

# УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ СЕВЕРА И АРКТИКИ – ПРОЧНУЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬНУЮ ОСНОВУ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ДЕЛАМ СЕВЕРА И МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ  
Александр Викторович Назаров

Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в отличие от других комитетов палаты образован по территориальному принципу. Необходимость существования в структуре Совета Федерации комитета, занимающегося всем комплексом экономических, социальных и других проблем северных территорий страны, объективно обусловлена. Север России – это громадный регион площадью 11 млн. кв. километров, охватывающий почти две трети территории страны.

Но дело не только в этом. Более важным является то, что для России Север – это жизненно важная экономическая зона. Здесь сосредоточено две трети ресурсного потенциала страны, без которых не может развиваться ни одна отрасль экономики. На Севере добывается более 90% природного газа, 75% нефти, большая часть золота, меди, никеля, алмазов и других полезных ископаемых. В северных регионах действуют крупные промышленные комплексы по добыче природных ресурсов с необходимой социальной инфраструктурой. Производится почти четверть промышленной продукции страны.

Велика роль Севера и в обеспечении обороноспособности России.

Для более чем 30 этносов суровые северные земли и Арктика являются родным домом, в котором они проживают многие века. Эти северные народы создали уникальную цивилизацию, в настоящее время требующую государственной поддержки и защиты в соответствии с международным правом.

Вместе с тем экономика и социальная сфера Севера функционируют в более сложных условиях, чем в других регионах России. Суровый климат, неразвитость транспортной сети и дальность перевозок, высокие затраты на оплату труда и поддержание основных фондов, социальную сферу, природоохранные мероприятия и тому подобное ведут к повышенным издержкам производства и более высоким расходам на обеспечение жизни человека.

Эти обстоятельства обуславливают необходимость разработки и осуществления особой государственной политики на Севере, в которой учитывались бы специфические условия хозяйствования и жизни населения в этом регионе, трудности адаптации экономики и социальной сферы к рынку.

Однако в ходе проведения рыночных преобразований специфические особенности Севера практически не учитываются. Вследствие этого кризисные явления в экономике страны, проявившиеся в прошлое десятилетие, на Севере имели наиболее негативные экономические и социальные последствия. Хотя экономика этих регионов функционирует более эффективно, чем в целом по России, из-за удорожающих северных факторов финансовое положение многих предприятий тяжелое. В прошлом году число убыточных предприятий составляло более половины их общего числа, то есть их доля была значительно выше, чем в целом по стране. В большинстве северных регионов в 2002 году выросла задолженность по заработной плате, платежам в бюджетную систему.

Более низким по сравнению с другими регионами страны является уровень жизни большинства населения Севера. Крайне острой остается проблема занятости. Важные социальные проблемы, затрагивающие интересы детей, пенсионеров, инвалидов и безработных, практически не решаются. В бедственном положении оказались коренные малочисленные народы Севера.

Продолжение такой политики в этих регионах может привести к распаду социально-экономической системы Севера и другим нежелательным последствиям. Это в определенной степени уже проявилось: были ликвидированы многие предприятия. Произошло «бегство» северян, прежде всего квалифицированных работников, в другие регионы страны. Особенно активным оно было в первые годы реформ, в настоящее время в ряде регионов остро не хватает учителей, врачей, других специалистов.

Этим и была продиктована необходимость создания в структуре Совета Федерации нашего комитета, который действует с 1994 года. В настоящее время в нем работают девять членов Совета Федерации, представляющих законодательные и исполнительные органы ряда северных регионов.

Иногда нас, членов комитета, называют лоббистами северных территорий. Да, мы представляем интересы своих регионов. Но, защищая интересы Севера, мы в то же время отстаиваем и общегосударственный интерес: страна в значительной степени живет за счет доходов, которые получает от природных ресурсов, добываемых трудом северян. Почти половина северных субъектов Российской Федерации в прошлом году были фактическими донорами федерального бюджета.

В будущем роль Севера будет возрастать. На Севере — более одной трети экологически чистой территории планеты. Громадные запасы углеводородного сырья находятся на шельфе арктических морей, и разработка их только начинается. Северный морской путь может стать важным транспортным коридором для перевозки грузов между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом.

Свою основную задачу мы видим в том, чтобы совместно с другими федеральными органами государственной власти вести разработку и реализацию государственной политики по социально-экономическому развитию северных территорий. Она должна быть направлена на обеспечение интересов России на Севере и в Арктике, их устойчивое развитие за счет собственного потенциала, эффективное использование природных ресурсов региона и шельфа северных морей в интересах нынешнего и будущих поколений, сохранение окружающей среды, создание достойных условий для жизни северян, в том числе коренных малочисленных народов.

В ведении комитета находится широкий круг проблем. Прежде всего это вопросы бюджетной, налоговой и финансовой политики на Севере, участие в разработке и принятии проекта федерального бюджета. Большое внимание уделяем мы поддержке важнейших отраслей северной экономики, транспортной инфраструктуры, функционированию Северного морского пути, развитию малой и нетрадиционной энергетики в труднодоступных районах, реализации федеральных целевых программ по развитию северных регионов, финансированию завоза продукции в районы с ограниченными сроками навигации. К предметам нашего ведения отнесены вопросы использования природных ресурсов в районах Севера, в исключительной экономической зоне, внутренних морских водах и территориальном море. Особое значение придается рыбохозяйственному комплексу, предприятия которого в основном расположены в северных и дальневосточных прибрежных регионах.



В поле нашего зрения находятся также вопросы национальных отношений, взаимодействия автономных округов с областями и краями, в которые они входят, местного самоуправления.

Разработка основ государственной политики на Севере России – ключевая проблема в деятельности комитета в последние два года. Это связано с тем, что успешное решение проблем Севера на законодательной основе возможно только тогда, когда основные участники этого процесса – Совет Федерации, Государственная Дума, Президент Российской Федерации и Правительство России – определяют единый принципиальный подход к его будущему, выработают согласованный взгляд в отношении экономической и социальной политики в этом регионе и путей решения его проблем.

К сожалению, в настоящее время единого взгляда на роль и место Севера в экономике страны нет. Это тормозит законотворческую работу. За весь период деятельности комитета было подготовлено более 40 проектов федеральных законов по важнейшим проблемам Севера. Они были внесены в Государственную Думу Советом Федерации или отдельными членами нашей палаты в порядке законодательной инициативы. И только несколько из них вступило в действие.

Подготовка Основ государственной политики Российской Федерации в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях осуществлялась в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 17 сентября 2001 года №515-рп рабочей группой при президиуме Государственного Совета Российской Федерации, в которую также вошли члены нашего комитета.

Важным этапом в разработке основ государственной политики на Севере России стали парламентские слушания в Совете Федерации на тему «Основные направления государственной политики социально-экономического развития Севера России» (октябрь 2001 года). В рекомендациях парламентских слушаний дан всесторонний анализ положения в различных отраслях северной экономики, сформулированы принципы государственной политики, конкретные предложения по реформированию экономической и социальной политики, рациональному природопользованию и поддержке коренных малочисленных народов.

Подготовленная с участием ученых концепция федерального закона «Об основах государственной политики Российской Федерации в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» была обсуждена на региональных совещаниях в Архангельске и Магадане в 2002 году. В настоящее время она находится на рассмотрении в Государственном совете Российской Федерации. В этой концепции государственную политику в районах Севера предлагается проводить на основе оптимального сочетания форм государственного регулирования и рыночных механизмов дифференцированно по территориям и с учетом природно-климатических условий. Государственное регулирование должно осуществляться нормативными актами, в полной мере учитывающими особенности экономики переходного периода в сферах производства и потребления продукции и восстановления окружающей среды. Районирование территорий Севера предлагается провести на основе научной оценки дискомфорта факторов, влияющих на жизнеобеспечение человека. А государственная политика в отношении коренных малочисленных народов Севера должна осуществляться на основе принципа многовариантности, создания системы общинного и национально-территориального самоуправления.

Для системной реализации государственной политики на северных территориях необходимо создание специального федерального органа управления, содействующего решению социально-экономических проблем регионов и постепенному их переводу в ранг самодостаточных.

Комитет недавно обратился к Президенту Российской Федерации В.В. Путину с просьбой ускорить рассмотрение подготовленной концепции основ государственной политики на Севере России.

Особое место в деятельности комитета занимает работа над проектом закона о федеральном бюджете на очередной год. Речь идет о финансировании «северных» статей бюджета: северный завоз, компенсация тарифов на электроэнергию, финансирование федеральных целевых программ, которые реализуются на Севере, поддержка отдельных отраслей экономики, выделение жилищных субсидий на переселение северян и другие.

К проекту закона о федеральном бюджете на 2003 год комитет предложил более 30 поправок, направленных на улучшение финансирования отраслей экономики и социальной сфе-



ры Севера. По ряду позиций по сравнению с первоначальным предложением удалось добиться увеличения объема средств, направляемых на решение северных проблем.

Члены комитета внесли ряд предложений по совершенствованию межбюджетных отношений. Они имеют целью четкое разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы и закрепление за каждым из них долгосрочных доходных источников, достаточных для реализации этих полномочий. В частности, необходимо увеличить базу формирования Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, исключить расходы на северный завоз и компенсацию тарифов на электроэнергию за счет этого фонда.

Важную роль в экономике Севера играют малые предприятия. Проблемы развития этого бизнеса и его законодательного обеспечения были рассмотрены в марте 2002 года на заседании «круглого стола» в Совете Федерации. С помощью малых предприятий можно решить ряд специфических проблем, таких как разработка низкорентабельных или мелких по объемам запасов месторождений полезных ископаемых; развитие социальной инфраструктуры и организация производства продукции, в том числе продовольствия, завоз которой из других регионов требует высоких затрат; создание предприятий малой и нетрадиционной энергетики и другие.

В северных регионах действует более 100 тысяч малых предприятий, на которых трудится каждый десятый из занятых в экономике Севера. Ими производится четвертая часть объема продукции всех малых предприятий страны. Производительность труда там в полтора раза выше средней по стране.

Для развития малого предпринимательства необходимо осуществить комплекс мер, в частности, упростить порядок налогообложения, снизить налоговую нагрузку, стимулировать инвестиционную активность, а также разработать и принять новую редакцию закона о государственной поддержке малого предпринимательства и так далее.

Не первый год добивается комитет вывода из кризиса рыбной отрасли, создания экономических и правовых условий для ее развития. Первоочередной задачей в этом направлении является принятие федерального закона о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, учитывающего ситуацию в отрасли и интересы прибрежных регионов. В подготовке проекта такого закона члены комитета приняли деятельное участие. Комитет считает ошибочным проведение аукционов по продаже квот на добычу морских водных биоресурсов, которые наносят непоправимый ущерб отрасли.

Проблема управления рыбохозяйственным комплексом Севера обсуждалась на заседании «круглого стола» на тему «Биоресурсы Сибири и Дальнего Востока: проблемы рационального использования» в рамках Байкальского экономического форума в городе Иркутске, во время «правительственного часа» в Совете Федерации в октябре 2002 года, на выездном заседании комитета в городе Мурманске в феврале 2003 года. Комитет считает, что для вывода рыбной отрасли из кризиса необходим комплекс мер, в частности, нужно утвердить Концепцию морской рыболовной политики России до 2020 года, разработать четкую систему определения и порядок утверждения общих допустимых уловов и квот добычи водных биологических ресурсов для российских пользователей, ввести льготное кредитование предприятий рыбного комплекса, а также передать права на владение, распоряжение и пользование водными биоресурсами в 12-мильной зоне субъектам Российской Федерации, территории которых прилегают к побережью, и так далее.

Комитет инициировал рассмотрение последствий для России Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств от 1 июня 1990 года. По оценке Счетной палаты Российской Федерации, наша страна ежегодно несет большие финансовые потери в связи с временным применением этого соглашения.

К ведению комитета отнесен большой круг социальных проблем. В их числе сохранение и совершенствование системы социальных гарантий и компенсаций, занятость северян, переселение нетрудоспособных граждан, пенсионное обеспечение жителей Севера и тех, кто выехал из этих районов, а также вопросы охраны здоровья и образования.

При принятии Трудового кодекса Российской Федерации удалось в основном сохранить систему северных гарантий и компенсаций, которые включены в кодекс отдельной гла-



вой. Однако при принятии нового пенсионного законодательства некоторые важные для северян положения были утрачены (например, льготное исчисление трудового стажа на Севере и тому подобное). Не выполняются требования закона об оплате стоимости проезда пенсионеров к месту отдыха и обратно и другие положения.

Эти и другие вопросы требуют своего решения. Необходимо вернуть северянам нестраховые периоды при исчислении размера пенсии, исключенные в 1998 году. Комитет подготовил ряд законодательных инициатив по совершенствованию системы государственных гарантий. В их числе проект федерального закона «О внесении изменений и дополнения в статью 325 Трудового кодекса Российской Федерации». Он предлагает частичное восстановление права северян на оплачиваемый один раз в два года проезд в отпуск неработающим членам семьи работника в случае, если среднедушевой доход семьи ниже величины прожиточного уровня, установленного в субъекте Федерации. Предложили мы также предоставить северянам право компенсировать стоимость проезда для медицинских консультаций или лечения, если это не может быть предоставлено по месту проживания.

В апреле 2003 года на совместном заседании Комитета по делам Севера и малочисленных народов и Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорту обсужден ход реализации Федеральной целевой программы «Дети Севера». Отмечено неудовлетворительное выполнение данной программы и недопустимость ее закрытия.

Для улучшения авиатранспортного обслуживания населения в регионах Севера комитет создал специальную группу с задачей подготовки предложений по решению этой важной проблемы.

Значительный шаг сделан в последние годы по обеспечению прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Приняты три федеральных закона, которыми регулируются статус этих народов, территорий их традиционного природопользования и права родовых общин аборигенов.

Комитет продолжает работу по созданию законодательной базы, направленной на защиту прав коренных малочисленных народов Севера, а также поддержку отраслей традиционного природопользования. В порядке законодательной инициативы подготовлены проекты трех федеральных законов.

В одном из них предусматривается предоставление органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления права устанавливать в районах проживания коренных малочисленных народов Севера дополнительные ограничения на поставки и розничную продажу алкогольной и спиртосодержащей продукции. Во втором законопроекте предлагается снизить возраст для получения социальной пенсии лицам из числа малочисленных народов Севера до 50 лет для мужчин и 45 лет для женщин. Это обусловлено тем, что абсолютное большинство этих граждан не доживает до установленного в законе возраста, дающего право на пенсию. Законопроект принят Государственной Думой в первом чтении. А в следующем проекте закона устанавливается статус общин коренных малочисленных народов Севера как некоммерческих организаций для облегчения их регистрации.

Учтено предложение комитета о включении оленеводческо-промысловых хозяйств Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в перечень организаций, имеющих право на возмещение из федерального бюджета части затрат на уплату процентов по кредитам, а также активизирована работа в федеральных органах по подготовке ратификации Конвенции МОТ 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах».

Активно занимаются члены комитета и вопросами международного сотрудничества в Арктике. Рассмотрев в Мурманске вопросы о международном сотрудничестве северо-западных регионов России в рамках Совета Баренцева/Евроарктического региона и об экономических, социальных и международных проблемах реализации прав Российской Федерации, вытекающих из Договора о Шпицбергене от 9 февраля 1920 года, комитет предложил ряд мер по развитию сотрудничества и защите интересов страны на острове Шпицберген.

Главное в деятельности комитета – это законотворческая деятельность. Об этом уже немного сказано. Но есть и другая сторона нашей работы, о которой следует упомянуть. Всем памятно, с какими трудностями несколько лет назад осуществлялся северный завоз, какие угро-



зы возникали в случае его срыва. И комитет, и Совет Федерации не один раз занимались этой проблемой. Многие наши предложения в этой сфере Правительство Российской Федерации реализовало, и теперь можно считать, что острота этой проблемы снята.

Реализованы и другие наши предложения. В этом году состоялось первое заседание Совета по проблемам Крайнего Севера и Арктики при Правительстве Российской Федерации, на котором рассмотрены меры по реализации основ государственной политики в Арктике. Ведется работа по подготовке проекта федерального закона «О районировании Севера Российской Федерации». Надеемся, что в скором времени президиум Государственного Совета Российской Федерации рассмотрит и подготовленную с нашим участием концепцию федерального закона «Об основах государственной политики Российской Федерации в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». Это стало бы сильным импульсом для активизации законодательной работы на благо Севера.