жизнеобеспечения населения отдаленной северной территории, развития экономики, оказания социальной поддержки отдельным группам населения, в том числе представителям коренных народов Гренландии.

В ходе визита в столице автономии городе Нууке делегацией проведены встречи с председателем Ландстинга (парламента) Гренландии Й. Мотцфельдом, вице-спикером П. Бертелсенем, председателем Комитета Ландстинга по международным делам и безопасности К. Кристиансенем и членами этого комитета, в директорате (министерстве) по экономике и туризму, в Совете по предпринимательству и туризму, в Инуитском приполярном Совете и другие. По информации руководства Ландстинга, это была первая делегация, представляющая органы государственной власти России, посетившая Гренландию.

Непосредственно перед посещением Гренландии и на обратном пути по итогам визита делегация встретила с послом Российской Федерации в Королевстве Дания Т.О. Рамишвили.

Делегация подробно познакомилась с государственным устройством Гренландии, организацией работы Ландстинга, разделением полномочий между органами государственной власти Дании и Гренландии.

В соответствии с Законом Дании "О внутреннем самоуправлении Гренландии" это — территория с широкими правами автономии, имеющая высокий уровень самостоятельности, в том числе свое налоговое, таможенное и акцизное регулирование. Ландстинг (парламент) Гренландии состоит из 31 депутата, избираемого по пропорциональной системе на 4 года. Большинство парламента формирует прави-

тельство. В соответствии с законодательством обязательными являются 3 комитета — по внешнеполитическим вопросам и политике безопасности, по финансам и по ревизии расходов. Всего в настоящее время в Ландстинге 15 комитетов. На постоянной основе работает только часть депутатов. В течение года проводится две сессии общей продолжительностью до 4,5 месяца. Гренландия имеет два места в парламенте Дании и два места в Северном Совете.

В соответствии с указанным законом и соглашениями между правительствами о делегировании полномочий по большинству вопросов внутренней политики, экономики и жизнеобеспечения органы внутреннего самоуправления Гренландии самостоятельны в принятии решений. В то же время гренландские директораты (министерства) работают во взаимодействии с министерствами Дании. В связи с этим заслуживает внимания то, что каждое министерство Дании имеет в своей структуре подразделения, отвечающие за автономные территории (Гренландия и Фарерские острова). Для реализации делегированных полномочий Дания оказывает Гренландии финансовую помощь (блок-помощь) в объеме 550—580 млн. долларов, что составляет примерно 30% ВВП Гренландии. Кроме того, Гренландия ежегодно получает от Евросоюза компенсацию в объеме 42,5 млн. евро за право ловли рыбы странами ЕС в экономической зоне Гренландии и дополнительную помощь на региональное развитие в сумме 25 млн. евро.

Вопросами внешних отношений, включая внешнюю торговлю, а также безопасности власти Гренландии занимаются совместно и по согласованию с МИД Дании, за исключения вопросов, связанных с рыболовством и охотничьим промыслом (основа экономики Гренландии), в решении которых во внешних отношениях Гренландия самостоятельна.

Будущее экономическое развитие власти Гренландии связывают с разработкой полезных ископаемых, которыми, как показывают проведенные исследования, территория острова потенциально богата (каменный уголь, урановые и цинковые руды, цветные и редкие металлы, золото (уже идет добыча), рубины и алмазы, продолжаются работы на шельфе по разведке на нефть и газ). В связи с этим третий год продолжаются переговоры между органами власти Дании и Гренландии о дополнительном расширении полномочий Гренландии, прежде всего в сфере, связанной с минерально-сырьевыми ресурсами. Власти Гренландии хотят получить полную самостоятельность в этих вопросах, в том числе пытаются договориться, чтобы все доходы от использования полезных ископаемых, добываемых на их территории, поступали в бюджет автономии (в настоящее время доходы распределяются поровну). В обмен на такую договоренность они не исключают полного отказа в будущем от блок-помощи, оказываемой Данией.

Другим важнейшим для Гренландии вопросом является начинающаяся реформа местного самоуправления. В настоящее время Гренландия делится на 18 коммун (муниципалитетов), имеющих достаточно широкую самостоятельность в решении местных вопросов, но низкий уровень самообеспечения. В основном они дотируются из бюджета Гренландии. В ходе реформы предполагается, что уже в 2009 году

останется 4 коммуны и постепенно будут увеличиваться их полномочия, самостоятельность и самодостаточность. Вся реформа местного самоуправления рассчитана на 25—30 лет.

Особое внимание делегация уделяла изучению вопросов организации жизнеобеспечения отдаленных территорий и социальной поддержки населения. Эти вопросы в основном находятся в ведении коммун. В то же время по заказу правительства Гренландии работают две компании, занимающиеся поставками всей необходимой продукции, включая энергоресурсы, во все отдаленные районы Гренландии.

Жизнеобеспечение населения Гренландии в определяющей степени зависит от авиации, поскольку иных видов транспорта, за исключением сезонного морского, нет. Поэтому имеется широко развитая система авиасообщения, состоящая из 18 аэропортов, расположенных во всех основных населенных пунктах острова, и авиакомпания "Air Greenland", значительная часть акций которой принадлежит правительству. Авиакомпания располагает мощными самолетами и вертолетами, приспособленными для полетов в экстремальных условиях Арктики.

Несмотря на высокие авиатарифы, постоянную льготу имеют только пенсионеры, которые оплачивают 50% стоимости билетов. Все остальные граждане при возникновении необходимости в оказании им финансовой помощи на лечение, учебу, поездки и так далее должны обращаться за ней к руководству органа местного самоуправления (коммуны).

Гренландии нет необходимости иметь особую политику по отношению к коренным народам, поскольку из 56 тысяч населения острова более 40 тысяч являются представителями коренной нации — эскимосами. В то же время, как отмечалось в Ландстинге, постоянно ведется работа, направленная на то, чтобы коренное население принимало участие в решении всех вопросов жизни автономии.

Члены делегации считают, что посещение Гренландии было полезным и плодотворным. Многие из того, с чем познакомились члены делегации, может быть применено в Российской Федерации и будет использовано в работе комитета.

О ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ КАНАДСКО-РОССИЙСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ (NORDEP)

22 февраля 2008 года в Совете Федерации состоялось совещание на тему "О ходе реализации программы канадско-российского сотрудничества в области развития Северных территорий (NORDEP)". Открыл совещание председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник. В его вступительном слове нашли отражение промежуточные итоги реализации федерального и регионального компонентов программы NORDEP.

Особо была отмечена важность разрабатываемых в рамках программы NORDEP Методических рекомендаций по развитию кластерной политики в северных субъектах Российской Федерации, поскольку актуальность развития кластеров очевидна на примерах мирового лидера телекоммуникационных технологий финской NOKIA, мюнхенского автомобильного кластера BMW, высокотехнологичность автомобилей которого, постоянное усовершенствование с использованием инновационных технологий и изысканный дизайн сделали эту марку синонимом таких слов, как качество, респектабельность, стиль, а также примеры целого ряда крупнейших мировых компаний.

Глава программы технического сотрудничества советник посольства Канады в Российской Федерации Кати Чаба озвучила точку зрения канадской стороны на предварительные итоги реализации программы NORDEP. В ее выступлении была отмечена важность развития двусторонних связей, так как Россия и Канада являются странами, схожими по многим параметрам, в связи с чем решение многих проблем представляет взаимный интерес.

Отчет о ходе работы по программе NORDEP (АУКК) Ассоциации университетов и колледжей Канады был представлен директором отдела технического сотрудничества АУКК Валидом Мадхунум и ведущим специалистом программы NORDEP Екатериной Тарасовой.

Региональный компонент программы NORDEP был представлен заместителем председателя правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры по вопросам образования, науки и внешним связям А.Н. Майоровым, председателем Комитета по внешним связям Ханты-Мансийского автономного округа — Югры Э.Б. Сахаутдиновой, заместителем председателя — начальником управления по международной деятельности этого же комитета И.В. Безносовой, представителем Департамента международных и межрегиональных связей Ямало-Ненецкого автономного округа О.В. Белозеровой, заместителем директора Департамента предпринимательства и уровня жизни населения — начальником отдела территориального развития Министерства экономического развития и внешних связей Хабаровского края В.В. Ещенко.

В выступлении первого вице-президента Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации П.В. Суляндзиги была подчеркнута важность участия коренных народов в программе NORDEP.

В ходе работы партнерами программы NORDEP были намечены планы дальнейшего развития и укрепления российско-канадских отношений в рамках реализации Программы канадско-российского сотрудничества в области развития Северных территорий (NORDEP).

По завершении официальных мероприятий был организован прием в канадском посольстве от имени посла Канады в Российской Федерации Ральфа Лисишина.

Вниманию наших читателей!

В издательстве "Современная экономика и право" в конце 2007 года вышла книга А.С. Матвеева, О.А. Матвеева "Преобразование экономики северных регионов России на современном этапе". Одним из авторов монографии является Александр Сафронович Матвеев, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, представитель от Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия).

Авторы монографии посвятили свое новое исследование актуальным проблемам природопользования на современном этапе экономических реформ, структурно-инвестиционным преобразованиям экономики Крайнего Севера и приравненных к нему районов. Особое внимание уделено государственному регулированию структуры и диверсификации региональной экономики в целях адаптации к рыночным условиям хозяйствования. Предлагаются программно-целевые методы управления инвестиционно-структурными преобразованиями, исследуются проблемы оценки народнохозяйственной эффективности реализуемых в северных регионах крупных инвестиционных проектов.

Монография будет интересна всем, кто занимается проблемами экономики северных регионов, руководителям органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Научно-информационный бюллетень "Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации" выходит два раза в год — в апреле и октябре. Материалы для публикации в апрельском выпуске необходимо направлять в аппарат комитета не позднее 15 марта, а в октябрьский выпуск — до середины сентября.

Бюллетень рассылается в библиотеку Администрации Президента Российской Федерации, членам Совета Федерации, в Государственную Думу, Аппарат Правительства Российской Федерации, органы государственной власти северных субъектов Российской Федерации, научные учреждения, занимающиеся исследованиями экономических, социальных, экологических, энергетических проблем, университеты ряда северных регионов, общественные организации, а также в национальные библиотеки страны.

Более подробную информацию о публикации статей и других информационных материалов в бюллетене можно получить в аппарате Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов (тел. 203—95—21, факс: 203—57—23, 692—61—78, электронная почта: AUMironov@council.gov.ru), NI Peresyukina@council.gov.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА НА СЕВЕРЕ

- Северное измерение глобальных проблем: первые итоги Международного полярного года. 3
- М.Е. Николаев.** Единое интеллектуальное пространство — важнейшее условие инновационного развития Севера 4
- Г.Д. Олейник.** Вопросы законодательного обеспечения интересов Российской Федерации в Арктическом регионе в контексте мировой политики 8
- В.И. Голдин.** Роль классического университета в обеспечении устойчивого развития Арктики и Севера 11
- В.М. Членов.** О состоянии и развитии сети автомобильных дорог Республики Саха (Якутия) 22

ЭКОНОМИКА, МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

- А.М. Фадеев.** Освоение шельфа: шаг за шагом 27
- В.А. Цукерман.** Проблемы и перспективы инновационной стратегии функционирования горно-промышленного комплекса северных регионов . . 32
- О социально-экономическом положении субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам, в 2007 году (*информационно-аналитическая справка*) 41
- В.Ф. Патенко.** Образ жизни 73
- Об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам, за 2007 год (*информационно-аналитическая справка*) 84
- О состоянии сети автомобильных дорог в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и ее развитии в свете реализации задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год (*информационно-аналитическая записка*). 103

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

О положении дел с лекарственным обеспечением граждан Российской Федерации, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях 116

Проблемы обеспечения образовательного процесса в сельской местности северных территорий в свете реформы образования в Российской Федерации 122

КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ

О концепции федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года" 136

Е.А. Галиновская. О совершенствовании законодательства о традиционном проживании и традиционном природопользовании коренных малочисленных народов 141

А.Н. Ямсков. Перспективы применения концепции "этнокультурного ландшафта при выделении и использовании территорий традиционного природопользования народов Севера. 145

В.А. Кряжков. Территории традиционного природопользования как форма реализации права коренных малочисленных народов на земли. . . 149

III международная специализированная выставка-ярмарка "Северная цивилизация — 2008" в рамках фестиваля народных мастеров и художников России "Жар-птица" 162

МАТЕРИАЛЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ, "КРУГЛЫХ СТОЛОВ" В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ

Обеспечение трудовых прав граждан Российской Федерации, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в системе социального партнерства государства, бизнеса и общества 163

Проблемы реализации Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" 171

МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

О поездке делегации Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в Королевство Дания с посещением Гренландии 179

О ходе реализации программы канадско-российского сотрудничества в области развития Северных территорий (NORDEP) 181

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
Комитет по делам Севера и малочисленных народов

**ПРОБЛЕМЫ СЕВЕРА И АРКТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

НАУЧНО-ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

Выпуск седьмой

Апрель, 2008

Материалы представлены
Комитетом Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

В подготовке материалов участвовали работники аппарата комитета:
*А.В. Жуганов, А.Ю. Миронов, В.И. Мацевский, Н.И. Пересыпкина,
И.Ю. Баталова, С.Н. Олекминская, 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 №