

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РЕШЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ И ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ СЕВЕРА РОССИИ\*

Фаузер В.В., Фаузер Г.Н.

*В статье обосновываются основные направления государственной политики в области социально-трудовых отношений и демографического развития северных регионов России; определяются уровни ответственности (государство – регион – корпорация); приводятся рекомендации Федеральному собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации по решению демографических и трудовых проблем.*

*The article is about the main directions of the state policy according to the solution of social, labor and demographic problems of the Russian north; the levels of responsibility are defined (state - region - corporation); recommendations to the Federal Assembly of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation according to the solution of demographic and labor problems are provided.*

**Ключевые слова:** Север России, государственная политика, население, демографическое развитие, уровень жизни, гарантии и компенсации.

**Keywords:** the North of Russia, state policy, population, demographic development, living standards, guarantees and compensation.

### Введение

Очевидно, что единых рецептов развития Российского Севера не существует. Между тем стратегия развития северных регионов России необходима. Актуальность этого вопроса продиктована серьезными, во многом взаимоисключающими, основаниями: значением природно-ресурсного потенциала Севера для экономической безопасности России; необходимостью сохранения традиционного природопользования как одного из важнейших условий сохранения этноса северных народов; непростой ситуацией в экономике Севера, где меньше, чем в других регионах России, возможностей перехода на рыночные отношения по общепринятой модели.

Для решения задачи обретения экономикой северных регионов России устойчивости необходимо преодоление диспропорций в развитии добывающих и обрабатывающих отраслей, сокращении доли ресурсов в структуре товарного производства при увеличении его физических объемов, а также равно эффективное развитие малого, среднего и крупного бизнеса.

Долгие годы проблема развития Севера рассматривалась исключительно с экономической точки зрения, упускался из виду другой, возможно, более важный аспект – человек. В тоже время активное освоение природно-ресурсного потенциала северных территорий привело: к техногенному

загрязнению окружающей среды; негативному воздействию на социокультурное развитие малочисленных народов Севера.

Почему появилась необходимость разработки стратегии именно сегодня? Можно выделить два момента. Во-первых, нарастающая дифференциация в уровне социально-экономического развития регионов России в условиях постсоветской анархии побудила Министерство экономического развития и торговли РФ выдвинуть концепцию сокращения различий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, получившую название «политика выравнивания». Появились Фонд финансовой поддержки регионов, Фонд регионального развития, Фонд реформирования региональных финансов, которые оказывали и оказывают помощь в развитии региональных экономик. Предполагалось, что постепенно сильные помогут слабым и диспропорции в развитии сократятся. Но этого не произошло. Слабые не хотели подтягиваться под средний уровень (если они подтянутся, то помогать им уже не будут), а сильные не очень-то и хотели тянуть слабых и параллельно развиваться (ведь излишки все равно отнимут). Политика показала свою неэффективность [1, с. 24].

Во-вторых, на наш взгляд, если все оставить как есть, то естественное течение существующих процессов приведет к реализации избирательного развития северных регионов, ориентированной прежде всего на оптимизацию добычи, обработки и экспорта сырьевых ресурсов.

Поэтому возникла настоятельная потребность в разработке стратегии развития северных регионов России, которая смогла бы определить пути их развития не только как источников сырья, но и как территорий, интенсивно развивающихся за счет эффективного использования всех имеющихся ресурсов.

### **1. Согласование интересов всех уровней менеджмента по управлению северными территориями.**

В этой ситуации особое значение приобретает задача согласования интересов всех уровней управления: государства, регионов, корпораций, местных сообществ и т.д. Необходим программный документ, ориентированный на следующие конечные результаты: создание условий для стабильного социально-экономического развития северных регионов; увеличение валового внутреннего продукта; повышение жизненного уровня населения; устранение диспропорций в социальном и экономическом развитии субъектов федерации, относящихся к Российскому Северу; реализация уникального геостратегического потенциала северных регионов.

Для достижения указанных целей социального и экономического возрождения северных регионов, закрепления их устойчивого развития и необходима единая стратегия развития, учитывающая особенности каждой территории. Разработка и реализация Стратегии развития в масштабах всего Российского Севера позволит использовать принципы, не востребованные при разработке стратегии развития отдельной территории:

- принцип синергетической эффективности – неэффективные с экономической точки зрения отдельные региональные проекты, имеющие стратегическое значение для муниципалитета, должны

быть сконфигурированы между собой так, чтобы обеспечить существенный рост общей, а через это и локальной экономической эффективности;

- принцип реалистичности, задаваемый точными временными рамками реализации отдельных проектов, расчетом имеющихся ресурсов и участием всех заинтересованных сторон;

- принцип синхронизации проектов – согласование темпа реализации каждого проекта в контексте других проектов и проектных замыслов с точки зрения кратко-, средне- и долгосрочных целей и взаимодополняемости;

- принцип трансграничности – границы составных проектов не замыкаются административными границами территорий.

Определение целей стратегии возможно с преимущественной ориентацией на решение глобальных, а уже через это локальных задач.

Поиск решения проблем сохранения и развития Севера имеет государственное значение, поэтому в ходе разработки стратегии важная роль должна быть уделена мерам государственного воздействия. После перехода к рыночным преобразованиям возобладал подход, исключаящий всякое государственное участие даже в тех видах хозяйственной деятельности, которые являются дотируемыми во всем мире. Необходим анализ проводимых мер государственной поддержки, определение приоритетных направлений развития, конкретных механизмов их реализации. Единых рецептов нет, но есть осознанная потребность использования всех имеющихся конкурентных преимуществ каждой конкретной территории в рамках единых для всех правил игры [2, с. 12-14].

*Государственная северная политика.* Сила федеративного государства основывается на силе его регионов, целостный организм жизнеспособен только тогда, когда здоровы составляющие его части. На основе такого подхода необходимо рассматривать вопрос об особенностях современной «северной» политики, представляющей важную составную часть региональной политики российского государства.

В связи с этим возникает важный вопрос, адекватна ли «северная» политика государства роли этого региона и способствует ли она его устойчивому социально-экономическому развитию, которое, в свою очередь, является условием устойчивого развития всей России.

Эффективная региональная политика должна включать несколько элементов: понимание специфики региона, выработку обоснованных мер и решений по развитию этого региона с учетом его специфики и последовательную реализацию этих решений в практической жизни. Присутствуют ли эти элементы в современной государственной политике в отношении северных территорий?

Стало очевидным, что продолжение политики 1990-2000-х гг. не только не обеспечивает устойчивое социально-экономическое развитие северных регионов, но и ведет к их деградации. Об этом на протяжении всех последних лет неустанно заявляли представители северных субъектов Российской Федерации. Для того чтобы наметилась устойчивая положительная динамика развития Севера, отношение к северным регионам должно быть в принципе изменено. В такой стране, как Россия, где

Север занимает более двух третей территории страны, должна быть сформирована специфическая государственная «северная» политика [3]. В основе такой политики должны быть использованы следующие принципы и механизмы:

- повышение роли государства в сочетании с рыночными механизмами в регулировании экономики и социальной сферы северных регионов;
- формирование общего экономического пространства страны с обязательным учетом специфики территорий с особыми условиями хозяйствования;
- комплексное социально-экономическое развитие северных территорий, в том числе новых районов освоения природных ресурсов. Поддержка действующих и создание новых территориально-производственных комплексов (кластеров);
- государственный протекционизм, направленный на создание для населения и отраслей хозяйства Севера не льгот и преференций, а благоприятного режима развития с учетом обеспечения государственных нужд и социальной сферы в производимой ими продукции;
- ускоренное внедрение достижений науки и новых технологий, обеспечивающее быстрый рост производства при сокращении времени технологического цикла и необходимого объема завоза и накопления топлива, сырьевых и других ресурсов;
- формирование межбюджетных отношений, политики налогообложения и таможенного регулирования с позиций равенства экономических условий для хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения;
- соизмерение экономического роста с возможностями эффективного хозяйствования в особых природно-климатических, экологических и географических условиях;
- поддержание ресурсно-природного потенциала с учетом необходимости удовлетворения потребностей будущих поколений;
- поддержание транспортных систем, обслуживающих основные грузопотоки на Севере, в том числе с учетом перспектив освоения континентального шельфа Российской Федерации и использования Северного морского пути;
- формирование бюджетной обеспеченности и достаточности северных территорий с учетом повышенных затрат на воспроизводство трудовых ресурсов и обеспечение жизни населения;
- оптимизация численности населения с учетом рыночных принципов хозяйствования, содействие переселению нетрудоспособных и социально незащищенных граждан;
- создание условий, обеспечивающих традиционный образ жизни и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;

- обеспечение дифференцированного подхода к каждой северной территории исходя из природно-климатических условий, транспортной обеспеченности и уровня социально-экономического развития.

Неуклонное проведение такой «северной» политики позволит в ближайшие десять-пятнадцать лет превратить Север в динамично развивающийся регион с устойчивой экономикой и развитой социальной сферой, надежно обеспечивающий потребности России в природных ресурсах на длительную перспективу.

Не требует доказательств факт, что работа людей на Севере сегодня необходима. Будет она необходимой и в обозримой перспективе, пока не будет реальной альтернативы топливно-энергетическим ресурсам. Но Север – это не только «природная кладовая». Северные территории имеют стратегическое значение для России, прежде всего в деле обеспечения безопасности и обороноспособности страны. Не секрет, что сегодня многие зарубежные государства пытаются ослабить позиции России на Севере. Задача России – не допустить этого. Но для этого, подчеркнем, необходима единая государственная политика, направленная на развитие и укрепление Российского Севера.

Решение демографических и трудовых проблем требует комплексного подхода, проведения активной федеральной и региональной социально-демографической политики, направленной на все компоненты сохранения и увеличения численности населения – рост рождаемости, снижение заболеваемости и смертности, привлечение и закрепление трудовых ресурсов в районах Севера.

Практика показывает, что пока еще очень слабы мотивационные механизмы привлечения и закрепления на Севере квалифицированных кадров, особенно молодежи, необходимых для развития региона. Существовавшая до начала 1990-х гг. система привлечения и подготовки трудовых ресурсов для освоения Севера была разрушена, а новая, предполагающая в рыночных условиях достаточные экономические стимулы, не создана.

Существующая система гарантий и компенсаций требует серьезной корректировки, что позволило бы сделать жизнь и работу на Севере привлекательной, а трудозатраты – оправданными с точки зрения компенсации материальных и моральных потерь человека, вызванных экстремальными природно-климатическими условиями этого региона.

Основными стимулами, которые остаются решающими для большинства людей, особенно молодежи, при выборе места постоянного проживания, являются наличие интересной и хорошо оплачиваемой работы, возможность карьерного роста, создание нормальных жилищно-бытовых условий, доступность образовательных, медицинских, культурных и спортивных учреждений на соответствующей территории. Поэтому решение демографических проблем северных регионов России невозможно без комплексной модернизации социальной инфраструктуры [4].

## **2. Основные направления решения демографических и трудовых проблем северных регионов.**

Основные направления решения демографических и трудовых проблем северных регионов были обозначены в рекомендациях на парламентских слушаниях в Совете Федерации Федерального

собрания Российской Федерации: «Проблемы законодательного обеспечения реализации демографической политики государства в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» 30 ноября 2011 г. Все рекомендации носили адресный характер по властным уровням управления [5]. Обозначим основные рекомендации, сделанные участниками парламентских слушаний.

*1. Федеральному собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:*

1) разработать и принять законодательные акты, направленные на активизацию демографической политики государства в северных регионах России, предусмотрев дополнительные меры по стимулированию рождаемости, сокращению смертности населения, оптимизации миграционных процессов;

2) ускорить разработку и принятие федеральных законов о районировании Севера Российской Федерации и об Арктической зоне Российской Федерации;

3) внести изменения и дополнения в Трудовой кодекс Российской Федерации и в Закон Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», устанавливающие:

- систему минимальных стандартов условий трудовой деятельности и уровня жизни граждан, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

- минимальные гарантии и компенсации для лиц, работающих в организациях, не относящихся к бюджетной сфере, определив их размер не ниже гарантий и компенсаций лиц, работающих в организациях, финансируемых из федерального бюджета;

- уточненное понятие минимального размера оплаты труда, исключив из него компенсационные и стимулирующие выплаты (районные коэффициенты, процентные надбавки и пр.) и определив, что размеры тарифных ставок, окладов, базовых окладов не могут быть ниже минимального размера оплаты труда;

- право лиц моложе 30 лет, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, на получение процентной надбавки к заработной плате в полном объеме с первого года работы, если они проживали перед началом трудовой деятельности в этих районах не менее 5 лет;

- сокращенную 36-часовую рабочую неделю для женщин, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, без указания на необходимость включения этой нормы в коллективный договор или индивидуальный трудовой договор;

- учет в трудовом стаже периода ухода матери за ребенком до достижения им возраста трех лет и времени обучения в вузе;

- единый порядок, размер и условия предоставления компенсации расходов по проезду к месту использования отпуска и обратно для всех лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и членов их семей;
- право на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на проезд и провоз багажа: опекаемых (подопечных) детей к месту использования отпуска опекуна (попечителя), приемного родителя; неработающих инвалидов с детства, являющихся получателями социальных пенсий; детей, нуждающихся в санаторно-курортном лечении и проживающих в семьях, среднедушевой доход которых не превышает величину прожиточного минимума;
- оплату за счет средств федерального бюджета расходов на проезд и провоз багажа выезжающим на постоянное место жительства за пределы районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей неработающим пенсионерам нетрудоспособного возраста независимо от вида получаемой пенсии;
- право студентов и аспирантов, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, на бесплатный проезд один раз в год к месту постоянного жительства и обратно;
- бесплатное лекарственное обеспечение за счет федерального бюджета детей дошкольного возраста (до 6 лет), а также детей из многодетных, неполных и малообеспеченных семей;
- восстановить и закрепить в федеральном законодательстве меры ответственности работодателей частной сферы за предоставление северных гарантий и компенсаций своим работникам;
- внести дополнения в статью 6 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» в части дифференцированного увеличения размера материнского (семейного) капитала для лиц, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- установить, что ежемесячные денежные выплаты ветеранам и инвалидам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, выплачиваются с учетом районных коэффициентов;
- внести изменение в федеральное законодательство в части передачи на федеральный уровень расходных полномочий по организации скорой медицинской помощи с применением санитарной авиации в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- законодательно определить понятие «малокомплектные медицинские организации» и особенности нормативов их финансового обеспечения;
- предусмотреть в законодательных актах, регулирующих вопросы предоставления образовательных услуг, возможность создания образовательных учреждений в форме кочевого детского сада и кочевой общеобразовательной школы.

2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации поручить соответствующим министерствам и ведомствам Российской Федерации:

1) разработать предложения по корректировке экономической и демографической политики государства, направленной на повышение качества жизни населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в том числе предусматривающие создание системы охраны семьи, материнства и детства, приоритетную диспансеризацию и оздоровление женщин и детей, увеличение продолжительности отпуска по беременности и родам, повышение ответственности работодателей за состоянием здоровья работников;

2) выработать жесткие критерии состояния здоровья лиц, привлекаемых для работы и проживания (постоянного или временного) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

3) ввести обязательные медицинские осмотры за счет работодателей лиц, привлекаемых для работы (постоянной или временной) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и прибывших с ними членов их семей;

4) определить и установить форму и порядок дополнительного обязательного страхования здоровья лиц, привлекаемых для работы (постоянной или временной) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и прибывших с ними членов их семей;

5) обеспечить условия для эффективного лечения краевой патологии в северных районах, предусмотрев переподготовку и повышение квалификации врачей первичного звена по вопросам профилактики, диагностики, лечения и реабилитации больных с краевой патологией;

6) включить категорию детей из числа представителей коренных малочисленных народов Севера в перечень лиц, подлежащих ежегодной диспансеризации за счет средств федерального бюджета;

7) принять меры, предусматривающие целевую контрактную подготовку специалистов с высшим и средним профессиональным медицинским образованием для работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с обязательной отработкой выпускниками не менее пяти лет по распределению;

8) внести изменения в санитарные правила, нормативы и требования, предъявляемые к образовательным учреждениям, учитывающие специфику кочевых образовательных учреждений;

9) расширить практику применения компенсации части стоимости авиационных билетов, речных перевозок на граждан, постоянно проживающих во всех удаленных районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

10) разработать систему ипотечного и других видов жилищного кредитования для граждан, привлекаемых на работу в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, с более низкой платой за кредит и возможностью ее последовательного снижения по мере увеличения стажа работы в северных районах.

3. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам:

1) в региональных программах социально-экономического развития выделять в самостоятельный раздел мероприятия по улучшению демографической ситуации;

2) предусмотреть меры по развитию и укреплению системы учреждений социального обслуживания семьи и детей;

3) обеспечить предоставление гарантий и компенсаций лицам, получающим их за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, в объеме не ниже, чем установлено для лиц, предоставление гарантий и компенсаций которым осуществляется за счет средств федерального бюджета;

4) в территориальных программах государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи предусматривать специальные нормативы и объемы оказания медицинской помощи в отдаленных и труднодоступных районах;

5) разработать правовые и экономические механизмы стимулирования хозяйствующих субъектов и потенциальных инвесторов к участию в социально-экономическом развитии территорий;

6) осуществлять методическое обеспечение деятельности органов местного самоуправления по управлению демографическими и трудовыми процессами.

#### **Заключение.**

Еще раз подчеркнем, что для решения экономических и геополитических задач Российской Федерации необходимо более пристально подойти к решению демографических и трудовых проблем северных регионов, сделать жизнь северян комфортной и безопасной. Для успешного решения обозначенных выше проблем необходим специальный орган по управлению Севером России, о чем много сказано и написано. Чтобы работа созданного органа управления была эффективной следует проводить мониторинг социально-экономических процессов в северных регионах России [6].

---

\* Статья выполнена при поддержке программы фундаментальных исследований УрО РАН, проект №12-7-5-001-АРКТИКА «Теоретико-методологические подходы к оценке демографической и миграционной емкости северных территорий с учетом элементов экологической безопасности для нужд хозяйственного освоения Арктики» (2012-2014).

\* The article was supported by the basic research program of RAS - the project 12-7-5-001-ARCTIC «Theoretical and methodological approaches to the evaluation of demographic and migration capacity of the northern territories including the elements of environmental safety for the needs of economic development in the Arctic» (2012-2014).

### Список литературы:

1. Стратегические приоритеты регионального развития: от теории к принципам формирования единого социально-экономического пространства / под ред. В.В. Окрепилова; Институт проблем региональной экономики РАН. СПб.: Наука, 2009. 448 с.
2. Басаргин В.Ф., Логинов С.В. Актуальность вопросов разработки стратегии развития регионов российского севера // Стратегия развития северных регионов России : Материалы Всероссийской научной конференции. Архангельск: Архангельский филиал Института экономики УрО РАН, 2003.
3. Олейник Г.Д. Какая «северная» политика нужна России? // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2007. №4.
4. Матвеев А.С. Вступительное слово на парламентских слушаниях по вопросу «Проблемы законодательного обеспечения реализации демографической политики государства в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» [Электронный ресурс] // Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов: [сайт]. [2011]. URL: <http://www.severcom.ru/actions/section4/> (дата обращения: 20.12.2011).
5. Рекомендации парламентских слушаний в Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации: Проблемы законодательного обеспечения реализации демографической политики государства в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях [Электронный ресурс] // Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов: [сайт]. [2011]. URL: <http://www.severcom.ru/actions/section4/> (дата обращения: 21.12.2011).
6. Фаузер В.В. Мониторинг экономических и социальных процессов (на примере межнациональных отношений) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 6. С. 110-123.

### Literature:

1. *Strategicheskie Prioritety Regional'nogo Razvitija: Ot Teorii K Principam Formirovaniya Edinogo Social'no-ekonomicheskogo Prostranstva*. Pod red. V.V. Okrepilova [Strategic Priorities Of Regional Development: From The Theory To The Principles Of Formation Of Uniform Social And Economic Space]. Edited by V.V. Okrepilov. Saint Petersburg: Science, 2009. 448 pp. ISBN 978-5-02025-368-1.
2. Basargin V.F., Loginov S.V. [Relevance of the development strategy of regions of the Russian North]. *Materialy Vserossijskoj nauchnoj konferencii «Strategija razvitija severnyh regionov Rossii»* [All-Russian scientific conference «Strategy of development of northern regions of Russia»]. Arhangel'sk: Arhangel'skij filial Instituta ekonomiki UrO RAN, 2003.
3. Olejnik G.D. Kakaja «severnaja» politika nuzhna Rossii? [What a «northern» policy does Russia need?]. *Federativnye otnoshenija i regional'naja social'no-ekonomicheskaja politika*, 2007, no.4. ISSN 1561-7017.
4. Matveev A.S. *Vstupitel'noe slovo na parlamentskih slushanijah po voprosu «Problemy zakonodatel'nogo obespechenija realizacii demograficheskoi politiki gosudarstva v rajonah Krajnego Severa i priravnennyh k nim mestnostjah»* [Opening remarks at the parliamentary hearings on the question «Problems of legislative ensuring realization of demographic policy of the state in the Far North regions and districts equated to

- them»]. Federation Council Committee for the North and the small people. Available at: <http://www.severcom.ru/actions/section4/> (accessed 20.12.2011).
5. Rekomendacii parlamentskih slushanij v Sovete Federacii Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii: Problemy zakonodatel'nogo obespechenija realizacii demograficheskoj politiki gosudarstva v rajonah Krajnego Severa i priravnennyh k nim mestnostjah [Recommendations of the parliamentary hearings in the Federation Council of the Federal Assembly of Russian Federation: Problems of legislative ensuring realization of demographic policy of the state in the Far North regions and districts equated to them]. Federation Council Committee for the North and the small people. Available at: <http://www.severcom.ru/actions/section4/> (accessed 21.12.2011).
  6. Fauzer V.V. *Monitoring ekonomicheskikh i social'nyh processov (na primere mezhnacional'nyh otnoshenij)* [The monitoring of economic and social processes (on example of international relations)]. *Ekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz*, 2012, no. 6, pp.110-123.