

О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера

Постановление · № 198 · от 07.03.2000 · Правительство Российской Федерации · Действует без изменений

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 7 марта 2000 г. N 198

г. Москва О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера

В целях повышения эффективности государственной поддержки социально-экономического развития районов Севера Правительство Российской Федерации постановляет:

Утвердить прилагаемую Концепцию государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера.

Председатель Правительства
Российской Федерации В.Путин

УТВЕРЖДЕНА

постановлением Правительства

Российской Федерации

от 7 марта 2000 г.

N 198

К О Н Ц Е П Ц И Я

государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера

Настоящая Концепция разработана в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1997 г. N 1664 "О реформировании системы государственной поддержки районов Севера". Она рассчитана на долгосрочную перспективу и базируется на Федеральном законе "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации". Государственная политика в области социально-экономического развития северных районов определяется их значимостью в обеспечении экономического развития страны, ее геополитических и стратегических интересов, необходимостью радикального решения острых проблем.

В настоящей Концепции учтены предложения 27 субъектов Российской Федерации, имеющих в своем составе районы Севера, федеральных органов исполнительной власти, научных организаций.

I. Место районов Севера в экономике России

Север - это высокоширотная часть территории России, характеризующаяся суровыми природно-климатическими условиями, обуславливающими повышенные затраты на производство продукции и жизнеобеспечение населения. К районам Севера относятся полностью или частично территории 6 республик, 3 краев, 10 областей и 8 автономных округов. Здесь проживает свыше 11,7 млн. человек, из них более 200 тыс. человек - представители 30 коренных малочисленных народов Севера.

Северные территории играют ключевую роль в национальной экономике, в обеспечении безопасности и геополитических интересов России. Здесь сосредоточены основные запасы углеводородного, фосфорного и алюминийсодержащего сырья, алмазов, редких, цветных и благородных металлов, добывается 93 процента природного газа, 75 процентов нефти, включая газовый конденсат, 100 процентов алмазов, кобальта, платиноидов, апатитового концентрата, 90 процентов меди, никеля, 2/3 золота, производится половина лесной и рыбной продукции.

Районы Севера имеют положительное сальдо в межбюджетных отношениях с федеральным центром и обеспечивают почти 60 процентов валютных поступлений страны. Здесь проживает всего 8 процентов населения России, а производится около 20 процентов ее валового внутреннего продукта.

В регионе расположена национальная транспортная артерия - Северный морской путь. В Концепции социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2005 года отмечается, что "в прогнозируемых на долгосрочную перспективу условиях экономического и социального развития страны большинство видов профильной продукции Севера безальтернативно с позиции их возможного производства в других районах страны и приобретения по импорту. Федеральная политика в отношении данного региона должна способствовать более полному и рациональному использованию природных богатств Севера для обеспечения внутренних потребностей производства и формирования валютных ресурсов страны".

Переход к рыночным отношениям, сопровождавшийся резким ослаблением государственного регулирования, болезненно отразился на социальной ситуации в северных районах. Несмотря на то, что на северных территориях формируется значительная доля доходов федерального бюджета, состояние бюджетов субъектов Российской Федерации, имеющих в своем составе районы Севера, постоянно ухудшается. Хотя спад в промышленности за годы реформ здесь был меньше, чем в среднем по России, однако снижение реальных доходов северян и уровень безработицы значительно выше, чем у россиян в целом. Особенно резко снизился уровень жизни коренных малочисленных народов Севера.

Обстановка, сложившаяся в районах Севера, долговременные интересы экономики и населения страны, масштабный характер проблем этого региона требуют активного воздействия государства на процессы, протекающие здесь. Важно остановить снижение реальных доходов населения, спад производства в базовых отраслях экономики районов Севера и обеспечить в перспективе устойчивое развитие этих районов.

II. Действующая система государственной поддержки районов Севера

Действующая система государственной поддержки районов Севера включает в себя: федеральные целевые региональные и отраслевые программы, государственные гарантии и компенсации для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, систему завоза продукции в эти районы, меры государственной поддержки отдельных объектов, хозяйственных комплексов и населенных пунктов. Наряду с другими регионами северные территории получают трансферты из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, а также помощь из других специальных фондов. Правовым фундаментом государственной поддержки выступает Федеральный закон "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации", а также федеральные законы "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" и "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей".

В последние годы расширяются полномочия и права субъектов Российской Федерации в области реализации политики государственной поддержки и социальной защиты населения. Осуществляется укрепление доходной части их бюджетов за счет увеличения поступления платежей за пользование природными ресурсами, предоставление им права распоряжения природными ресурсами (в первую очередь биологическими ресурсами) и лицензирования различных видов хозяйственной деятельности.

Осуществляемые меры позволили смягчить нарастание в районах Севера негативных тенденций. Вместе с тем сложившаяся система государственной поддержки вошла в противоречие с развивающимися экономическими и федеративными отношениями. Она недостаточно учитывает произошедшие изменения в экономике России, продолжает сохранять многие черты старой административно-командной модели, в том числе: аморфность в определении самого объекта поддержки - "районы Крайнего Севера и приравненные к

ним местности", "районы Севера с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)", "районы проживания коренных малочисленных народов Севера";

слабое использование рентных платежей как финансового источника государственной поддержки Севера;

архаичный характер предоставления северных гарантий и компенсаций и чрезмерно расширенный круг их получателей;

неэффективность системы энергетического и продовольственного обеспечения северных, в первую очередь арктических, населенных пунктов;

односторонняя ориентация на поддержку оленеводства и традиционных промыслов, которые в новых условиях хозяйствования не всегда могут быть рентабельными.

Действующая система государственной поддержки районов Севера недостаточно эффективна и в силу общих для страны причин: трансфертного характера формирования бюджетных доходов большинства субъектов Российской Федерации, исполнения приватизированными предприятиями функций, связанных с содержанием объектов жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы, и др.

Меры государственной поддержки не обладают долговременным стабилизационным эффектом, обеспечивают лишь аккумуляцию финансовых ресурсов в бюджетной системе, но не препятствуют мощному оттоку финансовых ресурсов из районов Севера. Организационные механизмы ее несовершенны и подвержены частым изменениям.

Причины низкой эффективности действующей системы государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера имеют институциональный, нормативно-правовой и конъюнктурный характер.

Прежде всего, она неадекватно учитывает темпы и направления институциональных преобразований в базовых отраслях экономики северных районов (формы акционирования и создания экстерриториальных финансово-промышленных групп и вертикально-интегрированных компаний и др.), слабо взаимосвязана с законодательством Российской Федерации о недропользовании, о естественных монополиях, о конкуренции и антимонопольной деятельности, о корпорациях (в вопросах взаимоотношений между территориями и вертикально-интегрированными компаниями), об иностранных инвестициях. Отсутствуют взаимоувязанная система федеральных законов прямого действия, стабильные принципы и нормативы распределения средств финансовой поддержки, четкие приоритеты на текущий период и среднесрочную перспективу. К конъюнктурным факторам относятся сужающиеся финансовые возможности государства по выполнению в условиях продолжающегося финансово-экономического кризиса принятых на себя обязательств по государственной поддержке.

Существующие подходы к решению экономических, демографических и социальных проблем не позволяют эффективно реализовать имеющийся природно-ресурсный и производственный потенциал этого жизненно важного для страны региона, создать условия для его устойчивого и динамичного развития.

III. Цели, задачи и принципы реформирования системы государственной поддержки районов Севера

Целью государственной поддержки районов Севера являются формирование внутренних факторов экономического развития северных территорий, обладающих необходимым природно-ресурсным потенциалом, и активное поощрение поиска новых возможностей экономического развития дотационными субъектами Российской Федерации.

Данная цель предполагает решение нескольких взаимосвязанных задач с учетом основных направлений реформирования системы государственной поддержки районов Севера, определенных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1997 г. N 1664:

обеспечение реструктуризации экономики районов Севера и повышение жизнеспособности базовых

(градообразующих) предприятий с помощью мер налоговой, финансовой и инвестиционной политики на федеральном и региональном уровнях;

государственное регулирование северных рынков труда посредством введения договорной системы найма всех новых работников в государственном и рыночном секторах, использования вахтового метода организации работ и др.;

трансформацию существующей системы гарантий и компенсаций для северян по мере формирования системы государственных социальных стандартов, дифференцированных по регионам;

создание эффективной системы социальной поддержки коренных малочисленных народов Севера; совершенствование механизма сезонного завоза продукции для гарантированного обеспечения продовольственной и энергетической безопасности северных населенных пунктов;

усиление влияния федерального центра на социально-экономические процессы в арктической зоне, поддержание устойчивого и безопасного функционирования Северного морского пути.

Предусматривается решить эти задачи в 3 этапа в соответствии с разрабатываемой концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации:

I этап (2000-2003 годы) - стабилизация социально-экономического развития и переход к устойчивому экономическому росту (прекращение спада во всех сферах экономики, стабилизация реальных доходов населения, появление тенденции к снижению уровня безработицы);

II этап (2004-2010 годы) - устойчивый рост экономики (достижение темпов развития на протяжении всего этапа на уровне 4-6 процентов прироста валового внутреннего продукта при последовательном повышении уровня и качества жизни населения, снижении безработицы, принципиальное решение экологических проблем);

III этап (2011-2015 годы) - сбалансированное социально-экономическое развитие, которое характеризуется устойчивыми темпами, определяемыми потребностями и возможностями народного хозяйства.

При этом необходимо учитывать ограниченные возможности федерального бюджета, обеспечить рост эффективности использования средств государственной финансовой поддержки и собственных средств хозяйствующих организаций с учетом особенностей отдельных территорий, производств и групп населения. Следует уточнить приоритеты государственной поддержки, в том числе в принятых федеральных целевых программах, предусмотреть концентрацию выделяемых финансовых ресурсов для решения поставленных задач, повышение взаимной ответственности федерального центра и северных территорий за решение наиболее острых социально-экономических проблем, учитывать возрастающую роль крупных вертикально-интегрированных компаний в поддержке экономического развития районов Севера.

Реализация указанных мер потребует эффективно использовать природный, производственный, трудовой и интеллектуальный потенциал региона и результаты его участия в общероссийском и международном разделении труда.

IV. Основные направления государственной поддержки районов Севера

1. Поддержка базовых предприятий

Цель государственной поддержки базовых предприятий в районах Севера состоит в создании условий для саморазвития северных территорий путем повышения роли и конкурентоспособности этих предприятий на национальном рынке и рынках соседних стран Северной Европы и Азиатско-Тихоокеанского бассейна, укрепления их финансово-экономического положения как доноров федерального бюджета, а в перспективе во все большей степени - бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, генераторов привлекательных по доходам рабочих мест. Базовыми предприятиями являются преимущественно негосударственные предприятия различной организационной формы и размера в зависимости от отраслевого профиля. Так, в газовой, нефтяной

и алмазодобывающей промышленности доминируют крупные корпорации, а в золото-, рыбо- и лесодобыче - мелкие компании (в связи с менее капиталоемким характером основного производства).

Для преодоления трудностей переходного периода и последующей интеграции в мировой рынок северные базовые предприятия должны претерпеть качественные изменения. Они касаются прежде всего целей функционирования, формирования новой, менее материалоемкой и энергоемкой структуры, взаимоотношений с потребителями, смещения приоритетов от объемных показателей производства к показателям экономической эффективности, изменений в ценовой и экспортно-импортной политике. Эти изменения также будут связаны с более жесткими условиями экономической деятельности, ростом ограничений экологического характера при эксплуатации природных ресурсов, новыми возможностями международной кооперации и транснационализации. В результате базовые отрасли приобретут более высокий технико-технологический и организационно-экономический уровень.

Адаптация этих предприятий к новым условиям потребует государственной поддержки. В краткосрочной перспективе речь должна идти прежде всего об экстренных мерах по спасению потенциально жизнеспособных в рыночных условиях предприятий в рамках реализации различных отраслевых программ, содействия их реструктуризации, учета действия объективных удорожающих факторов в налоговой системе. В средне- и долгосрочной перспективе приоритетом государственной поддержки станет содействие предприятиям в завоевании новых ниш на мировом и внутреннем рынках, прогрессивным структурным сдвигам и стимулирование постепенного перехода от добычи первичного сырья к наукоемким технологиям его переработки.

Государственная поддержка базовых предприятий, у которых имеются реальные возможности самостоятельного развития на основе самофинансирования или привлечения на коммерческой основе дополнительных финансовых ресурсов (нефтяная, газовая, алмазодобывающая промышленность, цветная металлургия), будет осуществляться в большей степени косвенными методами: совершенствование системы платы за пользование природными ресурсами в зависимости от их качества, расположения месторождений полезных ископаемых и стадии их освоения, дифференциация цен на добываемую продукцию с учетом стоимости ее транспортировки и др. Для предприятий других отраслей (горно-химическая, золотодобывающая, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная, рыбная и оборонная промышленность и др.) требуются значительно более активные меры прямой государственной поддержки в виде принятия и реализации специальных программ развития, предоставления гарантий по кредитам, осуществления других мер, способствующих продвижению их продукции на рынки.

Различны будут и меры государственной поддержки крупных и малых предприятий природоэксплуатирующих отраслей. Для крупных корпораций, действующих в районах Севера, государство предоставляет гарантии под привлечение инвестиций для реализации проектов развития горнодобывающего и топливно-энергетического комплексов, региональной и межрегиональной инфраструктуры. Необходимо создать в этих районах государственно-корпоративные службы маркетинга, которые позволят определить перспективные рынки (прежде всего внешние), объем спроса, специфику потребительских предпочтений и необходимое сервисное обслуживание.

Для малых предприятий необходимо облегчить доступ их продукции на рынок, гарантировать доступ к аффиному производству, к трубопроводной системе и другим объектам производственной инфраструктуры, обеспечить льготное кредитование предприятий, занимающихся разработкой низкорентабельных месторождений полезных ископаемых. Этот комплекс мер позволит создать в регионе реальную конкуренцию на рынке ресурсов, который сегодня нередко монополизирован одной или несколькими организациями.

Многие северные предприятия являются градообразующими и выполняют функции, связанные с

содержанием объектов социальной сферы. Государственная поддержка этих предприятий будет заключаться в следующем:

при их сохранении - предоставление отдельных налоговых льгот;

при их дроблении - помощь малому бизнесу;

при их закрытии или ликвидации - содействие миграции работников.

Для градообразующих предприятий военно-промышленного комплекса необходима государственная поддержка для повышения их конкурентоспособности и частичной переориентации на потребности местных ресурсных предприятий и населения.

В целях повышения эффективности и усиления адресности государственной поддержки профильных отраслей северных районов федеральные органы исполнительной власти подготавливают и представляют в Правительство Российской Федерации перечни важнейших предприятий (производств), подлежащих реформированию, и инвестиционных проектов производственного назначения, нуждающихся в государственной поддержке.

2. Государственное регулирование рынков труда, трансформация социально-трудовых отношений и оптимизация численности населения в районах Севера

Цель государственного регулирования рынков труда в районах Севера состоит в рационализации структуры занятости и численности населения посредством воздействия на миграционные потоки.

В краткосрочной перспективе необходимы целенаправленные усилия государства по регулированию процессов миграции. Со временем уровень организованной миграции с привлечением прямой государственной поддержки будет уменьшаться, а самостоятельной - возрастать при косвенном государственном регулировании путем создания системы экономических стимулов. В долгосрочной перспективе механизмы рынка смогут при минимальном участии государства регулировать миграционные потоки с Севера и на Север.

Формы и методы достижения этой цели определены в Концепции формирования трудовых ресурсов северных районов. В соответствии с ней принципиально новых подходов требует вся система привлечения населения для работы в северных районах.

Удовлетворение потребности в рабочей силе в значительной мере должно осуществляться за счет проживающего в северных районах населения, адаптированного к суровым условиям, а не за счет притока мигрантов из других регионов страны. Широкое применение должны получить срочные трудовые договора и вахтовый метод организации работы в районах Севера с экстремальными природно-климатическими условиями.

Государственная поддержка миграции из районов Севера поможет пенсионерам, инвалидам и безработным переселиться в благоприятные для проживания и трудовой деятельности регионы. При реализации соответствующих мероприятий необходимо учитывать основные положения Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации. В приоритетном порядке будет оказываться помощь при выезде нетрудоспособных граждан и безработных из арктических районов, а также жителей ликвидируемых населенных пунктов. Усилится государственная поддержка переселения граждан путем предоставления жилищных сертификатов как наиболее адресной и прогрессивной формы, при этом будет последовательно возрастать доля жилья, приобретаемого на рынке недвижимости.

Совершенствование системы северных гарантий и компенсаций предусматривает их сохранение для проживающего в районах Севера населения, а также возмещение лицам, работающим и проживающим в регионе, удорожания стоимости жизни по сравнению со среднероссийскими показателями.

В то же время предстоит пересмотреть виды и размеры действующих гарантий и компенсаций, порядок их финансирования, а также установить ограниченный круг гарантий и компенсаций для граждан, работающих в районах с дискомфортными условиями проживания. Исходной базой для осуществления территориального регулирования оплаты труда и предоставления социально-

трудовых гарантий и компенсаций должно стать новое районирование северных территорий по природно-климатическим условиям. По мере стабилизации экономики районные коэффициенты предполагается заменить на индексацию заработной платы, пропорциональную региональному удорожанию стоимости жизни по сравнению со среднероссийскими показателями.

Изменение принципов территориального регулирования заработной платы предполагает отдельный подход в решении этих вопросов для организаций различных форм собственности. В организациях бюджетной сферы будет сохранен действующий в настоящее время порядок установления районных коэффициентов и процентных надбавок с периодическим пересмотром основного оклада исходя из величины прожиточного минимума в конкретных районах. Покрытие затрат бюджетных организаций будет производиться за счет средств соответствующих бюджетов. В организациях внебюджетного сектора экономики основой оплаты труда должна стать тарифная ставка (оклад), устанавливаемая с учетом величины прожиточного минимума и минимальной тарифной ставки (оклада), предусмотренной тарифным соглашением для данного района. Покрытие затрат внебюджетных организаций по компенсации работникам удорожания стоимости жизни на Севере будет производиться за счет отнесения затрат на себестоимость продукции (услуг) этих организаций.

В перспективе намечается перейти к установлению минимальной заработной платы, размеров гарантий и компенсаций, дифференцированных по субъектам Российской Федерации исходя из реального прожиточного минимума и уровня средней заработной платы, сложившихся в конкретном субъекте Российской Федерации и его территориально-административных образованиях. При этом выплаты, произведенные в соответствии с районными коэффициентами, войдут в основную оплату труда.

Процентные надбавки к заработной плате, ранее применявшиеся в целях привлечения работников в районы Севера, в современных условиях потеряли экономический смысл. При необходимости привлечения специалистов в эти районы по срочному трудовому контракту требуется сохранить выплату процентных надбавок в течение 3-летнего периода адаптации работника к природно-климатическим условиям.

В краткосрочном периоде договорные трудовые отношения будут повсеместно внедрены в организациях государственного и рыночного секторов. Государство гарантирует выплату районных коэффициентов к заработной плате и надбавок за стаж работы на Севере бюджетникам. Для большинства северных районов будут разработаны потребительские корзины. Начнется постепенная трансформация системы гарантий и компенсаций северянам.

В среднесрочной перспективе будет более широко задействован вахтовый метод организации работ. Продолжится процесс реформирования системы гарантий и компенсаций северянам. Будет сформирована система мер прямой и косвенной государственной поддержки самовыезда граждан из районов Севера.

В долгосрочной перспективе эффективно функционирующий рынок труда в значительной степени сможет обеспечить северянам занятость и условия для поддержания нормального жизнеобеспечения. Будет полностью сформирована целостная система компенсаций и гарантий, адекватная рыночным требованиям.

3. Создание эффективной системы социальной поддержки коренных малочисленных народов Севера. Коренные малочисленные народы Севера, хорошо приспособленные к жизни в экстремальных климатических условиях, с трудом адаптируются к изменившимся социально-экономическим условиям, утрачивают свои этнические, культурные традиции и язык.

Значительно сократились биологические ресурсы, необходимые для жизнеобеспечения и традиционных видов деятельности этих народов. Резко возросла безработица. Кризисный характер приобретает ситуация в сфере образования, здравоохранения и культуры. Показатели рождаемости и смертности значительно хуже, чем у пришлого населения.

Ограниченные ресурсы федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации сузили возможности государственной поддержки, предоставляемой коренным малочисленным народам Севера. В этих условиях ее главная цель - создание условий для саморазвития и самообеспечения коренных малочисленных народов Севера в местах компактного проживания.

Достижение этой цели предполагает решение следующих взаимосвязанных задач:

стимулирование занятости и самозанятости коренных малочисленных народов Севера за счет создания предприятий по переработке продукции оленеводства и традиционных промыслов, продвижения продукции этих отраслей на рынки;

оказание прямой адресной помощи малообеспеченным представителям коренных малочисленных народов Севера, прежде всего сельским жителям;

формирование принципиально новой системы образования (в том числе создание и укрепление малокомплектных детских садов и школ), повышение квалификации, подготовка и переподготовка национальных кадров, в первую очередь для занятий традиционным хозяйством, предпринимательской деятельностью, работы на предприятиях местной промышленности и в организациях социальной сферы;

проведение мероприятий по всеобщей диспансеризации, укреплению здоровья коренных малочисленных народов Севера и совершенствованию системы здравоохранения в районах их компактного проживания.

Приоритетной задачей является решение проблемы занятости в местах компактного проживания этих народов. Для расширения занятости во внебюджетном и бюджетном секторах экономики для организаций должны быть установлены долгосрочные нормативы по найму представителей коренных малочисленных народов Севера. Развитие традиционных отраслей хозяйствования и предприятий по переработке их продукции позволит сохранить традиционный уклад жизни народов Севера и гарантировать продовольственную безопасность небольших отдаленных поселений. Обеспечить поставки продовольствия и товаров первой необходимости в обмен на продукцию традиционных отраслей призваны фактории (снабженческо-сбытовые структуры сельской экономики), воссоздаваемые в районах проживания коренных малочисленных народов Севера. Саморазвитие и самоорганизация этих народов предполагают формирование и развитие общинного самоуправления, формы которого они выбирают сами с учетом особенностей образа жизни, языка, традиций и которое осуществляют непосредственно или в сотрудничестве с органами государственной власти. Органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации обеспечивают права коренных малочисленных народов Севера на самобытное социально-экономическое и культурное развитие, защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни и хозяйствования.

Государство будет поддерживать становление общинного самоуправления различными мерами нормативно-правового, организационного и финансового характера. Они должны включать в себя: передачу общинам ряда социально-экономических полномочий, предоставление им преимущественных прав пользования ресурсами традиционного жизнеобеспечения, отчисление общинам части прибыли промышленных предприятий от земле- и недропользования на территориях традиционного проживания и др.

В краткосрочном периоде на федеральном уровне будет реализован комплекс мер социальной поддержки, направленных на достижение необходимого уровня жизнеобеспечения в местах компактного проживания коренного населения, будет оказываться материальная помощь малообеспеченным семьям. Представителям коренных малочисленных народов Севера будет снижен пенсионный возраст для выплаты социальных пенсий. Государство окажет поддержку в создании сети факторий для обеспечения торговли и товарообмена в сельской местности.

В среднесрочном периоде для стимулирования занятости коренных малочисленных народов Севера

развернутся работы по созданию учебно-методических пунктов обучения бизнесу. Получат развитие новые формы среднего образования (школьные интернаты семейного типа, малокомплектные школы и дистанционное обучение).

В долгосрочной перспективе поддержка коренных малочисленных народов Севера будет ориентирована на формирование и развитие традиционных институтов самоуправления с последовательным наделением их функциями, полномочиями и ресурсами органов местного самоуправления.

4. Государственная поддержка завоза продукции в районы Севера

Государство поддерживает завоз нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольствия в районы Севера, который требует повышенных затрат, обусловленных удаленностью северных территорий от центральных районов страны, ограниченной транспортной доступностью, необходимостью создания межсезонных запасов материальных средств, продолжительным отопительным периодом, длительным циклом оборачиваемости заемных финансовых средств (в отдельных северных районах он достигает полутора лет).

Государственная поддержка поставок за счет средств федерального бюджета предусмотрена для территорий с ограниченными сроками завоза продукции, необходимой для жизнеобеспечения населения, организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства. Федеральный центр по предложениям субъектов Российской Федерации определяет перечень районов, нуждающихся в государственной поддержке, и обеспечивает координацию завоза в них продукции. Государственная финансовая поддержка поставок топливно-энергетических ресурсов и продовольствия сохранится и в долгосрочном периоде. Одновременно задача состоит в постепенном переходе северных районов на максимально возможное самообеспечение - за счет использования местных энергетических ресурсов.

Наряду с реализацией энергосберегающих мероприятий, модернизацией существующего парка дизельных электростанций и котельных необходимо более эффективно использовать местное топливо и нетрадиционные возобновляемые источники энергии, внедрять малотоннажные установки по комплексной переработке углеводородного сырья. Акцент должен смещаться на реализацию региональных энергосберегающих программ, реформирование жилищно-коммунального хозяйства, лимитирование энергопотребления для организаций бюджетной сферы, повышение надежности энергетического оборудования и др.

Государством осуществляется поддержка действующих и строительство новых мощностей электроэнергетики, включая атомные наземные и плавучие теплоэлектрические станции. Мероприятия в области атомной энергетики финансируются путем целевых субсидий и адресного направления централизованных финансовых ресурсов.

Важная задача - самообеспечение районов Севера скоропортящейся сельскохозяйственной продукцией. Ее производство здесь нуждается в государственной поддержке, которая должна состоять в гарантированном выделении средств федерального бюджета на закупку минеральных удобрений, комбикормов и семян.

В краткосрочном периоде сохраняются все существующие источники финансирования поставок продукции в районы с ограниченными сроками завоза грузов. Федеральный центр начнет использовать новые экономические механизмы стимулирования северных районов к замещению ввоза энергетических ресурсов собственным производством и привлечения нефтяных компаний к поставкам собственных ресурсов в районы Севера. Поставка энергосберегающего оборудования в северные районы должна проводиться с использованием бюджетных ссуд, возврат которых будет обеспечиваться экономией от сокращения завоза топлива.

В среднесрочном периоде по мере укрепления федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов у северных территорий появятся собственные возможности для расширения работы нефтяных компаний на оптовых и розничных рынках в районах

Севера. Основной формой централизованной поддержки завоза продукции должны стать ссуды, выделяемые из федерального бюджета на покрытие кассовых разрывов в бюджетах субъектов Российской Федерации. В некоторых районах сократится ввоз топливно-энергетических ресурсов в результате разворачивания собственного производства и внедрения комплекса мер по сбережению тепла и энергии в коммунальном хозяйстве.

В долгосрочной перспективе замещение ввозимых нефтепродуктов и топлива производимой на месте продукцией приведет к значительному снижению объемов поставок за счет средств федерального бюджета.

5. Охрана окружающей среды и природопользование в районах Севера

При освоении и развитии районов Севера необходимо учитывать повышенную уязвимость экосистемы этого региона, который играет исключительно важную роль в сохранении экологического равновесия на планете и является местом формирования глобальных атмосферных процессов.

Здесь обитает значительное число редких и исчезающих видов животных и растений. Северные моря, в первую очередь Баренцево, Чукотское, Берингово, отличаются высокой продуктивностью и большим разнообразием морских организмов. Повышенная уязвимость экосистемы региона обусловлена низким потенциалом самоочищения и малыми скоростями биохимических реакций в условиях низких температур.

Этот регион может рассматриваться в качестве резерва территорий для будущих поколений. При этом для коренных малочисленных народов Севера природная среда является этнообразующим фактором.

Вместе с тем слабо контролируемый процесс освоения районов Севера и хроническая нехватка средств на проведение природоохранных мероприятий создают угрозу развития чрезвычайной экологической обстановки в регионе в целом.

К основным типам загрязнения природной среды Севера относятся химическое и радиоактивное загрязнение. Уровни химического загрязнения вод северных морей в отдельных районах шельфа уже в настоящее время достаточно высоки. С интенсификацией хозяйственного использования шельфа и прибрежных территорий риск загрязнения морей значительно возрастает.

На Севере России имеется 11 заповедников и 15 заказников федерального значения. Общая площадь особо охраняемых природных территорий российской Арктики составляет в настоящее время 28,3 млн. га или 4,5 процента территории Севера Российской Федерации.

Главной задачей государственной экологической политики в районах Севера является обеспечение экологической безопасности путем активного государственного регулирования природопользования и стимулирования природоохранной деятельности.

Для реализации этой задачи необходимо прежде всего совершенствовать нормативно-правовую базу в области природоохранной деятельности, систему стандартов, нормативов и экологических требований к хозяйственной деятельности в условиях Севера с целью обеспечения экологически ориентированной перестройки хозяйственного комплекса региона. Наряду с этим следует принять меры по оздоровлению обстановки в экологически неблагополучных районах путем проведения реабилитационных мероприятий, реконструкции производств и внедрения экологически безопасных технологий, обеспечить утилизацию, обезвреживание и безопасное захоронение радиоактивных и других отходов, сократить выбросы и сбросы загрязняющих веществ, расширить сеть особо охраняемых природных территорий.

Предстоит организовать эффективную систему экологического мониторинга и государственного экологического контроля, обеспечивающую оперативный контроль фонового состояния природных комплексов, оценку природно-климатических изменений, происходящих в различных средах под влиянием естественных и антропогенных факторов, а также оценку роли северных территорий в глобальных процессах. С этой целью необходимо создать специализированные автоматизированные

технические средства для изучения природной среды региона, отслеживания ледовой, гидрометеорологической и геофизической обстановки, широко использовать дистанционные методы и средства исследований.

Важно расширить исследования по воздействию многообразных антропогенных факторов на экологию Севера. Предстоит продолжить изучение природной среды, накопление данных о составе и объемах ресурсов, в том числе провести комплексную оценку минерально-сырьевого потенциала и биологических ресурсов Севера, сформировать банки данных на основе современных информационных технологий, продолжить исследование воздействия окружающей среды на хозяйственные объекты и жизнедеятельность человека на Севере, влияния магнитосферных и ионосферных возмущений на человека, магистральные трубопроводы, линии электропередач и системы связи, а также воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду Севера.

6. Государственная поддержка транспортной системы в районах Севера

Исключительно важную роль в обеспечении жизнедеятельности северных районов играет транспорт.

В период экономических реформ при сохранении общей устойчивости и управляемости процессами доставки грузов в районах Севера возникли проблемы, связанные с обновлением основных фондов транспортных предприятий, поддержанием транспортной инфраструктуры, координацией деятельности различных видов транспорта.

Интересы национальной безопасности России диктуют необходимость совершенствования транспортной системы в районах Севера. Эта система должна обладать способностью в минимальные сроки и с максимальным экономическим эффектом доставить груз, обеспечить при этом наиболее оптимальный вид транспорта, маршрут, способ доставки, выбор на конкурсной основе компаний-операторов.

Основными задачами государственной поддержки транспортной системы в районах Севера являются:

максимальное удовлетворение потребностей северных территорий в транспортном обеспечении; переход на принципиально новый порядок и качественно новый уровень предоставления транспортных услуг;

повышение интегрирующей роли транспортной системы в вопросах упрочения федерализма и единого экономического пространства страны;

создание современной транспортной инфраструктуры.

Для реализации этих задач нужна координация деятельности хозяйствующих субъектов на автомобильном, железнодорожном, речном и морском транспорте.

Транспортная система - одно из главных условий устойчивого развития северных районов страны.

Роль ее по мере хозяйственного освоения Арктики будет возрастать.

7. Особенности государственной поддержки развития районов арктической зоны России

К основным специфическим чертам российской Арктики как особого объекта государственного регулирования и поддержки относятся: экстремальные природно-климатические условия, крайняя уязвимость природной среды и необратимость ее нарушений, значительная доля коренных малочисленных народов Севера в общей численности населения арктических районов, почти полная зависимость от поставок топлива, продовольствия и другой продукции по Северному морскому пути. В силу природно-климатической специфики районы арктической зоны России требуют специальных мер государственной поддержки, которые должны осуществляться в приоритетном порядке, чтобы в перспективе обеспечить устойчивое развитие экономики этих районов.

Природные ресурсы Арктики, особенно ресурсы континентального шельфа, являются стратегическим резервом общенационального значения. В связи со сложными природными условиями и высоким риском хозяйственной деятельности в Арктике, требующей крупных

капитальных вложений при решении технических, природоохранных, социальных и научных проблем, следует учитывать при принятии решения об освоении ресурсов этой зоны потребности страны в сырьевых ресурсах, возможности их освоения в более благоприятных климатических условиях, конъюнктуру мирового рынка, а также экономические, социальные, экологические, оборонные и политические факторы.

В экономике арктических территорий главенствующую роль играют транспорт, энергетика и связь, стоимость услуг которых возросла в значительно большей степени, чем в остальной России. Поэтому выход на устойчивый режим функционирования экономики арктических районов невозможен без государственного контроля за ценами и тарифами на услуги транспортных и энергетических монополий.

Научно-экспедиционная и туристическая деятельность в Арктике должна регулироваться государством исходя из требований охраны окружающей среды и национальной безопасности. В пределах арктической зоны сохранится разрешительный порядок на осуществление такой деятельности. С точки зрения интересов национальной безопасности должно рассматриваться и международное сотрудничество в арктической зоне.

При осуществлении хозяйственной, научной и туристической деятельности в Арктике особое внимание следует уделить обеспечению экологической безопасности. Необходимо установить специальный режим природопользования в Арктике. Государство должно оказывать поддержку реализации только экологически безопасных проектов. Следует проводить хозяйственные мероприятия в первую очередь на уже освоенных территориях, активнее стимулировать экологически ориентированную хозяйственную деятельность, решить проблемы утилизации радиоактивных отходов атомных ледоколов, подводных лодок и электростанций, расширять долю особо охраняемых территорий и акваторий (национальных парков, заповедников и др.). Приоритетный объект государственной поддержки в Арктике - Северный морской путь. Государство призвано обеспечить за счет средств федерального бюджета эффективное функционирование и развитие элементов транспортной системы, находящихся в федеральной собственности (ледокольного флота, систем навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения, аварийно-спасательных судов, дальней радиорелейной и космической связи), а также оказывать поддержку коммерческим предприятиям морского флота, обеспечивающим транспортировку грузов и перевозку пассажиров в Арктике.

Содействовать росту объемов грузоперевозок, осуществляемых по трассе Северного морского пути, будет применение гибкой тарифной политики. Формирование на базе арктических портов точечных локальных зон таможенного благоприятствования и предполагаемое начало трансконтинентальных перевозок дадут дополнительный импульс развитию Северного морского пути.

Для более эффективного обеспечения интересов хозяйствующих субъектов северных территорий, отправителей и получателей грузов структура управления арктической морской транспортной системой должна быть приведена в соответствие с рыночными условиями хозяйственной деятельности.

В краткосрочном периоде приоритетное развитие получают перевозки в западном секторе трассы Северного морского пути. Будет усовершенствована структура его управления. Государство предпримет меры для продления срока эксплуатации действующих атомных ледоколов и увеличения объема перевозок грузов по Северному морскому пути.

В среднесрочном периоде освоение источников углеводородного сырья на шельфе морей западного сектора Арктики, применение гибкой тарифной политики позволят восстановить объемы перевозок по трассе Северного морского пути до уровня конца 80-х годов.

В долгосрочной перспективе Северный морской путь, оставаясь национальной транспортной магистралью в Арктике, будет широко использоваться для межконтинентальных перевозок грузов. При этом международное судоходство будет осуществляться по правилам, предусмотренным

федеральным законодательством или международными договорами Российской Федерации. Ледокольный и транспортный флот в Арктике пополнится новыми судами. Северный морской путь станет самоокупаемым.

8. Федерализм и повышение эффективности государственной поддержки Севера

В долгосрочной перспективе предполагается постепенное перенесение функций государственной поддержки различных объектов (базовых предприятий, рынков труда, коренных малочисленных народов Севера, северного завоза и др.) на региональный уровень.

В настоящее время можно условно разделить районы Севера на 3 группы: активно развивающиеся, депрессивные и экономически неразвитые. Формы, методы и приоритеты государственной поддержки будут различны в каждой из этих групп:

для первой группы (Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, Республика Коми, Республика Саха (Якутия) и др.) - это помощь, стимулирующая повышение эффективности региональной экономики, косвенные меры поддержки (гарантирование кредитов иностранных и российских банков, инвестиционные налоговые кредиты и др.) и регулирования региональных рынков;

для второй группы (Республика Карелия, Магаданская область и другие территории с депрессивным состоянием горнодобывающей, лесной и рыбной промышленности) - частично прямая государственная финансовая поддержка и значительные косвенные меры поддержки, направленные на решение наиболее острых проблем производства и жизнеобеспечения;

для третьей группы (Республика Тыва, Республика Алтай, Республика Бурятия, Читинская область, ряд автономных округов) - значительная прямая государственная финансовая поддержка социальной сферы и систем жизнеобеспечения с одновременной стимуляцией развития местного экономического потенциала.

Селективность государственной поддержки предполагает переход от обобщенного приравнивания территорий к районам Крайнего Севера к дифференциации по конкретным критериям (особенности расселения и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, особые условия завоза продукции и другие экономико-географические факторы). Это позволит в зависимости от выбора конкретного критерия сделать более гибким и адресным предоставление средств государственной поддержки.

Для повышения эффективности государственной поддержки федеральный центр должен выступать более активным регулятором взаимодействия северных и южных районов страны в вопросах расселения и миграции населения, развертывания вахтового метода организации работ, обеспечения поставок продукции и др. Усиление этого взаимодействия имеет огромное значение для будущего Российской Федерации и ее северных районов. Особого внимания требует регулирование деятельности вертикально-интегрированных компаний, которые выполняют роль доноров федерального бюджета, но пока слабо участвуют в социально-экономическом развитии самих северных территорий.

Чтобы в перспективе перейти к развитию, опирающемуся в значительно большей степени на силы самих северных районов, необходимо задействовать внутренние источники финансирования важнейших программ государственной поддержки. Таким источником является ресурсная база Севера, которая должна стать основой формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в результате внесения соответствующих изменений в межбюджетные отношения. Необходимо усилить роль рентных платежей за пользование природными ресурсами и дифференцировать размеры этих платежей с учетом конкретных характеристик природных ресурсов и объектов. Новая система рентных налогов обеспечит переход к более прозрачной системе финансовых отношений северных территорий и федерального центра, что позволит в перспективе отказаться от практики предоставления многим территориям льготных условий по налоговым и бюджетным режимам.

Указанные меры будут осуществляться в рамках соглашений о разделе продукции для новых и истощенных старых месторождений. Наряду с этим необходимо радикально усовершенствовать современную систему природопользования, в первую очередь в вопросах разграничения сфер управления природными ресурсами между федеральным центром и северными территориями.

9. Нормативно-правовая база государственной поддержки районов Севера

Нормативно-правовая база государственной поддержки социально-экономического развития районов Севера пока не представляет собой систему взаимосвязанных и взаимодополняющих законов. В настоящее время она включает в себя 3 федеральных закона, отдельные статьи федеральных законов по общероссийской тематике, регулирующие проблемы Севера, ряд указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации. В федеральных законах недостаточно полно учитываются произошедшие в стране изменения в сфере экономики и возможности федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации решаются в основном частные вопросы социально-экономического развития Севера. По ряду направлений государственной поддержки нормативные правовые акты часто меняются, практически ежегодно изменяется механизм государственной поддержки завоза продукции в районы Севера.

В связи с этим необходимо провести инвентаризацию и проанализировать практику применения законодательства Российской Федерации, провести работу по устранению существующих в нем пробелов и по его обновлению с целью формирования нормативно-правовой базы для реализации основных положений настоящей Концепции в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

V. Ожидаемые результаты государственной поддержки районов Севера

На первом этапе стабилизации социально-экономического развития и перехода к устойчивому росту (2000-2003 годы) завершится процесс адаптации экономики северных территорий к рыночным условиям. Темпы ее развития будут выше, чем в целом по Российской Федерации.

За счет реализации ряда проектов освоения ресурсов углеводородного сырья возрастет число северных территорий, способных к саморазвитию. В районах золотороссыпного, лесо- и рыбопромышленного производства сохранятся нерентабельные, но стратегически значимые для страны производства. Усилятся интеграция в региональную экономику конверсируемых предприятий военно-промышленного комплекса.

Реальные доходы жителей большинства районов Севера приблизятся к среднероссийским. В арктической зоне удастся не допустить опасные сбои в системе жизнеобеспечения. В то же время положение с безработицей по-прежнему будет значительно хуже, чем в целом по стране.

На втором этапе (2004-2010 годы) темпы роста экономики северных районов сравняются со среднероссийскими. Увеличится доля обрабатывающих производств, использующих высокотехнологичные процессы переработки сырья. Практически во всех северных районах Российской Федерации стабилизируется численность населения. Реальные доходы граждан, работающих на Севере, практически достигнут средних показателей по России. Однако ситуация с безработицей не изменится.

На третьем этапе (2011-2015 годы) сохранится роль Севера России как главного источника топливно-энергетических ресурсов, алмазов, цветных, драгоценных и редких металлов, благодаря которому будут удовлетворяться экспортные нужды страны и растущий спрос на внутреннем рынке. В базовом секторе активно будут внедряться высокие технологии, бурное развитие получит сфера услуг. В то же время темпы роста экономики районов Севера начнут отставать от общероссийских, поскольку модернизированные производства в южных районах страны смогут значительно увеличить свою долю в валовом внутреннем продукте.

Реальные доходы работников государственного и рыночного секторов в районах Севера впервые станут выше, чем в среднем по России. Положение с безработицей практически не будет отличаться

от ситуации в целом по стране.

В итоге развитие районов Севера приобретет устойчивый характер.
