

О Концепции социально-экономического развития районов Севера

Распоряжение · № 107-р · от 18.01.1992 · Правительство Российской Федерации · Действует без изменений

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 18 января 1992 г. N 107-р

г. Москва

1. Одобрить в основном Концепцию социально-экономического развития районов Севера и критерии отнесения территорий к районам Крайнего Севера и местностям, приравненным к ним, внесенные Государственным комитетом Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера.

2. Государственному комитету Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера с участием Министерства экономики и финансов Российской Федерации и других заинтересованных министерств и ведомств, органов исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей и автономных образований, Ассоциации малочисленных народов Севера, Федерации независимых профсоюзов России с привлечением ученых и специалистов:

разработать в I квартале 1992 г. Основные направления Российской программы "Север в новых экономических условиях хозяйствования", исходя из требований радикальной экономической реформы, необходимости разрешения противоречий, создающих социальную напряженность в этих регионах, конкретного определения мер по социально-экономическому развитию малочисленных народов Севера, совершенствованию национально-территориального устройства и принципов самоуправления и после рассмотрения Государственной экспертной комиссией при Министерстве экономики и финансов Российской Федерации представить на утверждение в Правительство Российской Федерации;

завершить в 1992 году работу по уточнению границ территорий Севера и его внутреннего районирования, имея в виду представить в Правительство Российской Федерации предложения для внесения в Верховный Совет Российской Федерации.

Заместитель Председателя

Правительства Российской Федерации Е. Гайдар

ОДОБРЕНА

распоряжением Правительства

Российской Федерации

от 18 января 1992 г.

N 107-р

К О Н Ц Е П Ц И Я

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РАЙОНОВ СЕВЕРА

ВВЕДЕНИЕ

Разработка Концепции осуществляется в период радикальной переориентации в области приоритетов социально-экономического развития республики и, соответственно, смены управленческой стратегии на всех уровнях руководства. Переход к рыночным отношениям обострил годами накапливающиеся проблемы развития Севера, в которых можно выделить:

деградирующий характер экосистем Севера в районах наиболее концентрированной добычи природных ресурсов;

более низкий, по сравнению со среднереспубликанским, уровень социальной защищенности, а в ряде случаев и жизни населения; сохранение среды обитания и традиционных форм деятельности малочисленных народов Севера;

диспропорции между основным и обеспечивающим производством, материальной и нематериальной сферами хозяйства. Север, отличаясь в целом сочетанием экстремальных природных и социально-экономических условий, характеризуется в то же время определенным уровнем хозяйственного освоения и структурой производства, что и детерминирует специфику северной региональной политики: экономической, социальной, экологической, научно-технической, развития малых народов. В основу Концепции заложены следующие принципы: комплексный многофункциональный подход к развитию Севера, основанный на сочетании общенациональных и региональных интересов; сохранение, а в ряде вариантов возрастание роли природно-ресурсного потенциала Севера в переходный период; приоритеты государственного регулирования процессов адаптации Севера к рыночной экономике при одновременном создании конкурентоспособной экономики, рыночной инфраструктуры;

усиление территориального начала в управлении региональным воспроизводственным процессом, включая создание возобновляемой финансовой системы будущего развития (траст-фондов); многоуровневый механизм реализации программы: Предприятие - муниципалитет - территория - республика - союз в условиях формируемой в Российском рыночном пространстве организационно-правовой среды социально-рыночных отношений; переход от модели индустриального освоения к модели устойчивого развития Севера России, в основе которой - интересы человека, улучшение среды его обитания.

I. СЕВЕР В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

В настоящее время на практике наиболее широко используются понятия "Крайний Север" и "местности, приравненные к районам

2 Крайнего Севера", охватывающие площадь более 11 млн. км (64% территории России). Понятие "Крайний Север", употребляемое для обозначения строго очерченной территории, впервые было узаконено в 1932 г. как "территория расселения малых народностей Севера". Этнический признак был важнейшим при определении границ этой территории. Перечень местностей, "приравненных" к районам крайнего Севера, определен в 1945 г. В последующие годы границы районов Крайнего Севера и приравненных к нему районов уточнялись в связи с тем, что особое значение в политике освоения Севера стал приобретать размер так называемых "Северных льгот", стимулирующих привлечение кадров из других районов. Именно эти понятия сегодня служат основой для установления надбавок к заработной плате и других компенсаций и льгот для работающих на Севере.

Критический анализ границ названных зон на основе использования материалов различных авторов показал, что они в целом достаточно жестко стратифицируют районы с суровыми и экстремальными условиями проживания и хозяйствования. Речь может идти лишь о незначительном уточнении "несправедливых" южных границ российского Севера. В данной связи представляется неправомерной мощная огульная критика сложившейся системы льгот и компенсаций, которая, естественно, как и любая система не свободна от недостатков. Однако, как сегодня становится очевидным, они имеют другие корни, включающие отсутствие научно обоснованных критериев социально-экономического внутреннего районирования Севера, валюнтаризм метрополии (Центра) при установлении размера "северных льгот" даже в пределах одного населенного пункта и т. п. Разделение Севера в широтном направлении на две подзоны - Дальний и Ближний Север в зависимости от географического положения северных территорий по отношению к базам освоения, центрам потребления массовой продукции и железным дорогам не улучшает существенно ситуации. Дело в том, что в своей основе (за исключением европейской части России) их территории "укладываются" в имеющиеся сегодня границы соответственно районов Крайнего Севера и районов, приравненных к нему. Проблемными остаются все южные границы рассматриваемых северов, а территория Крайнего Севера (Дальнего) представляется огромным единым, недифференцированным экстремальным регионом с резко различными условиями проживания и жизнедеятельности людей,

требуемыми специфическими подходами к освоению.

В границах Крайнего Севера выделяются Арктический регион, южная граница которого в настоящее время проводится значительно южнее известной физико-географической границы Арктики. В основе выделения границы - экономический и естественно-научные подходы.

В меридианальном направлении в настоящее время условно выделяется пять экономических северных регионов, имеющих свою специфику хозяйственного освоения - европейский Север, Север Западной Сибири, Север Восточной Сибири, Северо-Восток и Север Дальнего Востока с полным или частичным "набором" широтно вытянутых зон. Их границы практически совпадают с границами экономических районов.

Север - это жизненно важная субнациональная зона страны, богатая природными ресурсами, с ярко выраженной спецификой социально-экономического развития, с особо неблагоприятными природными условиями для жизни населения, с характерным комплексом климатических воздействий на человека, технику, сооружения (т. е. на все компоненты целостной системы освоения ресурсов), испытывающая прямое и опосредованное негативное воздействие экстремальных природных и экономико-географических факторов на процессы хозяйственного освоения.

На долю Севера приходится около 70% добычи нефти и газа, свыше 35% деловой древесины, 60% сырья для фосфорных удобрений. В этой зоне добывается обуславливающее развитие всей цветной металлургии республики количество меди, никеля, олова, сосредоточена подавляющая часть добычи алмазов. Значительна доля Севера в выработке электроэнергии (около 10% от уровня страны).

Особое место занимает регион в формировании валютного фонда страны, причем не только за счет добычи золота, но и в большей мере через поставки на экспорт добываемой продукции. В конце XII пятилетки только нефть и газ Севера обеспечили народному хозяйству 30% всех поступлений валюты.

В настоящее время суть региональной политики на Севере России определяют добываемые здесь природные ресурсы. Они вносят основной вклад в развитие экономики северных территорий и в формирование ее структуры, одновременно играя важнейшую роль в экономическом развитии республики. По-видимому, Север еще значительное время будет оставаться главным "поставщиком" природных ресурсов для промышленно развитых регионов. Однако экономическая модель его освоения должна претерпеть существенные изменения.

Быстрый рост потребностей экономики в минеральных и топливно-энергетических ресурсах, робкая политика ресурсосбережения, эйфория о несметных природных богатствах и "неисчерпаемости" недр страны детерминировали экономический рост за счет "устойчиво" интенсивного (на истощение) освоения ресурсов Севера.

Центр в лице своих ведомств главной целью ставил получение дешевых невозпроизводимых (топливно-минеральное сырье) и воспроизводимых (лес, рыба, гидроэнергетика) ресурсов. второстепенными являлись проблемы социального развития, охраны окружающей среды, развития национальных культур. Небольшие рынки и значительные расстояния ограничивали развитие производства для северных территорий. Практически все необходимое завозится из других регионов по высоким ценам, а доходы от добычи ресурсов вывозятся на юг. Формируется устойчивая зависимость Севера от Центра как сателлита от метрополий. Инвестиционная политика развития экономики Севера определялась прежде всего интересами Центра. На Западе такое направление развития периферийных территорий получило название модели индустриального развития (модель "бум"- "спад"), когда труд и капитал сконцентрированы на крупномасштабную добычу природных ресурсов, осуществляемую при интенсивной государственной поддержке.

Ускоренное индустриальное освоение Севера России (как и во всем мире) сопровождается быстрым истощением наиболее эффективной части запасов минерального сырья, подрывом сырьевой базы лесных и биологических ресурсов, концентрацией экологических нагрузок на небольшой площади, наращивание капитала за счет интенсивной деградации окружающей среды, возникновением

экологических пустынь и городов-"призраков" и мертвых поселков, низким уровнем социального развития, расточительным (паразитическим) использованием природных ресурсов, несанкционированным "кредитом" грядущих поколений, пренебрежением моральными, духовными, культурными ценностями коренного населения, а также интересами последующих поколений. Индустриальная модель способствует социальному, географическому и экономическому перемещению малочисленных народов, разрушению его традиционного образа жизни. В результате практически безвозмездного изъятия у коренного населения добывающими отраслями земли нарушены традиционные отрасли экономики, сокращены площади охотничьих угодий и пастбищ, поголовья оленей, т. е. нарушена основная среда жизнеобеспечения коренных народов со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Малые народы фактически отстранены от участия в принятии решений социального и экономического развития Севера, затрагивающих в прямом смысле их национальные судьбы. Проблема жизнеобеспечения и выживания малочисленных народов стала "северной" проблемой российского Севера. Начинать нужно с политического решения о разработке законодательных актов, определяющих права и защиту его национальных меньшинств - коренного населения, законодательно закрепить механизм формирования непрерывного источника доходов, используемого в интересах многих поколений.

Индустриальная модель "дешевого" освоения природных ресурсов на Севере, потребляемых далеко за его пределами по ценам, не компенсирующим всего комплекса затрат, необходимых на воспроизводство сложнейшей производственной системы и системы достойного жизнеобеспечения (воспроизводства населения), не обеспечивающая устойчивого социально-экономического развития Севера России способна поставить его, хозяина богатейших природных ресурсов, на грань социально-экономической и экологической катастрофы в обозримо короткие сроки. Неизбежно настало время, когда экономический рост модели "бум"- "спад" сменяется глубокой депрессией. Индустриальный бум заложил реалии надвигающегося спада, заретушировал глубинные причины социальной отсталости северных районов.

Под устойчивым экономическим развитием понимается целостная система социального и экономического развития, сформированная на базе многосекторной диверсификации (добыча и переработка природных ресурсов, промышленное производство наукоемких товаров, сфера услуг, обслуживающие производства, информационные технологии, традиционные производства, агропромышленное производство), обеспечивающей достойные социальные условия жизни населения, подъем культуры, устойчивый экономический рост, высокую занятость, экономическую и экологическую безопасность с учетом интересов последующих поколений. При этом необходима территориальная дифференциация региональной политики в соответствии с крупными реальными различиями в условиях жизнедеятельности населения с учетом неоднородности природных и социально-экономических условий на обширной территории Севера. Модель устойчивого развития ставит задачу создания новой "экологически чистой" системы управления использованием природных ресурсов, социальной технологии освоения Севера с тем, чтобы не только сохранять, но и улучшать среду обитания человека, природные ресурсы рассматриваются как часть экологической системы, в которой человек взаимодействует с природой. Необходимо научиться получать прибыли от деятельности, связанной с охраной окружающей среды, а не ссылаться на "отсутствие" денег. Однако перейти к названной модели не просто, тем более, что в программах экономических реформ по-прежнему делается ставка на концепцию интенсивного индустриального развития народного хозяйства как основы стабилизации экономики.

II. СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОГО СЕВЕРА

Программа социального и экономического развития Севера должна разрабатываться тщательным образом в увязке с процессом экономической и политической реформы в России и всех суверенных

государств, готовых войти в экономический союз. Но на настоящий момент не принято главного политического решения о характере нового союза суверенных государств. Поэтому мы вправе строить Концепцию исходя из единого экономического пространства Российской Федерации, из общих теоретических и методологических положений функционирования регулируемой социально-рыночной экономики (смешанной экономики и терминологии американских экономистов) с учетом сложившихся политических, правовых, экономических и жизненных реалий в нашей стране и специфики объекта хозяйствования - Севера России.

Прежде всего необходимо разделить системные преобразования от мероприятий, осуществляемых для вывода экономики из кризиса (стабилизационные) и жизнеобеспечивающих текущего момента (чрезвычайные). Названные три блока проблем - системообразующий, стабилизационный и чрезвычайный присущи для всех республик (ныне суверенных государств), входящих в СССР. Их стратегические функции различны.

Системные преобразования - переход от жестоко централизованной плановой системы к системе социально-рыночных отношений. Время, необходимое для создания новой организационно-экономической и правовой среды, формирования социально-рыночной инфраструктуры и будет определять границы переходного периода. Названный термин стал сегодня расхожим, но он имеет свое конкретное содержание и временные рамки.

Осуществление мероприятий рассматриваемого блока - ключевой аспект формирования нового хозяйственного механизма. В рамках данного блока в достаточной мере условно выделяется три взаимосвязанные задачи: создание конкурирующих производителей, торговцев и конкурирующих рынков капитала, определяющих смысловую и сущностную характеристику нового организационно-правового механизма рыночных отношений.

Требуется учитывать, что системные преобразования в России, а тем более на Севере, будут носить преимущественно внерыночный характер, поскольку наивно полагать, что старая система будет добровольно себя демонтировать и создавать параллельные рыночные структуры, а не изобретать для себя новых функций и форм, вплоть до самых изощренных, закамуфлированных под формально рыночные структуры. При этом старые и новые государственные структуры все же должны будут осуществить неординарные дерзкие административные меры по созданию рыночной организационно-правовой среды и рыночных структур. Иначе они будут сметены волной хаоса и неразберихи.

В этот период должна проводиться активная интервенционная политика на осуществление многосекторной диверсификации экономики российского Севера. Только осуществление системных мероприятий позволит коренным образом изменить взаимоотношения в системе государство - предприятие, государство - регион, регион - муниципалитет. Только в этом случае можно подойти к классической системе, регулирующей роль государства в рыночной экономике. В противном случае все методические и методологические рекомендации будут носить абстрактный характер.

В то же время необходимо предостеречь от утопической идеи построения для Севера некой государственной экономики, а для остальной части - рыночной. Этот эклектический механизм, созданный в умах людей, не знающих хорошо ни централизованной плановой, ни, тем более, рыночной (свободной или регулируемой) экономики, никогда и нигде не существовал ни в каком виде - теоретическом или практическом. И это не случайно.

Одной из ключевых проблем на Севере является проблема разгосударствления предприятий базовых отраслей промышленности. Они отличаются низкой рентабельностью, неэффективностью капиталовложений, монопродуктовой направленностью производства, высокой капиталоемкостью производства и инерционностью развития.

В целях перевода всех предприятий Севера (государственных и частных) на режим рыночных отношений предлагается осуществить в первую очередь разгосударствление предприятий базовой промышленности. В целях ускорения перехода к рыночным отношениям должна быть проведена

корпоратизация предприятий и либерализация оптовых и розничных цен в сочетании с надежной социальной защитой населения.

Корпоратизация заключается в создании крупных государственных акционерных корпораций на базе существующих государственных предприятий. Имуществом предприятий могут владеть холдинговые компании или государственный комитет по имуществу. В последующем корпорации могут быть приватизированы через продажу акций.

Отличительная черта корпоратизации - предоставление независимости и самофинансирования предприятиям.

Ведущей для Севера остается роль государства в системе формирования рынка труда и социальной защиты, здравоохранения и просвещения, государственных расходов, внешнеэкономической политики, социальной политики.

Так, в создании инфраструктуры в регионах Севера будут участвовать практически все министерства и комитеты Совета Министров России, территориальных и муниципальных правительств, поскольку именно инфраструктура пронизывает всю экономическую систему Севера и определяет ее эффективность.

Вопросы создания инфраструктуры (включая информационную технологию), необходимой для эффективного функционирования социально-рыночного механизма, постепенно будут занимать ведущее стратегическое значение в перестройке хозяйственных систем Севера.

Ее формирование, по-видимому, должно стать основой новой государственной политики развития северных периферий.

Задача многосекторной диверсификации экономики Севера связана с проведением глубокой структурной перестройки, чтобы создать условия для модели стабильного развития. Процессы структурной перестройки народного хозяйства, особенно в регионах, где имеют преимущественное развитие базовые ресурсоэксплуатирующие отрасли промышленности, в районах к экстремальными условиями хозяйственного освоения оказались наиболее сложными для переходного к рыночным отношениям периода.

Как один из вариантов государственного регулирования в районах Севера предлагается распространить его на сферы деятельности, относящиеся (по крайней мере на текущий момент) к компетенции государственного уровня управления.

К ним относятся: политика природопользования на Севере: социальная политика и проблема занятости; развитие производственных систем, требующих централизованного управления (транспортная система, энергетика, предприятия по добыче и переработке стратегического сырья, военные объекты); разработка государственных региональных программ развития северных районов страны; ценовая и кредитно-финансовая политика; разработка правовых основ освоения и функционирования хозяйства в условиях Севера; особый режим внешнеэкономической деятельности в районах Севера.

Политика государственного регулирования в области природопользования включает: введение в практику хозяйствования платежей за использование всех природных ресурсов (земля, вода, минеральное сырье, биологические ресурсы). Специфика северных территорий учитывается через ставки платежей, источники выплат, контингент, динамику введения различных видов платежей, учет использования ресурсов в предшествующий период хозяйствования; общие принципы политики санкции и льгот; определение ренты по отдельным видам продукции и принципов ее распределения между уровнями бюджетной системы.

В области социальной политики и рынка труда:

политика реабилитации сферы жизнедеятельности коренного населения Севера;

регулирование демографической ситуации и особенности социального обеспечения населения Севера;

новая страховая политика для населения Севера и проблемы здравоохранения;

правовое обеспечение различных вариантов трудоустройства высвобождающихся работников Севера (организованное переселение внутри страны, контрактный выезд за рубеж, самостоятельное трудоустройство и др.).

Система компенсации дифференцируется в зависимости от формы привлечения кадров на Север: организованное переселение, неорганизованный набор, распределение после вуза и т. д.

Элементы государственной протекционистской политики на Севере включают разработку льготных условий формирования финансовой базы низовых территориальных органов управления;

государственные субвенции и субсидии;

меры компенсации экологического ущерба районам Севера;

льготные условия осуществления внешнеэкономических связей и привлечения валютных средств;

государственная экологическая экспертиза инвестиционных проектов (северное "эмбарго").

Разработка правовой основы хозяйствования на Севера связана с формированием новых юридических норм рыночного механизма управления, требует оперативной корректировки правил хозяйствования с целью учета особенностей северных районов.

Так, безотлагательное вмешательство необходимо при разработке законодательства республики о занятости населения. Экономические меры политики занятости, предложенные в "Основах законодательства Союза ССР и союзных республик по занятости населения", недостаточны для решения данной проблемы на Севере. Более того, они подрывают местные финансовые источники, необходимые для радикальных изменений в структуре занятости на Севере. Требуют безотлагательной разработки законы о добыче полезных ископаемых, охране вод, используемых промышленностью и др. В связи с этим необходимо создание экспертного Совета по правовым проблемам социально-экономического развития Севера для осуществления следующей функции: адаптации республиканского законодательства применительно к северным территориям; осуществления права на законодательную инициативу и внесение дополнений и изменений в уже принятые законодательные акты; экспертизы научных программ развития, предлагаемых для различных районов Севера;

изучения и распространения информации о зарубежном и хорошо зарекомендовавшем себя отечественном опыте местного самоуправления, формирования финансовой базы (местное налогообложение, создание внебюджетных фондов, виды договоров с промышленными предприятиями, методы взаимодействия с южными регионами страны).

Стержневую роль в реализации государственной политики на Севере должен играть созданный правительством России Государственный комитет РСФСР по социально-экономическому развитию Севера - Госкомсевер РСФСР.

Сложность природно-климатических условий, экологическая "хрупкость", однобокость структуры экономики Северного региона, основанной на добыче и переработке в основном невозобновляемых ресурсов, и недостаточная развитость социальной сферы должны определять не только стратегию экономической и хозяйственной политики государственных органов управления (республика, край, область), но и практическую деятельность органов местного самоуправления, расширение их прав в этих сферах деятельности.

Решение экологических проблем прежде всего требует прекращения "бесплатного" пользования хозяйствующими субъектами земель и природными ресурсами. Местные органы должны получить больше прав в вопросах отведения земельных участков для строящихся и реконструируемых предприятий, установления экологических нормативов и контроля за их соблюдением.

Экономической основой природоохранительных мероприятий может стать экологический фонд или соответствующие статьи местных бюджетов, формируемые такими источниками, как плата за землю и природные ресурсы, штрафы за нарушение экологических нормативов, благотворительные фонды и другие источники. сложность решения экологических проблем непосредственно связана с

наличием большого количества монофункциональных населенных пунктов в зоне Севера. Занимаемые ими, а также базами и полигонами территории находятся фактически вне юрисдикции местных Советов. Возникла настоятельная необходимость установления правовых норм между оборонными объектами и местными органами. Они должны носить экономический характер, т.е. включать в себя плату за землю и природные ресурсы (возможен вариант платы за невозможность использования местными органами природных ресурсов, т. е. компенсация за неполученный доход), экологические нормативы на природопользование и штрафы за их нарушение.

Местным Советам следует продумать механизм привлечения "приватизационных" средств граждан в экономику подведомственных территорий, так как возможна их утечка в регионы и отрасли с более высокой рентабельностью. Необходимо разработать меры по предотвращению стихийной утечки капитализированных ресурсов с Севера и ослаблению его производственного потенциала в результате процессов приватизации. Одним из источников экономического развития подведомственных территорий может быть вложение свободных средств местных Советов в высокорентабельные предприятия других регионов, создание межобластных, межреспубликанских предприятий и совместных предприятий и инофирмами.

Поддержание и развитие социальной сферы требует разработки мероприятий: составление сводного баланса финансовых ресурсов территории; изучение источников формирования бюджета и внебюджетных средств; определение источников формирования фонда "Севера" для финансирования целевых программ экономического, социального и научно-технического развития территорий. Средства предприятий привлекаются на условии освобождения их от налогов, пошлин и других сборов; формирование фондов поддержки и траст-фондов; формирование валютных фондов за счет отчислений от валютной прибыли предприятий, расположенных на подведомственных территориях и др.

Действующий механизм формирования финансовых средств ставит регионы Севера в неблагоприятные условия - они априори являются дотационными. Основной объем финансовых ресурсов на Севере создается в сфере материального производства в виде прибыли, налогов, амортизационных отчислений, а также подоходного налога и налога с оборота, т. е. жестко связан с системой ценнообразования. Именно ее перекосы и поставили Север в эти "неблагоприятные" условия.

Сам тезис о дотационности представляется сомнительным, если учесть, что основными статьями доходов местных бюджетов являются на Севере налоги с населения (более 50%) и налог с оборота (около 20%), т. е. подавляющая часть местного бюджета формируется за счет налогоплательщика. Дотационным бюджет может являться только в том случае, если все налоговые поступления (в размере 100%) и все доходные источники не в состоянии покрыть плановых расходов бюджетов. В связи с этим в качестве системных мероприятий целесообразна разработка такого принципа образования и распределения государственных доходов, который предполагал бы зависимость аккумулирования бюджетных средств на территории от объемов формируемых на ней финансовых ресурсов и расчет с вышестоящими бюджетами по законодательно закрепленным нормативам. Расходная часть бюджета до сих пор планируется от достигнутого, не имея экономически обоснованной нормативной базы.

При этом следует отметить, что народнохозяйственный комплекс весьма неоднороден по структуре, уровню производительных сил, достижению социальных нормативов как по регионам, так и внутри них. Расчеты комплекса социальных нормативов, учитывающих неблагоприятные условия деятельности и проживания в районах Крайнего Севера, с учетом непроизводственной сферы в целом и в разрезе отдельных отраслей показывают, что размеры указанных расходов занижены сегодня по меньшей мере в 1,7 раза.

Сегодня расходная часть местных бюджетов существенно меняется. На уровень местных бюджетов административным порядком передаются расходы (дотации) на производство сельскохозяйственной

и потребление пищевой продукции, ранее финансируемой из республиканского и союзного бюджетов. Таким образом, расходная часть местных бюджетов автоматически возрастает в несколько раз, но за общими показателями скрыты истинные расходы на социальные нужды (просвещение, здравоохранение, культура) из-за значительного изменения индекса цен. И опять Север ставится в дискриминационное положение, так как растут цены на традиционный (и неизбежный) "импорт", а цены на продукцию базовых отраслей "замораживаются" государством. С 1991 г. введены рентные платежи, поступающие в бюджет того уровня, к которому принадлежит предприятие, что является неправомерным с позиции правил экономического поведения.

Экономическая рента должна принадлежать собственнику ресурсов.

В условиях рыночных отношений важнейшими источниками местных бюджетов должна стать плата за факторы производства, рассчитанная по единой методике с учетом специфических особенностей конкретной территории (платежи за городскую землю; за природные ресурсы универсального назначения, за землю, воду, загрязнение атмосферы; плата за специализированные природные ресурсы; погашенные запасы минеральных ресурсов, лесные ресурсы).

На уровне территорий новые подходы, основанные на повышении роли финансов в экономических методах управления, обеспечиваются сужением в сфере действий директивных, детализированных заданий, устанавливаемых сверху, а также использование особого экономического режима, включающего создание и поддержку государством рынка, функционирующего на основе элементов свободных экономических зон, т. е. законодательное закрепление за регионом основных положений свободного предпринимательства.

Таким образом, стратегия управления развитием хозяйства Севера на различных уровнях управления должна обеспечивать: государства - поддержание и постепенную диверсификацию народнохозяйственного комплекса Севера вплоть до обеспечения его устойчивого развития с позиций необходимости соблюдения единого экономического пространства и устойчивости социально-экономической системы страны, роль Севера в которых чрезвычайно велика; региона - обеспечение необходимого (по отношению к достигнутому страной, но с учетом специфических природно-климатических условий) уровня жизни населения, создание механизма устойчивого развития каждой территории, в том числе путем создания долговременной компенсационной финансовой системы; предприятия - обеспечение эффективной (прибыльной) производственной деятельности в условиях меняющихся ценообразования, конъюнктуры, схемы управления, а в тех случаях, когда это невозможно - максимально безболезненный для социально-экономической среды диверсификации (реорганизации, свертывания) производства.

Для этого необходимо принятие следующих основных стратегических решений и документов: государственной стратегии в части ресурсопользования и ресурсосбережения с выделением регионов Севера, нормализации ценовой политики в области продукции сырьевых отраслей; инвестиционной программы обеспечения структурной перестройки и диверсификации промышленного производства, увеличения выпуска конечных продуктов, особенно потребительских; комплекса протекционистских мер, включающего льготы в налогообложении, формировании финансовых ресурсов территорий, кредитования, внешнеэкономической деятельности и т. п.; законодательных актов, определяющих механизм преобразования невозобновимых природных ресурсов северных территорий в непрерывный источник финансовых доходов будущих поколений (траст-фондов);

законодательных актов, обеспечивающих режим социальной защиты, нормализация демографической и экологической ситуации, системы расселения и рынка труда на Севере.

III. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И ЭКОЛОГИЯ

Переходный период для районов Севера будет характеризоваться, как и для всей страны, обострением социальных проблем, ростом социальной напряженности. Однако с учетом специфики Севера, его социального и экономического развития острота социальных проблем и социальная

напряженность здесь будет гораздо выше, чем при отсутствии компенсирующих мер, может обернуться столь острыми социальными конфликтами, что приведет к глубокому кризису северного хозяйства.

К числу проблем, острота которых возрастает, относятся проблемы, связанные с перенаселенностью Севера, которая по различным оценкам составляет от 25 до 40 процентов. Это означает, что даже при тех низких нормах обеспеченности объектами социальной инфраструктуры, которые сложились в этих районах, в нее потребовалось дополнительно вложить, например, только на Севере Западной Сибири не менее 5-8 млрд. рублей, а если ориентироваться на градостроительные нормативы, то этот показатель возрастет до 9-15 млрд. руб.

Перенаселенность Севера имеет множество негативных последствий.

Во-первых, возрастает нагрузка на, и без того слабую, социальную инфраструктуру, что снижает уровень жизни населения и делает города и поселки весьма непривлекательными.

Во-вторых, наряду с низким уровнем жизни, перенаселенность инициирует повышенную мобильность населения и является причиной неэквивалентного миграционного обмена с другими районами, в результате которого Север теряет наиболее квалифицированные и подготовленные кадры.

В-третьих, высокая подвижность населения (в течение 2-3 лет в поселениях Севера меняется до 55-70% населения), порождающая дух временщичества, сравнительно низкий образовательный и квалификационный его состав способствует формированию специфического социального микроклимата. Если учесть при этом сравнительно высокий уровень заработной платы, преобладание молодежных контингентов (преимущественно мужчин), избыток свободного времени при неразвитости сферы досуга и необремененности семьей, то станут вполне понятны причины распространения пьянства, сложная криминогенная обстановка и прочие явления социальной дезорганизации.

В-четвертых, в ближайшие годы перенаселенность Севера может обернуться острой проблемой безработицы. Вступление многих крупных месторождений в стадию падающей добычи, с одной стороны, и резкое сокращение централизованных капиталовложений, с другой, уже сейчас приводят к снижению спроса на рабочую силу. Еще более острая ситуация складывается в нефтедобывающих районах ближнего Севера: в 1989-1990 гг. здесь имело место даже абсолютное сокращение числа занятых. Однако резкое обострение проблемы занятости, которая может перерасти в массовую безработицу, следует ожидать к середине 90-х годов. Типичным примером может служить крупнейший на Севере нефтедобывающий комплекс - Нижневартовский, где по нашим оценкам, сокращение числа рабочих мест в базовых отраслях (нефтедобыча, бурение, строительство, транспорт) составит к 1995 г. более 30 тыс., а в целом по ЗСНГК свыше 130 тыс.

Следующая группа социальных проблем Севера, хотя, как отмечалось, и связана с его перенаселенностью, однако имеет все же иные корни. Так называемый остаточный принцип финансирования социальной сферы имеет свою основу в жесткой централизации как отраслевого, так и территориального управления.

Результатом такого подхода к социальной сфере является значительное отставание Севера от средних показателей по РСФСР. В совокупности с резким снижением уровня темпов роста душевых доходов на Севере (по отношению к средним по стране) это обуславливает отставание уровня жизни северян не только от каких-либо обоснованных нормативов, но и от других регионов страны.

Очевидно, что социальная политика в переходный период должна носить упреждающий характер и быть направлена на максимально возможную защиту населения. В этой связи необходимо определить ее основные направления на всех уровнях - государственном, региональном (уровень национально-территориальных образований, областей, краев) и локальном (уровень административных районов и поселений).

Государственный уровень социальной политики предполагает ее ориентацию прежде всего на

снижение демографической нагрузки на Север, особенно в районах с экстремальными природно-климатическими условиями, что позволило бы, по крайней мере, смягчить остроту проблем занятости, обеспеченности объектами социальной инфраструктуры, повысить уровень жизни оставшегося населения и т. д.

Средствами для этого могут быть:

разделение хозяйственных и социальных функций между районами Севера и обжитыми, развитыми районами России. Иначе говоря, необходимо перенести неэффективные для Севера вспомогательные производства и часть объектов социальной инфраструктуры или создать их заново в благоприятных для проживания человека районах. Это, кстати, позволило бы отказаться от нерациональных и вредных для здоровья человека межрегиональных вахт, заменить их внутрирегиональными, имеющими меридианальную направленность. Как вариант предлагается: изменение функции северных льгот (по крайней мере, в районах Арктики и, возможно, Дальнего Востока), стимулирующих в ряде случаев постоянное проживание (в том числе и нетрудоспособного населения) в экстремальных условиях. Высвободившиеся средства можно будет направить на повышение заработной платы работающего населения, что не только позволило бы поднять уровень жизни, но и увеличило свободу выбора для человека места проживания (возможность приобретать жилье в других районах на заработанные деньги);

введение на Дальнем Севере платности здравоохранения, обучения, жилья и т. д., а освободившиеся таким образом средства направить на повышение заработной платы. Это стимулировало бы отток неработающего населения в более благоприятные для проживания районы.

Необходимо отметить, что механизм двух последних пунктов может быть приведен в действие только при предоставлении населению Севера (особенно малообеспеченным слоям) реальной возможности сменить место жительства и разделяется далеко не всеми.

В районах Севера с относительно благоприятными условиями проживания политика государства должна иметь иную направленность.

Эти районы могут заселяться постоянным населением, однако в этом случае необходимо стремиться к формированию систем расселения, в которых были бы четко разделены между отдельными элементами экономические, социальные и иные функции. Взаимодействие между ними должно быть организовано с учетом меняющихся в перспективе стадий развития (например, в связи с жизненным циклом месторождений). Однако и здесь необходимо избегать перенаселенности.

Учитывая, что уже сейчас стали появляться "мертвые" поселения (после отработки месторождений), а в перспективе их может стать гораздо больше (например, на Тюменском Севере), государство должно взять на себя заботу об их судьбе. Возможные здесь меры - диверсификация производства, смена специализации, превращение таких поселений в базовые для освоения других районов.

В условиях переходного периода усилится неравномерность развития отдельных территорий или, иначе говоря, будет происходить более резкое расслоение территориальных общностей в зависимости от потенциальных возможностей их социально-экономического развития. В этой связи государству необходимо взять на себя функцию выравнивания условий социального развития. Эта функция может быть реализована с помощью государственных дотаций и субсидий в бюджеты соответствующих территорий, дополняющих эти бюджеты до минимально необходимого уровня. С этой целью необходимо образование специальных межрегиональных, государственных фондов, источником которых могут быть налоги с более благополучных территорий.

Существенное влияние на социальное развитие районов Севера могут оказать другие меры, осуществляемые на государственном уровне:

предоставление территориям права распоряжаться частью производимой здесь продукции; индексация доходов северян с учетом более высокой в этих районах стоимости жизни. При этом необходимо разработать научно обоснованную методику расчета бюджетного набора (минимального, среднего и максимального) для всех основных зон;

создание благоприятных условий для развития предпринимательства, в том числе и с привлечением иностранного капитала. Это позволило бы в какой-то мере способствовать сглаживанию проблемы занятости, росту уровня жизни, притоку средств в местные бюджеты.

На региональном уровне социальная политика, в сущности, должна решать те же задачи, что и на государственном, но уже применительно к районам и поселениям внутри региона. Во всяком случае, для таких крупных регионов как Тюменская область, Красноярский край, Якутская-Саха ССР и др. столь же актуально выравнивание условий социального развития, межтерриториальное перераспределение населения и трудовых ресурсов, распределение функций между районами нового освоения и обжитыми районами и т. д.

Однако каждому региону присущи и свои специфические проблемы. В частности в в районах Европейского Севера будут менее остро стоять вопросы занятости, чем, например, на Севере Западной Сибири и, следовательно, акценты в социальной политике на Западно-Сибирском Севере больше смещены в сторону формирования и регулирования регионального рынка труда. Проблемы занятости в районах Енисейского Севера, по-видимому, сохраняют свое отличие от таковых на Севере Западной Сибири и т. д. Поэтому весьма важно, чтобы значительная часть полномочий по выработке и осуществлению социальной политики была бы передана с государственного уровня на региональный.

Локальный уровень социальной политики должен быть направлен на саморазвитие территориальных общностей, обеспечивающих поддержание жизнедеятельности различных социальных групп, социальную защиту слабейших групп и слоев населения в условиях переходного периода, сбалансированность развития элементов территориальной общности, поддержание равновесия между населением и качеством среды обитания. Источником средств реализации локальной социальной политики может стать единый фонд социально-территориального развития, формирующийся за счет налогов, платежей, добровольных взносов и привлеченных средств населения.

Необходимым условием осуществления эффективной социальной политики на этом уровне является относительная самостоятельность в принятии решений, основанная на самоуправлении и хозрасчетных началах.

Важной задачей социальной политики представляется сохранение и укрепление здоровья населения. Здесь в первую очередь необходимо наладить службу специального отбора трудовых ресурсов для предприятий зоны Севера. Другим направлением является переориентация целей развития отрасли здравоохранения. В современной структуре она нацелена только на устранение заболеваний. Для Севера, где выше доля хронических заболеваний, ниже восстанавливаемость организма, в число первоочередных задач здравоохранения необходимо внести профилактику и диагностику заболеваний. Негативное влияние на уровень здоровья оказывают межрегиональные широтные вахты. Медицинские исследования показали, что перемещение трудовых ресурсов между регионами с разными часовыми поясами резко снижают адаптивные возможности человека и производительность труда в первые дни. Желательно отказаться от межрегиональных вахт, либо переориентировать их на меридианальные направления. Аналогичной переоценки требует организация отдыха северян.

Состояние на формирующемся рынке труда Севера остается сложным и противоречивым. Кризисное состояние экономической и общественно-политической ситуации в стране проявилось в сокращении объемов производства и, как следствие, в абсолютном снижении спроса на рабочую силу в большинстве добывающих районов, малых и средних городах Севера.

Усилился отток наиболее подготовленных и квалифицированных кадров из производственных и непромышленных отраслей, что является следствием серьезных недостатков в действующей системе районного регулирования заработной платы, отставания социальной сферы и низкой рентабельности северных предприятий. В связи с относительно низкой текучестью кадров на

ведущих предприятиях рыбной, горно-добывающей и металлургической промышленности наблюдается существенное старение персонала, что в первой половине девяностых годов чревато разовым выбытием на пенсию по старости значительного числа наиболее квалифицированных работников.

Естественный прирост трудовых ресурсов не перекрывает их выбытия, поэтому северные регионы по мере выхода из кризиса останутся трудонедостаточными. Требуются специальные меры по стимулированию притока рабочей силы на действующие и вновь создаваемые предприятия. В то же время демографическая политика в северных регионах, обеспечение рабочей силой должны исходить из принципа минимальной достаточности, основанного на контрактной системе найма на работу, стимулировании не только притока трудовых ресурсов, но и выезда нетрудоспособного населения. Государственную значимость приобрела проблема вывоза неработающих пенсионеров из Норильска, Мурманска, Воркуты и ряда других северных городов и поселков.

Снижение потребностей в рабочей силе на многих северных предприятиях до крайности обострило и без того напряженную ситуацию с занятостью женщин и молодежи. В течение ближайших 2-3 лет потребуются применение как административных (квоты), так и экономических (налоги, льготы) мер по созданию необходимых условий для трудоустройства молодого пополнения северян, вступающего в трудоспособный возраст. В этой связи важную роль должна сыграть вновь создаваемая служба занятости населения.

В области социальной политики для формирования трудовых ресурсов, управления рынком труда и занятостью населения в районах Севера необходимо осуществить ряд первоочередных мер: создать систему территориальных центров, осуществляющих прогнозирование ситуации на рынке труда. Первоочередной задачей государственной службы занятости населения должна стать забота о трудоустройстве местной молодежи как наименее конкурентоспособной социальной группы; разработать и реализовать государственную программу переселения избыточного населения из районов падающей добычи и северных районов Сибири; отменить административные ограничения на свободное перемещение рабочей силы (прописка, закрытые районы), приступить к организации рынка жилья;

создать новый экономический и правовой механизм привлечения и выезда населения в северные регионы, исходя из принципа минимальной достаточности, контрактного найма рабочей силы; ограничить рост крупных городов, создать организационно-технические условия для вахтового освоения отдельных месторождений полезных ископаемых; провести приватизацию жилья и приступить к организации реального рынка жилья.

В этой связи политика расселения на Севере должна строиться на следующих основополагающих принципах:

формирование систем расселения различных рангов на основе развития связи и разделения функций между северными и прилегающими южными районами страны;

широкое развитие мобильных видов расселения (вахтово-экспедиционных);

внедрение новых форм организации межселенных связей особенно по обслуживанию населения на основе повышения степени мобильности;

упорядочение хозяйственной структуры и регулирование роста городских поселений с учетом их роли в системе расселения и экономике;

совершенствование расселения и улучшение условий жизни в сельской местности, особенно в районах проживания коренных народностей Севера.

Проблемы народностей Севера заслуживают отдельного серьезного рассмотрения, на которых нет возможности остановиться в кратком докладе. Отметим только, что для их возрождения и развития необходимо:

повышение качества экологической среды обитания; обеспечение права собственности на этнические территории и на их природные ресурсы;

развитие традиционных отраслей хозяйства и занятий;
социально-демографическое и культурное возрождение;
усиление научно обоснованной государственной политики и защиты.

Экологическая обстановка на территории Севера характеризуется как весьма сложная. В промышленном производстве, занимающем ведущее место в народнохозяйственном комплексе региона, исключительно высокий удельный вес (более 70%) имеют предприятия по добыче и переработке природных ресурсов, функционирование которых сопровождается не только нерациональными масштабами и уровнем использования добытого сырья, но и образованием значительного количества твердых, жидких и газообразных отходов.

Экологические проблемы на Севере резко обострились в последние 15-20 лет. В значительной мере это обуславливается усиливающимся воздействием на природную среду накопленных в почве и водоемах токсичных ингредиентов в результате хозяйственной деятельности в прошлом и расширением их образований в связи с продолжающимся экстенсивным развитием. На протяжении 1981-1990 гг. в промышленных районах Севера усиливается рост образования отходов производства, выброса загрязняющих веществ в атмосферу и внутренние водоемы. Например, на Кольском полуострове объемы добычи первичного природного сырья за этот период увеличились на 25%, а выход готовой продукции - на 2%. По предварительной оценке общие выбросы вредных веществ в атмосферу на Европейском Севере в 1990 г. составили 3,5 млн. тонн, в том числе твердых - 1,4, газообразных и жидких - 2,1 млн. тонн. Одновременно динамика и уровень улавливания (извлечения) загрязняющих компонентов остаются недопустимо низкими. Например, из газообразных и жидких отходов уровень этого показателя в среднем составляет 34%. В азиатской части негативное воздействие оказывали хищнические лесозаготовки, формирование берегов водохранилищ ГЭС. В результате практически во всех промышленных населенных пунктах Севера максимальные концентрации основных загрязняющих веществ в воздухе и водоемах превышают предельно допустимые концентрации (ПДК).

Негативное воздействие хозяйственной деятельности на окружающую среду Дальнего Севера приводит к деградации тундрового покрова и приполярных лесов на значительные территории. Резкое сокращение оленьих пастбищ, охотничьих и рыбных угодий, уменьшает сферу деятельности коренного населения и вызывает социальное напряжение. Состояние природной среды в ряде районов, где действуют крупные промышленные предприятия, достигло критической черты, за которой возможны необратимые последствия как для природы, так и для человека (например, прилегающие территории к городам Норильску, Мончегорску).

Концепция экологической политики Севера РСФСР должна исходить из неотложной задачи сохранения и улучшения существующего природного комплекса через природоохранную деятельность и оптимизацию природопользования, через обеспечение экологической безопасности человека.

В общем виде достижение этой цели может быть обеспечено при условии реализации экологической политики, которая бы обеспечивала соблюдение следующих основных принципов:

соответствие общего объема производства народнохозяйственного комплекса техническим возможностям обеспечения экологической безопасности населения в регионе (сюда входит регулирование использования природных ресурсов, численности населения, нормирование потребления в соответствии с требованиями экологии);

максимальной изоляции техносферы от биосферы, что предполагает всемерное сокращение поступления в окружающую среду отходов производства (в идеале их техносферы и биосферу должен иметь выход ограниченного количества вещества, имеющего биологическое происхождение и способного включиться в естественный круговорот веществ в природе, не нарушая его равновесия);

активного экономического стимулирования разработки и внедрения экологически чистых процессов

в хозяйственной деятельности.

Изложенный подход меняет критерии хозяйственной деятельности: не минимум затрат на продукцию, а минимум ущерба человеку (с учетом сохранения чистоты окружающей среды) должен определять в первую очередь выбор вариантов и политику внедрения технических и технологических новшеств, структурных преобразований в экономике Севера. Это не означает, что необходим полный отказ от критерия "минимум затрат". Социальная переориентация экономического развития предполагает на первом этапе жесткий отбор вариантов по критерию "минимум ущерба" для человека и окружающей среды, а на втором - при сравнении вариантов, удовлетворяющих первому критерию, - целесообразно использовать критерий "минимум затрат". К числу основных условий проведения эффективной экологической политики в районах Севера в ближайшие 10-15 лет следует отнести следующие:

проведение экологической паспортизации всех промышленных производств. Ревизия предприятий района с точки зрения воздействия технологических и иных методов хозяйствования на здоровье людей и окружающую среду позволит ранжировать их по степени наносимого ущерба. Это станет основой для разработки эффективной экологической программы и выбора приоритетных направлений ее реализации;

коренная реконструкция действующих производств топливно-энергетического, лесопромышленного, горнопромышленного и рыбопромышленного комплексов. Направление ограниченных финансовых и материальных ресурсов государства и предприятий не на расширение масштабов добычи природного сырья, а на разработку и промышленное освоение ресурсосберегающих малоотходных технологий и экологически чистых производств. Это позволит существенно сократить затраты на водогазоочистные сооружения, которые являются ресурсоемкими и не обеспечивают решение экологических задач;

предпочтение территориальному управлению и планированию охраны окружающей среды и рационального природопользования. Разработки в этой области предприятий должны носить приоритетный характер. Соответственно и их реализация должна быть поставлена под контроль местных Советов и общественности;

создание достоверной информации, связанной с анализом состояния окружающей среды и здоровья людей, доступность к ней органов управления всех уровней и населения. Разработки в кратчайшие сроки банков данных техногенных отходов производств с оценкой их влияния на окружающую среду и возможных направлений использования.

Обязательным условием успешной природоохранной деятельности является создание экономического механизма рационального природопользования. Экономический механизм сохранения среды обитания должен стать составной частью законов о собственности, о территориальном хозрасчете, о местном самоуправлении и землепользовании, об аренде и арендных отношениях, о налогообложении.

Мировой опыт развития северных районов Канады, Норвегии, США, Швеции и Финляндии показывает реалистичность и целесообразность проведения подобной эколого-экономической стратегии природопользования. Принимая во внимание достигнутый уровень изъятия природного вещества и загрязнение окружающей среды на Севере, актуальным является проведение в прогнозном периоде активной экологической политики. Это означает, что технико-экономическое развитие народнохозяйственного комплекса региона должно формироваться в соответствии с принципами предотвращения и компенсации экологического ущерба, обеспечения здоровья населения и гармонического развития природы и человека.

IV. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ КОМПЛЕКСОВ

Экономическая политика на Севере в условиях перехода к рыночной экономике будет определяться, во-первых, объективными природно-географическими факторами, в которых функционирует его

производственный комплекс, и накопленным потенциалом. Во-вторых, новыми условиями регулирования, изменяющими принципы производственной деятельности и определенными Государственной программой стабилизации экономики и перехода к рынку.

Целями экономической политики в этих условиях являются:

сохранение роли производственного потенциала региона в территориальном разделении труда, обеспечивающее поддержку единого экономического пространства страны;

устойчивое состояние народнохозяйственного комплекса в условиях меняющейся конъюнктуры и финансовой нестабильности, позволяющее поддерживать, а по мере возможности и повышать жизненный уровень населения;

рациональное использование природного потенциала, обеспечивающее перспективную жизнеспособность основных промышленных узлов и нормализацию экологической обстановки;

создание стабилизационной территориальной финансовой системы, позволяющей проводить модернизацию и структурную перестройку промышленности в случаях исчерпания традиционных источников развития и способствующей перемещению капиталов как внутри региона, так и за его пределы;

осуществление структурной перестройки на основе комплексного использования сырья и конверсии оборонной промышленности, увеличение выпуска товаров народного потребления;

повышение самообеспеченности региона продуктами питания путем создания буферных продовольственных зон на юге соответствующих северных территорий с использованием на эти цели как местных ресурсов, так и средств централизованных стабилизационных фондов.

Прогноз дальнейшего развития производительных сил Европейского Севера в настоящее время весьма сложен и затруднен неопределенностью и неясностью многих аспектов общесоюзной и республиканской программы перехода к рыночной экономике. Однако можно попытаться спрогнозировать общие тенденции и очертить круг вопросов и проблем, которые могут встать перед хозяйством региона в переходный период движения к рыночной экономике. Это требует прежде всего рассмотрения и учета ряда аспектов специфики и условий хозяйствования на Севере, оказывающих существенное влияние на экономические показатели эффективности производства, оценки состояния ресурсной базы и производства с ней связанного, определения перспективной внутренней и внешней потребности в данных видах сырья и продукции.

Предварительные оценки возможных вариантов развития производительных сил показывают, что сохранится доля Севера в добыче угля, руд цветных и редких металлов, золота, фосфатных руд, заготовке леса, производстве продуктов традиционного северного хозяйства (оленоводство, звероводство и т. п.), ценных пород рыб и рыбных продуктов. В добыче нефти и газа, алмазов, производстве электроэнергии его роль может даже вырасти.

Однако крупные месторождения минерального сырья существенно отработаны (причем в наиболее качественной своей части), подорваны лесные массивы, особенно хвойных пород деревьев, биологические ресурсы северных морей находятся в кризисном состоянии и промысловый лов перемещается в удаленные районы со строго фиксированными квотами вылова и неудовлетворительным ассортиментом рыбы.

Поэтому в долговременной перспективе, как уже отмечалось, стратегия развития в качестве "сырьевого" придатка со всеми вытекающими последствиями экономического, социального и экологического характера недопустима. Необходимо учитывать, что само включение страны в мировые интеграционные процессы, ориентация на "постиндустриальное" производство обусловят нарастание тенденций ресурсосбережения. В этих условиях стратегия постепенно сместится в сторону высоких технологий, предусматривающих комплексную переработку и ее экологическую чистоту. Большое внимание будет уделяться рациональному использованию возобновляемых видов ресурсов, повышению степени их переработки с параллельным проведением восстановительных мероприятий. В целом долгосрочная экономическая стратегия, таким образом, ориентируется на

структурную перестройку сил Европейского Севера и страны в целом.

С учетом рассмотренных целей и специфики производственного комплекса Европейского Севера содержание региональной экономической политики определяется сочетанием централизованных (государственных) и территориальных функций, властных полномочий и ответственности в управлении.

Процесс либерализации цен может происходить в различных вариантах, соответственно определяя содержание экономической политики. Разбалансированность народнохозяйственного комплекса, сокращение заказов оборонных отраслей в условиях резкого высвобождения цен могут вызвать, при своей нежелательности, своеобразный коллапс (хотя и временный) ряда базовых отраслей (металлургической, угольной, минеральных удобрений, транспорта и т. п.). Во многих населенных пунктах СЭР такие предприятия являются не просто градообразующими, но единственными "работодателями".

Возможным стабилизирующим фактором в такой ситуации может быть, учитывая крайне ограниченные потоки миграции населения, прямая государственная поддержка: выплата пособий персоналу и частичное стимулирование потребителей сырья по линии государственных программ;

расширение прав в области экспортных операций и внешнеэкономической деятельности вообще. Наличие стабилизирующего механизма в принципе может создать для базовых сырьевых отраслей Европейского Севера нормальные условия работы даже при "шоковой" либерализации цен. С другой стороны, этот вариант наиболее быстро сбалансирует рынок по спросу и предложению, выявит действительные потребности в сырье и будет стимулировать сокращение издержек и эффективную работу производства.

Менее болезненным для базовых отраслей СЭР будет вариант постепенной либерализации, когда в "чрезвычайный" период (1-2 года) сохраняется государственный заказ на их продукцию с гарантированной поставкой материально-технических ресурсов по соответствующим ценам. В рамках стабилизационных мероприятий при этом изучается конъюнктура рынка, возможности модернизации (реконструкции, диверсификации) производства снижения издержек и принимается окончательное решение о дальнейшем функционировании. Оно должно также фиксировать мероприятия по перемещению трудовых ресурсов.

Таким образом, проводимая в северных регионах экономическая политика, ориентированная на эксплуатацию невоспроизводимых (или медленно воспроизводимых ресурсов), при твердых государственных ценах пока поддерживает народнохозяйственный комплекс и его роль в территориальном разделении труда, но последовательно ведет к длительной и разрушительной депрессии. Отделение части текущего дохода (например, рентных платежей) от невоспроизводимых ресурсов и аккумуляции их в капитал (финансовых ресурсов) траст-фондов позволяет создать механизм поддержки региональных хозяйств и служит основой для долгосрочного планирования при непрерывном развитии. По-видимому, в переходном периоде допустимо соединение функций фонда развития и траст-фонда в одном финансовом учреждении, однако в последующем они должны быть дифференцированы.

В соответствии с принятой стратификацией механизм экономической политики будет включать: системные мероприятия по созданию рыночной среды, включающие: структурную перестройку и модернизацию народнохозяйственного комплекса с существенным сдвигом в сторону перерабатывающих отраслей, включая комплексное использование всех видов сырья и увеличение доли использования возобновимых источников;

перехода к рациональному природопользованию, предусматривающему комплекс мер по поддержанию (расширению) возобновимых источников и нормализации экологической обстановки; введение дифференцированного платного пользования ресурсами;

разгосударствление и демонополизацию (в том числе за счет включения в мировые интеграционные

процессы) с широким использованием акционирования и ассоциирования в пределах технологического цикла (например, концерн "Северосталь");

создание фондов наследия и развития Севера, в том числе за счет системы рентных и др. отчислений от используемых сырьевых ресурсов, средств предприятий и населения; коммерческое использование банковского процента фонда, предусматривающее в долговременной перспективе экономических механизм перехода невозобновимых видов в возобновимые (финансовые) с освобождением его основного капитала от уплаты налогов, пошлин и других сборов;

частичное перемещение капиталов фонда в южные районы и создание на этой основе долговременных возможностей для миграции населения с Севера, обеспечения его продуктами питания и непродовольственными товарами;

стабилизационный комплекс, который в течение ближней перспективы (4-5 лет) должен блокировать спад производства (следовательно, и уровень жизни населения) и подготовить народное хозяйство к проведению системных мероприятий;

приватизацию (акционирование) предприятий сырьевых отраслей по остаточной стоимости с выпуском на сумму переоценки акций развития, обеспечивающих поддержание мощностей, связанное с ухудшением естественных условий эксплуатации источником сырья; модернизацию базовых отраслей на основе корпоративных, региональных и государственных программ и переход к инвестированию за счет собственных средств и коммерческих кредитов; ликвидацию убыточных предприятий;

льготное кредитование и налогообложение, использование увеличенных норм амортизационных отчислений с полным закреплением за предприятиями;

нормализацию цен на продукцию добывающих отраслей с ориентацией на цены мирового рынка вплоть до их полной либерализации;

реализацию государственных региональных программ развития транспорта (включая проект "Северный морской путь") и связи, производственной инфраструктуры, туризма, традиционных северных хозяйств и промыслов;

создание организационных структур и финансового рынка труда, управления демографическими процессами, в частности, по обеспечению возможностей выезда пенсионеров.

Наконец, блок чрезвычайных мероприятий предназначен предотвратить катастрофический спад производства в ближайшие, наиболее сложные 1-2 года и обеспечить жизнедеятельность соответствующих населенных пунктов;

сохранение госзаказа на продукцию, реализуемую по твердым ценам, с обеспечением материально-техническими ресурсами; реализация по свободным ценам продукции, не обеспеченной ресурсами;

предоставление территориальным органам права распоряжаться частью продукции предприятий (до 10-15%) для бартерных операций с оплатой по установленным ценам, использовать часть валютной выручки;

введение особого порядка приватизации для населения и увеличенных отчислений в местные бюджеты для развития производственной инфраструктуры и нормализации экологической обстановки;

государственная поддержка базовых ресурсоэксплуатирующих предприятий вплоть до выплаты пособий их персоналу в размере средней заработной платы на период вынужденной остановки вследствие разбалансированности экономики;

оценка и принятие решений по перепрофилированию (модернизации, диверсификации, конверсии) производства, ликвидации и другим государственным мероприятиям по убыточным предприятиям;

создание финансовых льгот для реконструкции производства, в частности, освобождение предприятий от налогообложения прибыли, направляемой на эти цели; расширение прав в области внешнеэкономической деятельности (льготные пошлины и т. п.).

Особого внимания заслуживает внешнеэкономическая деятельность, привлечение зарубежных

инвестиций. Мировая практика предлагает три возможных варианта стратегических решений освоения сырьевых источников: концессии, создание совместных предприятий, использование лизинговых и т. п. систем. Трудно дать предпочтение какой-либо одной, по-видимому, все они будут использованы в практике хозяйственной деятельности.

Исследования показывают, что значение ресурсов Севера в послекризисный период не ослабнет, а по некоторым позициям возрастет, поэтому сегодня важно сохранить производственный потенциал зоны, не допустить резкого спада добычи ресурсов, этого можно достичь быстрым насыщением потребительского рынка и созданием предпосылок обновления производственного аппарата.

Начать следует с продовольственного обеспечения, здесь можно выделить в качестве основного направления организацию тыловых продовольственных баз и "зеленого" моста между севером и югом. Многие вопросы организации и размещения тыловых баз уже проработаны и готовы к практической реализации, определены ареалы производства овощей, картофеля, мясо-молочной продукции, выявлены транспортные схемы завоза.

Об опыте решения продовольственных проблем за счет внутренних ресурсов говорить, однако, не приходится. Здесь речь может идти только о межрегиональных взаимодействиях, что, как известно, повышает эффективность использования уже произведенной продукции, но не дает ощутимых дополнительных результатов в сельском хозяйстве.

Не годится и современный опыт использования западных технологий. Необходима новая концепция привлечения иностранного капитала.

Суть такой концепции заключается в использовании идеи плана Маршалла в условиях неконвертируемости советского рубля и незащищенности западных капиталов со стороны финансовой системы и официальных органов страны. В качестве своеобразной валюты могут выступить вторичные ресурсы Севера, а гарантом возвратности вложенных средств - эффективность и надежность размещения инвестиций в РСФСР, подкрепленные соответствующими законодательными актами республики.

Практическую реализацию концепции следовало бы начать с принятия на уровне правительства республики специального Постановления об использовании иностранных инвестиций для решения воспроизводственных проблем Севера. Под Постановление разрабатывается программа и организуется совместная корпорация, деятельность которой ориентируется на реализацию программы.

В программе выделяются 4 этапа. Первый нацелен на организацию производства продовольствия, прежде всего мясных и молочных продуктов. Корпорация создает на основе различных форм собственности в районах, наиболее благоприятных для этого (территории Ближнего Севера, близлежащие к зоне Севера области), мощности по производству продовольствия. Она отвечает при этом не только за ввод мощностей, но и за их эффективную эксплуатацию, т. е. за выпуск продовольствия. Поставки технологического оборудования, подготовку кадров, контроль за управлением производством осуществляют иностранные партнеры.

Второй этап программы решает задачи расчета с зарубежными партнерами. Расчет необходимо организовать многопланово: прямыми отчислениями из валютных средств северных предприятий; поставками ресурсов, право распоряжения которыми предоставлено северным регионам. Здесь допустимы и специальные решения правительства РСФСР;

расчет из средств, заработанных с помощью корпорации местными Советами и предприятиями. Для этого организуется сеть совместных и собственных производств по переработке вторичных ресурсов Севера и основного сырья, расположение которым принадлежит местным Советам. Речь идет не только о переработке древесины, дикоросов, субпродуктов оленеводства, строительных материалов, но и части углеводородов, меди, никеля и т. д. Это направление представляется основным источником расчетов и должно быть реализовано самой корпорацией;

расчет из валютных фондов республики. Страна ежегодно расходует валюту на закупки кормового

зерна и мяса. Часть этих средств целесообразно направить на достижение сформулированных целей.

По мере реализации первых этапов проводятся подготовительные мероприятия и начинается третий - создание по приведенной схеме мощностей по выпуску товаров народного потребления. Отличие третьего этапа может заключаться в использовании в качестве средств расчета с иностранными партнерами выручки, полученной от поставок произведенных товаров на мировой рынок.

Задачи четвертого этапа состоят в привлечении иностранных инвестиций к совместному производству техники и оборудования и к разработке некоторых месторождений сырья. Этот этап представляется наиболее сложным, поскольку потребует крупных капиталовложений и возможен только после достижения положительных результатов в предшествующей деятельности.

Зарубежные партнеры должны поверить в эффективность и защищенность своих вложений в экономику СССР.

Научно-техническая политика на Севере будет определяться целями и задачами социально-экономического развития и направлена на:

модернизацию и реконструкцию базовых (добывающих) отраслей, обеспечивающих необходимый уровень конкурентоспособности и рентабельности на основе диверсификации и ресурсосбережения (в первую очередь - трудосбережения);

структурную перестройку производственного потенциала, обеспечивающую повышение комплексности использования сырья и повышения завершенности производственных циклов, создание собственной научно-технической (технологической) базы по обслуживанию отраслей специализации;

техническое перевооружение производства на основе использования северных технологий с целью повышения производительности труда на принципах минимальной занятости персонала на Севере, обеспечения экологической чистоты и необходимого уровня комфортности труда в сложных климатических условиях;

повышение комфортности и технической надежности жилищ и всех систем социальной инфраструктуры (коммунального хозяйства, транспорта и связи и т. п.) и обеспечение устойчивой жизнедеятельности поселений на Севере.

Придание социальной направленности должно стать важнейшим элементом НТП, так как только на этой основе может быть достигнуто решение всех других программ и мероприятий, в частности обеспечение необходимой квалификации и стимуляции к труду производственного персонала.

Однако резкий поворот к новой научно-технической политике на Севере вследствие высокой фондоемкости продукции отраслей специализации их технического состояния и экологической ситуации практически невозможен. Более того, в депрессивных районах с экстремальными климатическими условиями он, по-видимому, вообще невозможен без государственной поддержки. В то же время практика показала низкую эффективность в решении специфических задач северных территорий системы громоздких государственных научных программ, в которых соответствующие проблемы Севера выступают в лучшем случае в виде второстепенных разделов, а координаторами являются центральные институты, к тому же не несущие ответственности за результаты их реализации на практике. Необходим новый организационно-финансовый механизм НТП, включающий систему целевых (специальных) научно-технических программ, финансируемых из альтернативных источников (в том числе фонда Севера), а также организационные структуры технологического прорыва, интегрирующие усилия вузовской, отраслевой и академической науки.

Механизм научно-технической политики связан с государственной политикой ценообразования. В случае установления твердых цен на продукцию сырьевых отраслей должны быть приняты протекционистские меры, в том числе освобождение от налогообложения реинвестируемой части прибыли предприятий.

Особое значение имеет вопрос влияния региона, потребляющего технику, на производителей,

расположенных за его пределами. Это особенно актуально для Севера, который практически не выпускает средств производства для горных предприятий. Начиная с XI пятилетки начался опережающий рост цен на машины и оборудование по сравнению с потребительскими свойствами и производительностью труда (экскаваторы, буровые станки, большегрузные самосвалы и т. п.). По-видимому, этот процесс в условиях дефицита и развала централизованной системы снабжения не удастся стабилизировать в ближайшее время. Механизм научно-технической политики здесь должен формироваться как за счет изжития монополизма, так и влияния на цены государственным регулированием, в частности, предоставления налоговых льгот при производстве техники для Севера, особенно в специальном исполнении.

Важнейшим рычагом научно-технической политики может стать на Севере преодоление "дешевизны" рабочей силы, то есть предоставление территориальным органам возможности устанавливать соответствующие социальным стандартам Севера нормативы платы за создание и содержание рабочих мест.

В связи с огромными финансовыми затратами и проблемами технического характера освоение шельфа северных морей для добычи полезных ископаемых в прогнозном периоде маловероятно, однако должен продолжаться комплекс исследовательских и изыскательских работ по подготовке организационно-технических решений, поскольку за пределами года шельф может стать основным поставщиком топливно-энергетических ресурсов.

Во всех случаях научно-техническая политика на Севере должна обеспечивать:

- право субъектов хозяйствования самостоятельно определить повышенные нормы амортизации, соответствующие условиям эксплуатации основных фондов;
- право самостоятельного привлечения западных инвестиций и технологий с целью более эффективной эксплуатации месторождений;
- право проведения приватизации (акционирования) добывающих предприятий по остаточной стоимости с выпуском на сумму переоценки акций развития.

Для Северного экономического района особое место в научно-технической политике имеет проблема так называемых "внешнеэкономических зон", обслуживающих военные объекты и производящих оборонную технику. Информация о ней крайне ограничена, однако очевидно, что, располагая десятками тысяч квалифицированных работников, современным оборудованием и технологиями, эта сфера может играть важнейшую роль в структурной перестройке народнохозяйственного комплекса. Так, Архангельско-Северодвинский промышленно-технологический узел может стать основой научно-технического центра судостроения и комплектации стационарных, плавучих буровых установок и ледостойких гидротехнических сооружений с окончательной их сборкой и монтажом в Печенгском заливе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В кратком докладе нет возможности, да и необходимости останавливаться на проблемах и путях развития отдельных территориальных комплексов. В каждом из них анализ сложившейся ситуации позволяет выделить альтернативные варианты, подробно рассмотренные в Концепции. Однако необходимо отметить, что, несмотря на стратегическую тенденцию конверсии производства, повышения комплексности производства, увеличения доли возобновимых источников ресурсов, в ближайшей перспективе (5-10 лет) именно сырьевая ориентация Севера будет выступать стабилизирующим фактором экономики республики.

Во-первых, как уже отмечалось, здесь добывается основная часть топливно-энергетических ресурсов, цветных, редких и драгоценных металлов, фосфорного сырья, алмазов, леса, рыбной продукции и т. п., альтернативных компенсаторов в народнохозяйственном комплексе не предвидится.

Во-вторых, являясь лидером по общей величине добычи и производства сырья и ряда продуктов из него, наша страна значительно уступает по объему их душевого потребления.

Применительно к полезным компонентам, по запасам которых зона Севера занимает ведущее в стране положение, соотношение душевого потребления в СССР и США имеет следующие величины: бумаги - 1:5, алюминия - 1:3, двуокиси титана - 1:7, тантала - 1:2, фосфора - 1:1,6.

В-третьих, развитые страны находятся на стадии постиндустриального общества. Наша страна, находясь на стадии индустриального развития, вынуждена осуществлять реконструкцию и модернизацию промышленных производств, целый ряд социальных программ развития (жилищного строительства, продовольственной программы и др.), что несомненно требует существенного роста материального производства (в количественном и качественном отношении), а, следовательно, потребует и роста потребности в минеральных ресурсах.

В-четвертых, можно с достаточной уверенностью утверждать, что основным предметом экспорта нашей страны в ближайшей перспективе останутся природные (в т. ч. минеральные) ресурсы и продукты, полученные из них. Это обуславливается низкой конкурентностью на мировом рынке продукции машиностроительного комплекса, электротехники и других отраслей народного хозяйства. Особое место при этом занимает проблема всемерного развития сырьевой базы и добычи топлива, алмазов, цветных и редких металлов, золота и других драгоценных металлов.

Таким образом, общая политика, направленная на создание механизма устойчивого функционирования социально-экономических систем Севера на условиях саморазвития, объективно совпадает с необходимостью государства всемерно поддерживать эти системы, как один из главных факторов сохранения жизнеспособности экономики страны в переходный период.

ОДОБРЕНЫ

распоряжением Правительства

Российской Федерации

от 18 января 1992 г.

N 107-р

КРИТЕРИИ

ОТНЕСЕНИЯ ТЕРРИТОРИЙ К РАЙОНАМ КРАЙНЕГО СЕВЕРА И МЕСТНОСТЯМ, ПРИРАВНЕННЫМ К НИМ

1. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Научный доклад "Критерии районирования Севера России" подготовлен по материалам исследования "Разработка критериев отнесения районов к Крайнему Северу и приравненным к нему местностям", выполненного в соответствии с Постановлением Совета Министров РСФСР от 29 августа 1990 г. (протокол N ЛВ-9732) по заданию Госкомсевера РСФСР.

В последнее время в связи с ухудшением экономической ситуации в целом по стране усилились отрицательные тенденции и в северных регионах России: снижаются объемы производства, усиливается отток наиболее квалифицированной части трудовых ресурсов, падает жизненный уровень населения, в правительство и Верховный Совет республики поступают многочисленные предложения по изменению существующих границ отнесения территории к северным, а также действующей системы районного регулирования заработной платы на Севере. Принятие квалифицированных решений по этим вопросам сталкивается со слабой научной проработкой принципов районирования северных территорий, отсутствием обоснованных критериев для районирования, преобладанием "волевых" методов при определении размеров различных трудовых гарантий и денежных компенсаций населению.

Концептуальная постановка проблемы основывалась на следующих основных положениях: переход к новой модели развития Севера, в основе которой находятся потребности человека; наличие различных экстремальных для жизнедеятельности людей климатических зон на территории Севера;

повышенная стоимость материального обеспечения жизни, складывающаяся под воздействием

природно-климатических и социально-экономических факторов;
сохранение и улучшение среды обитания, охраны здоровья населения.

Работа выполнена под научным руководством д.э.н. Лузина Г. П. авторским коллективом в составе: к. э. н. Лазарева Е. Е., к. э. н. Мосиной Л. Л., к. э. н. Кузнецовой Н. П., к. э. н. Широковой Л. Н., к. г. н. Золотокрылина А. Н., д. г. н. Кренке А. Н., д. м. н. Прохорова Б. Б., Орловцевой А. М., Донсковой Н. Г., к. э. н. Яковлева Р. А., к. г. н. Концевой И. В., к. б. н. Сизан Е. П.

2. ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА О ГРАНИЦАХ И ЗОНИРОВАНИИ СЕВЕРА РОССИИ

В ряде работ как советских, так и зарубежных исследователей Севера достаточно детально рассмотрены многие аспекты северного районирования, предлагаются различные критерии для выделения территории. Тем не менее не существует единого научно обоснованного экономико-географического понятия "Север" как в нашей стране, так и за рубежом. В значительной мере это объясняется неопределенностью самого понятия "Север", различным подходом исследователей к определению цели выделения названного района, отсутствием единых критериев и аргументированного количественного подхода к проведению его границ, различной структурой исходной информации. При этом наиболее сложной, многоаспектной и междисциплинарной оказалась проблема обоснования южной границы и внутреннего районирования территории Севера. Установление таких жестко определенных границ совершенно необходимо с практической точки зрения для решения региональных социальных, экономических и экологических задач.

По мнению Г. А. Аграната, наиболее характерной и неизменной экономико-географической особенностью Севера является невозможность широкого и надежного выращивания зерновых культур как основы земледелия и скотоводства, "именно физико-географические признаки, взятые не сами по себе, а как условие, определяющее специфику развития производительных сил, должны лечь в основу экономико-географического понятия "Север" ЧИЧ. Исходя из этого границей Севера он предлагает считать изолинию суммы температур воздуха за вегетационных периодов в 16000, - южнее которой возможно надежное выращивание зерновых культур.

Специалист по проблемам Севера профессор С. В. Славин полагает, что северные территории определяются "географическим положением к северу от старообжитых, экономически развитых районов страны и отдаленностью, за немногими исключениями, от крупных промышленных центров, суровыми природными условиями, неблагоприятными для сельского хозяйства..., повышенными, при прочих равных условиях, затратами общественного труда на производимые здесь работы по сравнению с южнее расположенными районами..."Ч2Ч.

В зону Севера, по мнению С. В. Славина, входят территории Мурманской и Архангельской областей, Коми и Карелии, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов Тюменской области, Таймырский и Эвенкийский АО, Туруханский и Игарский районы Красноярского края, Якутская республика, Магаданская и Камчатская области, северные районы Пермской, Свердловской, Томской, Иркутской, Читинской, Амурской и Сахалинской областей, Хабаровского и Приморского краев, Бурятии. Наиболее широко используемым на практике и дорогостоящим по последствиям является выделение районов так называемого Крайнего Севера и приравненных к нему местностей в целях привлечения с помощью различных льгот, надбавок и компенсаций рабочей силы в богатые природными ресурсами, но слабо заселенные регионы.

Понятие "Крайний Север", употребляемое для обозначения строго очерченной территории, впервые появилось при районировании территорий в "Положении о льготах для лиц, работающих на крайнем Севере РСФСР", утвержденном ВЦИК и СНК РСФСР 10 мая 1932 г., а перечень местностей, "приравненных" к районам Крайнего Севера, определен Постановлением СНК СССР от 18 ноября 1945 г. В последующие годы этот перечень дополнялся и расширялся, были приняты новые указы Президиума Верховного Совета СССР "Об упорядочении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера (10.02.60 г.), "О

расширении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера" (26.09.67 г.), ряд постановлений правительства СССР и РСФСР в 70-90-е годы и к настоящему времени Крайний Север и приравненные к нему местности

2 охватывают регионы общей площадью более 11 млн. км², что составляет 64% территории России с населением 12,2 млн. человек (1989 г.).

В последующие годы границы районов Крайнего Севера и приравненных к нему местностей неоднократно уточнялись в связи с тем, что особое значение в политике освоения Севера стал приобретать размер так называемых "северных льгот", стимулирующих привлечение рабочей силы из других районов. Расширялась география применяемых "льгот" - в начале семидесятых годов в некоторых районах Карелии, Коми республики, Архангельской области также установлены районные коэффициенты и стажевые процентные надбавки, аналогичные применяемым на Крайнем Севере, но в меньших размерах.

В результате исторически сложившиеся рамки европейского Севера были "перекрыты", и появилось два параллельно существующих региона под одним названием и в разных границах (рис. 1).

В ряде работ детально рассмотрены многие аспекты северного районирования. По мнению авторов строительного-климатического зонирования для целей градостроительства, выполненного в ЛенЗНИИП,

2 зона Севера занимает 11 млн. км² и по природно-климатическим и

2 другим условиям делится на три подзоны площадью, млн. км²: I - 4,34, II - 2,96, III - 3,7434.

Для нужд стратегического планирования и управления производительными силами сделана попытка наиболее общего районирования по набору показателей, характеризующих непосредственное воздействие природных условий Севера на основные классы компонентов социально-экономических систем - человека, технику, сооружения. Показатели включают экстремальные воздействия, отклонения от нормы, ограничения по времени и по территории и рассчитаны для 110 физико-географических провинций.

Далее исходная совокупность провинций сгруппирована с помощью математических методов классификации в иерархически соподчиненную совокупность таксонов, которая, будучи изображенной на карте, делит территорию на зоны, области и районы, различающиеся величиной и структурой воздействий природных факторов на человека, технику и сооружения, а также ограничения по времени различных производственных процессов не менее чем в 1,3-1,5 раза выше, чем в эталлонном районе - Московская область 44, 54.

В своей основе территории, выделяемые как северные во всех случаях зонирования, "укладываются" в существующие сегодня границы соответственно Крайнего Севера и районов, приравненных к нему. Проблемными все равно остаются южные границы Севера, а огромная территория Крайнего (Дальнего) Севера с резко различными экстремальными условиями проживания и деятельности людей, требующими специфических подходов для их оценки, представляется единым, недифференцированным регионом.

В границах Севера выделяется Арктический регион, граница которого в настоящее время проводится значительно южнее известной физико-географической границы Арктики. В основе выделения границы - экономический и естественнонаучные подходы.

Таким образом, в экономическую систему России органически встроен огромный район с экстремальными условиями проживания и хозяйствования, где для достижения одинаковых по сравнению со среднеширотными районами результатов необходимы затраты общественного труда и финансовых средств в 3-5 раза больше. Данное обстоятельство для России является суровой реальностью, которую необходимо учитывать в новой экономико-политической ситуации.

3. РАЙОНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИИ СЕВЕРА ПО

ПРИРОДНО-КЛИМАТИЧЕСКИМ УСЛОВИЯМ ЖИЗНИ ЧЕЛОВЕКА

Назрела настоятельная необходимость произвести более тщательное районирование территории

РСФСР по природно-климатическим и социально-экономическим факторам, которое могло бы служить научной основой для определения необходимых для воспроизводства человека затрат - построения потребительских корзин минимальных потребительских бюджетов, а следовательно, территориальных уровней минимальной заработной платы, для обоснования гарантий по оплате труда, отпускам, различным видам пенсий и социальных компенсаций. В 1991 г. по заданию Госкомсевера были возобновлены научные исследования по разработке критериев для районирования Севера. В методологическом плане была выбрана следующая последовательность исследования:

1. Проведение районирования территории Севера по природно-климатическим условиям с выделением зон по степени дискомфорта для проживания населения.
2. Определение интегральной оценки дискомфорта, включающей, кроме природно-климатических, экономико-географических, социально-экономических и медицинских показатели.
3. Экспериментальная оценка по критерию дискомфорта, а также зарубежной методике северных территорий и отдельных поселений (конкретные результаты расчетов приведены в отдельной главе).

На первом этапе Институтом географии АН СССР на основе многолетних экспериментов и опробования разных методических приемов были определены оптимальные наборы элементов природной среды, влияющих на условия жизни человека, и на их основе проведено районирование территории Севера и Востока СССР по природным условиям жизни населения. Районирование территории на природно-климатические зоны выполнялось путем наложения следующих карт:

- 1) физико-географических - рельефа, растительности, промерзаемости грунта, сезонного талого слоя в зоне вечной мерзлоты, заболоченности местности;
- 2) климатических - продолжительности отопительного сезона, коэффициента дискомфорта климата, учитывающего повторяемость низких температур воздуха, сильных ветров, межсуточной амплитуды атмосферного давления, коэффициента технической жесткости, являющегося функцией минимальных температур, амплитуды суточных колебаний температуры, максимальной скорости ветра, относительной влажности воздуха, дефицита естественной освещенности и ультрафиолетовой радиации, особенно влияющих на условия жизни и выживаемость детей, показателя теплозащитных свойств одежды;
- 3) медицинских - медико-географических типов территории, отражающих уровни комфорта, характер природного и техногенного воздействия на здоровье населения, особенностей адаптации пришлого населения и предпосылок болезней, картосхем, обобщающих статистику детской смертности и продолжительности жизни мужского населения в РСФСР;
- 4) хозяйственной освоенности территории, транспортной доступности. При построении новой карты "Районирование территории Севера и Востока СССР по природным условиям жизни населения" использован путь осреднения не показателей в каждой точке, а контуров границ между зонами, выделенных по различным показателям. Для этого каждая из перечисленных выше второй и третьей групп карт была зонирована по пяти границам. Затем из сопоставления этих контуров определены единые зоны по климатическим и медико-географическим группам карт, интегральные границы которых были откорректированы по физико-географическим и социально-экономическим картам. Кроме того, для учета таких региональных и местных факторов, как температура, скорость ветра и влажность воздуха, высокие значения которых определяют суровость климата в холодный период года, вычислены биоклиматические индексы жесткости погоды по Бодману, теплосодержание воздуха и влажного ветрового охлаждения. Затем построены карты перечисленных индексов, которые дали дополнительную информацию о степени сурового климата при разных состояниях температуры, скорости ветра и влажности воздуха. Окончательные границы зон были уточнены с целью максимально возможного совмещения границ административных районов.

В итоге выделено 5 зон по степени неблагоприятности природно-климатических условий (рис. 2,

1 зона - абсолютно дискомфортная;
2 зона - экстремально дискомфортная;
3 зона - дискомфортная;
4 зона - относительно дискомфортная;
5 зона - комфортная.

2 условиям проживания зоны, она составляет 11,4 млн. км², или 66,7% всей территории Российской Федерации. Численность населения - 9,6 млн. человек. В абсолютно дискомфортной зоне по данным переписи 1989 г. проживало 1,3 млн. человек (табл. 2).

Факторы и показатели для районирования территории Севера

-----+ || Природно-климатические факторы || +-----
 -----|| |повторяе|продолжи-| ультрафиолетовая || || || || мость |тельность|
 недостаточность || сумма ак- |мощность |техничес-| заболо- || || +-----| продолжи- |тивных
 тем|сезонного|кая жест-| ченность| Зоны | погоды, |безмороз-|| | тельность |ператур за | талого |
 кость |террито- || |приятной |ного пе- || || отопитель-|вегетацион-| слоя | климата |рий, % ко|| | для
 че- |риода в | градусы | месяцев | ного пери-|ный период |(глубина | (число |всей тер-|| | ловека,
 |течение | с.ш. | в год | ода в те- |с темпера- |оттаива- | отказов | ритории || | % | года, || | чение
 года|турой выше | ния на | техники || || | (дней) || | (дней) | + 100С, | суглин- | в год || || || ||
 |градусо-дни|ках), || || || || || метров || | +-----

-----+ 1. Абсолютно 10 менее до 70 выше более более менее до 2,5 свыше
дискомфортная 10 67,5 5 300 800 110 2. Экстремально 10-20 70-90 57,5 3-5 275-300 800-1400 2,4-4,0
90-110 10-30 дискомфортная 67,5 3. Дискомфортная 20-35 90-105 56-57,5 2-3 270-275 1200-1600
4,0-4,5 80-90 5-10 4. Относительно 35-40 105-110 50-56 1-2 225-250 1500-2000 4,5-5,0 70-80 менее
дискомфортная 5 5. Комфортная более более ниже нет менее свыше более 0,5 менее отсут-
40 110 50 225 2000 или от- 70 вует

существо-
вание
мно-
го-
летне-
мерзлых
пород

Природно-климатические факторы	Экономико-географические факторы	Медико-географические факторы
биоклиматические индексы	теплоизо-	
Зоны	ляционные	плотность
напряжение	степень пригод-	
адапта-	суро- влажного	тепло- свойства
адапта-	сельского	транспортная
адапта-	сти территорий	
адапта-	вост	ветрового
адапта-	содер-	одежды,
адапта-	населе-	освоенность
адапта-	для заселения	ционных
адапта-	климата	охлажде-
адапта-	жания,	КЛО
адапта-	ния,	пришлыми
адапта-	систем	по Бод-
адапта-	ния,	ккал/кг
адапта-	(в покое)	контингентами
адапта-	организма	манну,
адапта-	мкал	переселен-
адапта-	2	зи-
адапта-	ле-	2
адапта-	цев	
баллы	см / с	мой
баллы	том	чел/км
баллы		

-----+ 1. Абсолютно свыше более менее более менее местные авиа- районы, не- крити-
дискомфортная 4,0 70 -3 6,0 2,0 1 линии, реки, пригодные для ческое
пионерные ав- оседлого засе- с тен-
тодороги, пи- ления. Срок про- денцией
онерные желе- живания 1-2 го- к доком-
лезные дороги да пенсации 2. Экстремально 3,5- 60-70 от -1 5,0 1,5- менее районы, мало- сильное

дискомфортная 4,0 до -3 6,0 2,0 1 пригодные для с за-
заселения. Срок труднен-
проживания до ной ком-
3-х лет pensa-
цией 3. Дискомфортная 3,0- 50-60 от -1 4,0 1,0- 1-5 очагового районы, мало- сильное
3,5 до +1 5,0 1,5 освоения пригодные для с по-
заселения. Срок степен-
проживания ной ком-
3-6 лет pensa-
цией 4. Относительно 2,0- 50-40 от +1 3 - 5-15 сплошного районы, при- умерен-
3,0 до +2 3,5 1,0 освоения годные для ное с
заселения приш- тенден-
лыми контин- цией к
гентами быстрой
компен-
саций 5. Комфортная менее менее более 3,0- менее свыше " районы благо- адапта-
2,0 40 +2 2,5 0,5 15 приятные ция про-
текает
быстро и
без
осложне-
ний
(кроме
выходцев
с Край-
него Се-
вера

Таблица 2

Площадь территории выделенных 4 зон, численность

и плотность населения +-----+ | Зоны |Территория,| |В % к
РСФСР | Плотности| |дискомфортности | 2 | Население,|терри-| насе-|населения,| | | млн. км | млн. чел.
|тория |ление | 2 | | | | | чел/км | +-----+ Абсолютно диском-
5,4 2,5 31,6 0,8 0,24 фортная Экстремально дис- 3,5 3,7 20,5 1,9 0,83 комфортная Дискомфортная 2,5
7,2 14,6 3,77 2,16 ----- Итого по северным территориям 11,4
13,4 66,7 6,4 0,96 ----- Относительно дис- 2,5 29,3 14,6 19,9
11,7 комфортная СПРАВОЧНО. 1. В I зоне территория арктической подзоны -

2
0,8 млн. км
2

2. Плотность населения РСФСР - 8,6 чел/км .

Граница третьей зоны отражает экономическую суть создания необходимых условий развития
производительных сил и жизнедеятельности человека. Фактически она располагается между
изолиниями 1600-14000 суммарных годовых температур +10° и выше, севернее которых невозможно
устойчивое выращивание зерновых культур и овощей открытого грунта, то есть надежное ведение
сельскохозяйственного производства.

4. ФАКТОРЫ И ПОКАЗАТЕЛИ ОЦЕНКИ ДИСКОМФОРТНОСТИ СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Для оценки степени дискомфорта условий жизни населения в любом пункте (точке на карте), а

также решения спорных вопросов по отнесению пограничных территорий к той или иной зоне дискомфорта разработана система ее интегральной оценки. Все факторы, определяющие уровень дискомфорта территории, объединены в четыре группы:

Для оценки факторов по группам выделены показатели, имеющие характер длительного действия и непосредственно определяемые природно-климатическими и социально-экономическими условиями (рис. 2).

Как видно из табл. 3, по максимуму баллов были оценены комфортные по условиям проживания территории. В результате самые дискомфортные получили минимум баллов (табл. 4).

В группе природно-климатических факторов наиболее значимым является биоклиматический индекс суровости метеорежима (БИСМ), позволяющий прорайонировать территорию по степени дискомфорта природных условий проживания, который рассчитывается по следующей формуле: $БИСМ = \sqrt{x(P-266) \times (1-0.02)}$, где

V - коэффициент температуры;

P - барометрическое давление в ГПК:

T - коэффициент относительной влажности;

К - коэффициент прямой солнечной радиации.

В основе БИСМ лежат эмпирические понятия "комфортности" и "экстремальности" влияния на организм человека и условия его жизнедеятельности основных метеофакторов: температуры, атмосферного давления и влажности воздуха, скорости ветра и уровня солнечной (ультрафиолетовой) радиации. В качестве крайних точек отсчета, т.е. границ "комфортности" и "экстремальности", были приняты следующие показатели:

Таблица 3

Балльная оценка дискомфорта территорий +-----+
-----+ | Факторы | Показатели | Единица | Градации | Баллы | | | измерения | | | +--
-----+-----+-----+-----+-----+-----+| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | +-----
-----+-----+-----+-----+-----+-----+ Природно-климатические 1.

Биоклиматический индекс баллы 0.0-3.99 20

суровости метеорежима (БИСМ) 4,0-5,99 40

6,0-6,99 60

7,0-7,99 80

8,0-10,0 100

2. Продолжительность дня градусы 70 20

и ночи в зависимости с. ш. 60-70 40

от широты местности 55-60 60

50-55 80

50 100

2 Экономико-географические 1. Плотность сельского чел/км до 0,5 20
населения 0,51-1,0 40

1,10-2,5 60

2,51-5,0 80

свыше 5,0 100

2. Степень сельскохозяйствен- га с/х угодий до 0,5 20

ной освоенности 2 0,51-1,0 40

на км территории 1,10-5,0 60

5,10-10,0 80

свыше 10,0 100

3. Транспортная доступность только самолетом местных авиа- 20

линий, по реке, морю или грун-

товым автодорогам

тоже плюс автомобильным 40

транспортом

тоже плюс железнодорожным 60

транспортом

очаговое транспортное освоение 80

сплошная транспортная доступ- 100

ность

Окончание Таблицы 3 +-----+ |

1 | 2 | 3 | 4 | 5 | +-----+

Социально-экономические, 1. Продолжительность суток свыше 300 20 влияющие на состав пот-
отопительного сезона 275-30 40 ребительских корзин 250-275 60

225-250 80

менее 225 100

2. Сумма активных температур градусы до 400 20

за вегетационный период 400-1000 40

1000-1600 60

1600-2000 80

2200-2800 100

3. Суммарная теплоизоляция КЛО-дни свыше 1500 20

одежды 1200-1500 40

900-1200 60

600-900 80

менее 600 100 Риска проживания 1. Степень пригодности районы, не пригодные для осед- 20

территорий для оседлого засе- лого заселения. Срок проживания

ления пришлыми контингентами 1-2 года

районы, малопригодные для осед- 40

лого заселения. Срок проживания

до 3-х лет

районы, малопригодные для осед- 60

лого заселения. Срок проживания

3-6 лет

районы, пригодные для оседлого 80

заселения

районы благоприятные 100

Таблица 4

Факторы, показатели, коэффициенты значимости и интервалы

балльной оценки по зонам дискомфорта

-----+											
Природно- Экономико-географические Социально-экономические Факторы											
климатические факторы факторы риска											
факторы коэффициент значимости коэфф. значимости 0,15 проживания Сумма											
коэффициент 0,25 +----- коэффици- баллов Зоны значимости +-----											
продол- сумма ент значи- с уче- дискомфортно- 0,5 плот- га транспорт- житель- активных											
тепло- мости 0,1 Сумма том сти +----- ность сельхоз- ная ность темпера- защит- сроки											
про- баллов коэффи-											
БИМС гра- населе- угодий доступ- отопите- тур за ные живания циента											
(баллы) дусы ния, 2 ность льного вегета- свойства для значи-											
с.ш. чел/ на км сезона, ционный одежды, пришлых мости											
2 терри- сутки период, кло-дни континген-											
км тории градусы тов -----+-----+-----+-----+-----+-----+-----+-----+-----											
+-----+-----+-----											
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 -----											
-----+ Абсолютно 0-3,99 70 до 40 до 0,5 только са- свыше до 400 свыше 1-2 года 80-140											
20-35 дискомфорт- молет мест- 300 1500											
ных линий,											
река, море											
и грунтовая											
дорога Экстре- 4,0-5,99 60-70 0,51- 0,51- то же плюс 275- 400- 1200- до 3-х 141- 36-50 мально дис- 1,0											
1,0 автомобиль- 300 1000 1500 лет 200 комфортная ный транс- зона (II зона) порт Дискомфортная											
6,0-6,99 55-60 1,1- 1,1- то же плюс 250- 1000- 900- 3-6 201- 51-65 зона 2,5 5,0 железно- 275 1600 1200											
лет 260 (III зона) дорожный											
транспорт Относительно 7,0-7,99 50-55 2,51- 5,1- очаговое 225- 1600- 600-900 пригодна 261- 66-80											
комфортная 5,0 10,0 транс- 250 2200 для 320 зона портное оседлого											
освоение заселения Комфортная 8,0-10,0 50 свыше свыше сплошная менее 2200- менее благопри-											
321- 81-100 зона 5,0 10,0 транспорт- 225 2800 600 ятная 400											
ная дости-											
жимость											
комфортная температура = 22°C;											
экстремальные температуры: для плюсовых температур +60°C; для минусовых температур -90°C;											
комфортное барометрическое давление = 1016 гПа;											
экстремальное барометрическое давление = 266 гПа (данное барометрическое давление											
соответствует высоте Эвереста);											
комфортное значение ветра - 0 м/сек;											
экстремальное значение скорости ветра - 50 м/сек;											
комфортная относительная влажность воздуха - 50%;											
экстремальные значения - 0 и 100% (однако учитывается относительная "экстремальность" фактора											
влажности воздуха, не приводящего непосредственно к гибели организма, но ограничивающего											
условия жизнедеятельности не более чем на 30%).											
Данный индекс оценивается в баллах и при идеальных комфортных условиях он равен 10 баллам,											
при полной экстремальности - нулю. В соответствии со значениями БИСМ авторами методики											

определены функциональные границы изменений индекса и предложены следующие 5 степеней дискомфорта: +-----+ ||| Степени дискомфорта |
 Значение БИСМ | +-----+ (баллы) Комфорт 10,0-8,0
 Относительный комфорт 7,9-7,0 Относительный дискомфорт 6,9-6,0 Компенсируемый дискомфорт
 5,9-4,0 Некомпенсируемый дискомфорт 3,9 и ниже

Экономико-географические факторы характеризуют различные стороны экономической деятельности на территории с разным географическим положением и соответственно неодинаковыми природно-климатическими условиями. Для характеристики экономико-географических факторов при оценке дискомфорта территорий в данном случае выделены три показателя:

1. Плотность сельского населения, характеризующая степень заселенности всей территории.

2. Сельскохозяйственные угодья как показатель производственной освоенности территории.

3. Транспортная доступность как фактор, удорожающий жизнедеятельность на территории. Из показателей, характеризующих социально-экономические факторы, выделены три, влияющие на удорожание стоимости жизни населения, а именно:

продолжительность отопительного сезона;

возможность выращивания витаминных культур (сумма активных температур за вегетационный период);

теплозащитные свойства одежды с учетом периода ее ношения. Факторы риска проживания могут быть представлены показателями заболеваемости населения, младенческой смертности, продолжительности жизни и др. Но особенно важное значение имеет фактор адаптации человека к условиям Севера.

Адаптация - это приспособление организма с помощью его регуляторных систем для обеспечения развития, поддержания работоспособности и максимальной продолжительности жизни в неадекватных или измененных условиях среды. Основным критерием адаптации следует считать обеспечение цели деятельности при минимизации платы за эту деятельность.

В процессе адаптации и даже после ее завершения в период стабильных функций работоспособность может быть снижена, так как адаптация требует значительного напряжения физиологических механизмов.

На основании клинико-экспериментальных исследований пришлого населения Крайнего Севера условно выделены четыре периода адаптации:

1 - дестабилизация функций (до 6 мес. жизни в Заполярье);

2 - стабилизация (2,5-3 года);

3 - стабилизационное состояние (адаптированность) в течение 12-15 лет;

4 - истощение регуляторных возможностей с появлением и обострением хронических заболеваний.

Адаптационные механизмы должны лечь в основу определения социальных гарантий и компенсаций на Севере.

В медицине адаптацию предлагают оценивать по уровню заболеваемости, случаям травматизма и инвалидности, обращаемости за медицинской помощью, числом дней нетрудоспособности, снижением продолжительности жизни и т. д. В некоторых регионах адаптация по этим показателям невозможна.

Чем более неблагоприятны природно-климатические и социально-экономические факторы, чем сложнее протекает адаптация, тем выше должен быть набор жизненных благ, направленных на облегчение адаптации людей. К числу компенсационных социально-экономических мер кроме повышения оплаты труда относятся: повышенные требования к жилью, питанию, транспорту и т. п. Для компенсации снижения производительности труда необходимо тщательное соблюдение благоприятных условий труда на производстве и снижение норм выработки в районах с экстремальными и дискомфортными природно-климатическими условиями.

Исходя из вышеизложенного факторы риска проживания представлены одним показателем, который оценивает степень пригодности территорий для оседлого заселения пришлыми контингентами с указанием оптимальных по медико-физиологическим показателям сроков их проживания.

Разработанная система интегральной оценки является универсальной в части факторов и основных показателей и пригодна для определения степени дискомфорта территорий с любыми экстремальными природно-климатическими условиями (рис. 3).

Природно-климатические и другие факторы северных территорий, обуславливающие стоимость жизни населения, находят свое отражение в минимальных потребительских бюджетах, удорожание которых связано с повышенными затратами на продукты питания, так как калорийность пищи должна быть на Севере значительно выше, чем в благоприятной зоне; наборы одежды, обуви, белья; расходы на жилище и коммунальные услуги; расходы на междугородный транспорт.

Определяющую роль в формировании территориальных различий в стоимости жизни населения играют расходы на продукты питания, составляющие в зависимости от района от 40 до 50% расходов на товары и услуги. По данным Института питания АМН СССР потребность в пищевых веществах и калориях на душу населения на Европейском Севере должна быть выше по сравнению с Европейским Центром: в белках - на 14%, жирах - на 8, углеводах - на 6, калорийность питания - на 11%. При разработке рационов питания для населения, проживающего в северной зоне, должен быть предусмотрен в соответствии с потребностью высокий уровень потребления животных продуктов и прежде всего мяса, на долю которого должно приходиться не менее половины белков животного происхождения. Большая роль отводится молоку и молочным продуктам. Весьма важным является использование не только молочного жира, но и включение в рацион в достаточном количестве цельномолочных продуктов и сыра. Широко представлена рыба и не только морская и океанская, но и из внутренних водоемов. Весьма важным компонентом пищи на Севере должны быть и растительные продукты, и прежде всего овощи, фрукты и картофель - важнейшие источники клетчатки и ряда витаминов, и прежде всего аскорбиновой кислоты.

Выборочные данные 1980-1985 гг. по ценам колхозного рынка в районах показывают, что, чем севернее расположены территории по сравнению с благоприятной зоной, тем больше различия в уровне цен, о чем свидетельствуют данные табл. 5.

Рисунок 3

ГРУППИРОВКИ ПОКАЗАТЕЛЕЙ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИХ
ДИСКОМФОРТНОСТЬ УСЛОВИЙ ПРОЖИВАНИЯ

ФАКТОРЫ ПРИРОДНО-КЛИМАТИЧЕСКИЕ: ЭКОНОМИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ: СОЦИАЛЬНО-

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ: РИСК ПРОЖИВАНИЯ: 1. Температура воздуха 1. Освоенность территории Факторы, влияющие Экстремальность 2. Влажность воздуха 2. Отдаленность на состав потребительских окружающей среды 3. Атмосферное давление корзин 4. Скорость ветра 5. Солнечная радиация 6. Нерегулярность (смена дня и ночи)

ПОКАЗАТЕЛИ ПОКАЗАТЕЛИ ПОКАЗАТЕЛИ ПОКАЗАТЕЛИ БИСМ Продол- Плотность Степень Транспорт-
Продолжи- Сумма Суммарная Степень

житель- сельского сельско- ная тельность активных теплоизоляция пригодности

ность населения хозяйст- доступ- отопи- темпера- одежды территории

дня и венной ность тельного тур за для заселения

ночи освоен- сезона вегета- пришлыми контин-

ности ционный гентами

период

Таблица 5

Цены колхозного рынка в некоторых районах Севера

(в % к Центральному району*) +-----+ | |Огурцы | Лук

|Помидоры| Яблоки| |свежие |зеленый|свежие | | +-----+

Крайний Север Якутская АССР 343,6 208,6 177,1 185,1 Магаданская область 545,3 160,4 396,5 315,3
 Районы, приравненные к Крайнему Северу г. Братск 222,2 152,3 168,7 202,3 Европейский Север
 Архангельская область 174,4 189,3 186,8 164,9 Южные районы Дальнего Востока Приморский край
 276,9 119,3 89,4 206,3

Значительная разница сложилась и в государственных розничных ценах на овощи в пределах одной области. Например, в Ямало-Ненецком автономном округе среднегодовые цены на картофель выше, чем на юге Тюменской области, в 1,75 раза, на капусту и огурцы свежие - в 1,7 раза, на помидоры свежие - в 2,2 раза.

* В работе использованы различия в ценах и тарифах до 1989 г., так как авторы не располагают в настоящее время точными ценами и тарифами после 2 апреля 1991 г. по районам (отдельным местностям)

Наборы одежды, белья и обуви в потребительской корзине различаются по районам по составу и срокам носки. В районах Крайнего Севера и в приравненных к ним местностях в наборы должна быть включена одежда из натурального меха, больше теплого белья, обуви и головных уборов. Как показали расчеты, расходы на гардероб одежды, белья и обуви для одинокого рабочего и семьи в Мурманской области должны быть на 80% выше, чем в Центральном районе РСФСР, а в Якутской АССР и Магаданской области примерно в 2 раза.

В северных районах действуют высокие тарифы на коммунальные услуги. В результате расчетов установлено, что в Якутской АССР и Магаданской области расходы на содержание жилья и коммунальные услуги примерно в 2 раза выше, чем в Центральном районе, в Ямало-Ненецком автономном округе - в 1,6 раза.

Отдаленность северных районов от центральных, а также от областных (краевых центров) увеличивает расходы на междугородний транспорт. Например, в Тюменской области расходы на междугородний транспорт одинокого рабочего при поездке на отдых в г. Сочи, в Болгарию и т. д. на Крайнем Севере по сравнению с Центральным районом в 2,3 раза выше, в местностях, приравненных к Крайнему Северу, - в 1,9 раза.

В целом удорожающие факторы могут быть выражены через различия в стоимости жизни населения по территориям, которые представлены в табл. 6.

Таблица 6

Различия в стоимости жизни населения по территории

России (в % к Центральному району*) +-----+ |

|Одинокого|Семьи из| |рабочего |четырех | | |человек | +-----

-+ Крайний Север: Мурманская область 170 158 Ямало-Ненецкий автономный округ (север) 177 162 г.

Норильск Красноярского края 180 - Якутская АССР 184 169 Магаданская область 187 167 Местности,

приравненные к районам Крайнего Севера: Ханты-Мансийский округ (север) 151 139 Приангарье

Красноярского края 156 - г. Братск Иркутской области 155 144 Европейский Север: Архангельская

область 140 134 Южные районы Сибири и Дальнего Востока: Южные районы Тюменской области 117

109 Южные районы Красноярского края 126 118 Южные районы Иркутской области 129 121

Приморский край 136 124 _____ * Цены на фрукты и овощи осеннего периода

Таким образом, рассмотренная группа факторов оказывает существенное влияние на удорожание стоимости жизни населения, проживающего в северных районах страны, которое находит свое отражение в потребительских бюджетах. Поэтому нам представляется, что степень удорожания стоимости жизни может быть использована в качестве показателя для отнесения территорий к северным.

5. ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНАЯ ОЦЕНКА "СЕВЕРНОСТИ"

ОТДЕЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИИ

5.1. По критерию дискомфорта (комфортности)

Для обоснования разработанной системы произведена оценка условий проживания в районах

Красноярского края, Мурманской области и Карелии (табл. 7). Анализ результатов произведенной оценки показал, что на территории Красноярского края по степени комфортности выделяются 4 зоны, на территории Мурманской области и Карелии - 3 зоны. Минимальное количество баллов, указывающих на максимальную дискомфортность, набрали самые северные территории Красноярского края, в частности, степень комфортности районов Таймырского полуострова (п. Волочанка) не достигает 100 (или 30) баллов. Максимальное количество баллов у южных районов края (свыше 300 и 70 баллов), которые благоприятны для проживания по всем показателям. Практически отсутствуют расхождения при определении степени дискомфорта простым сложением средних по группам баллов и с учетом коэффициента значимости. Исключение составляют лишь некоторые районы Карельской АССР (Лоухский район) и Мурманской области (г. Кандалакша), дискомфортность которых возросла при втором варианте счета, что объясняется тем, что названные районы отличаются высокой степенью дискомфорта природных условий, а по показателям освоенности территорий являются благоприятными для проживания. Поэтому при более полном учете природных факторов через коэффициент значимости балльная оценка дискомфорта уменьшается. Более точно различия природно-климатических показателей по территориям, расположенным в разных зонах, прослеживается в расчетах биоклиматического индекса суровости метеорежима (БИСМ).

Для расчета биоклиматических индексов суровости метеорежима в конкретных пунктах использованы данные многолетних наблюдений метеорологических станций по показателям хода среднемесячных температур воздуха, количества дней с влажностью воздуха не менее 30% и не более 80%, атмосферного давления на уровне станции, скорости ветра по месяцам. При определении коэффициента, учитывающего недостаток ультрафиолетового излучения в северных широтах было принято, что влияние данного фактора на организм человека до 64° с. ш. незначительно и существенно возрастает за Полярным кругом (66,33° с. ш.).

Значение БИСМ для отдельных населенных пунктов Красноярского края и Европейского Севера представлены в табл. 8, 9.

Таблица 7

Зонирование территорий Красноярского края, Мурманской области и Карелии

в соответствии с балльной оценкой дискомфорта +-----				
и о н ы		Сумма баллов		Зоны дискомфорта Сумма с учетом Р е г
и о н ы		баллов		факторов +-----
-----+ Абсолютно дискомфортная 80-140 20-35 Таймырский автономный округ, северная часть (I зона) Эвенкийского автономного округа Экстремально дискомфортная 141-200 36-50 Туруханский район, южная часть Эвенкийского (II зона) автономного округа, Северо-Енисейский район				
Красноярского края; Печенгский, Ковдорский				
и Терский районы Мурманской области,				
г. Мурманск Дискомфортная 201-260 51-65 Кежемский, Енисейский, Богучанский, Мотыгинский (III зона) районы Красноярского края; г. Кандалакша Мурманской				
области; Лоухский, Калевальский, Кемский, Сегежский				
и Медвежьегорский районы Карельской АССР Относительно дискомфортная 261-320 66-80				
Центральные и южные районы Красноярского края; (IV зона) южные районы Карельской АССР				
Комфортная (V зона) 321-400 81-100 " Примечание. К районам Крайнего Севера отнесены: вся				
Мурманская область, Таймырский и Эвенкийский АО;				
Северо-Енисейский и Туруханский районы Красноярского края.				
К местностям, приравненным к Крайнему Северу, отнесены: Кежемский, Енисейский, Богучанский				
и Мотыгинский районы Красноярского края.				
К местностям, где установлены 30% надбавки к заработной плате за непрерывный стаж работы на				

предприятиях, в организациях и учреждениях, отнесены: Карельская АССР, центральные и южные районы Красноярского края.

Таблица 8

Значения БИСМ для отдельных населенных пунктов

Красноярского края +-----+ | | БИСМ | БИСМ | БИСМ | | | (год) |
(зима) | (лето) | +-----+

Экстремально дискомфортная зона 1. Караул 4,97 3,92 6,52 2. Волочанка 4,99 3,98 6,88 3. Дудинка 5,31 4,51 6,91 4. Игарка 5,96 4,64 7,52 5. Снежногорск 5,74 4,40 7,45 6. Агата 5,94 4,48 7,57
Дискомфортная зона 7. Туруханск 6,22 4,91 7,84 8. Бахта 6,86 5,04 7,80 9. Байкит 6,65 5,10 7,19 10. Ворогово 6,62 5,13 7,98 11. Северо-Енисейск 6,13 4,93 7,51 12. Ванавара 6,41 4,66 8,05 13. Кежда 6,59 5,04 8,17 14. Енисейск 6,96 5,49 8,48 15. Богучаны 6,84 5,29 8,24 16. Казачинское 6,94 5,43 8,18
Относительно дискомфортная зона 17. Красноярск 7,22 6,09 8,32 18. Ирбейское 7,03 6,02 8,28 19. Кача 7,08 6,26 7,52 20. Минусинск 7,43 6,18 8,69 21. Саяногорск 7,01 5,60 8,22 22. Абан 7,18 6,10 8,55

Таблица 9

Значения БИСМ для отдельных населенных пунктов

Мурманской области и Карелии +-----+ | Наименование |
БИСМ | БИСМ | БИСМ | | станций | (год) | (зима) | (лето) | +-----+
+

Экстремально дискомфортная зона 1. Печенга 5,57 4,58 6,68 2. Мурманск 5,95 4,98 6,87
Дискомфортная зона 3. Мончегорск 6,01 4,79 7,36 4. Апатиты 6,06 4,89 7,71 5. Кандалакша 6,38 5,22 7,63 6. Ковдор 6,32 5,22 7,25 7. Каневка 6,39 5,02 7,61 8. Лоухи 6,27 5,39 7,21 9. Калевала 6,88 5,52 7,32 10. Сегежа 6,73 5,71 7,48
Относительно дискомфортная зона 11. Медвежьегорск 7,09 6,00 7,78 12. Олонец 7,19 6,26 7,93 13. Кондопога 7,01 5,95 7,83

Значения БИСМ, рассчитанные для годового периода (БИСМ год), существенно варьируют как по Красноярскому краю, так и по районам Европейского Севера - от 4,97 до 7,43 и от 5,57 до 7,19 балла соответственно, что свидетельствует о разнообразии климатических условий и необходимости выделения зон по степени дискомфорта.

Принимая во внимание функциональные границы зон дискомфорта и соответствующие им значения БИСМ, можно отметить, что на территории Красноярского края выделяются 3 зоны дискомфорта:

зона относительного комфорта, куда входят южные и часть центральных районов края; зона дискомфорта (остальные центральные районы) и зона экстремального дискомфорта, включающая северные районы. Полностью комфортные условия отсутствуют на всей территории Красноярского края. Исследуемые районы Европейского Севера также располагаются в 3-х зонах - в зоне относительного комфорта - южные и центральные районы Карелии, в зоне дискомфорта - северные районы Карелии, южные и центральные районы Мурманской области и в зоне экстремального дискомфорта - северные районы Мурманской области.

Для более полной оценки климатических условий и уточнения зонирования индексы метеорежима рассчитаны также по данным за 3 зимних и за 3 летних месяца.

В соответствии с сезонными значениями БИСМа исследуемые территории Красноярского края также располагаются в трех зонах по степени дискомфорта условий проживания, при этом по данным за зимний период происходит смещение всех районов в более дискомфортную зону, за летний - в более комфортную. Анализируемые районы Европейского Севера в зимний период года располагаются в двух зонах дискомфорта, а именно у экстремального дискомфорта и дискомфорта, в летний период смещаясь в более комфортные зоны.

Более детальное рассмотрение показателей уровня дискомфорта свидетельствует, что природные условия южных районов Красноярского края и Европейского Севера наиболее

благоприятны для проживания, особенно в летний период года, и зимние условия здесь не отличаются высокой степенью дискомфорта. Однако необходимо уточнить, что на территории Европейского Севера комфортные условия полностью отсутствуют даже летом. Особенно дискомфортны здесь зимние условия.

Таким образом, на территории Красноярского края можно выделить районы, менее благоприятные для проживания населения по природно-климатическим условиям (Туруханский и Северо-Енисейский районы, южная часть Эвенкийского автономного округа) и более благоприятные (Енисейский район и остальные) (см. табл. 8).

Аналогичные тенденции неоднородности климатических условий внутри зоны дискомфорта отмечаются и в Мурманской области. Здесь, по степени дискомфорта зимнего периода резко выделяются территории Мончегорского и Апатитского горсоветов, где уровень индекса метеорежима не превышает 5,0 баллов. Летние условия более однородны, чем на территории Красноярского края и характеризуются относительным комфортом во всех районах. Проведенный анализ дает основание полагать, что территории Мончегорского и Апатитского горсоветов менее благоприятны для проживания, чем остальные районы области (см. табл. 9).

Высокой степенью дискомфорта отличаются природные условия северных районов как Красноярского края, так и Мурманской области. Очень суровая зима (значения индекса метеорежима не достигают 4,9 балла, а в отдельные пункты - 4,0 баллов), дискомфортные летние условия (в летний период большинство районов не переходят границу дискомфорта) оказывают отрицательное влияние на все стороны жизнедеятельности человека, не предоставляя ему возможности для восстановления основных функций организма даже летом.

Поскольку в условиях Севера, по мнению многих ученых медиков, наиболее значимым по степени влияния на организм человека является изменение температурно-ветрового режима, оценка дискомфорта северных территорий и их зонирование на базе биоклиматического индекса суровости метеорежима представляется достаточно объективной.

Результаты общего районирования всех областей, республик и районов, расположенных в трех северных зонах дискомфорта, по природно-климатическим факторам приведены в приложении 1. Существенным подтверждением степени дискомфорта северных территорий являются расчеты стоимости жизни, выполненные для Мурманской области.

Бюджет, рассчитанный для одинокого работника и семьи из 4-х человек для Мурманской области, включает более 200 товаров и услуг, в том числе 75 продуктов питания, 47 предметов одежды и обуви, 82 наименования мебели и посуды, товаров культурно-бытового и хозяйственного назначения, предметов санитарии и гигиены, 7 видов услуг (оплата жилища и коммунальных услуг, детских дошкольных учреждений, услуг связи, бытовых услуг, транспорта, отдыха - всего по 40 позициям). Полученные данные дают представление об объеме и структуре МПБ для одинокого работника и семьи (приложения 2, 3, 4). Как показали примерные расчеты, для удовлетворения минимально необходимых потребностей в материальных благах и услугах одинокому работнику, проживающему в Мурманской области и занятому простым, неквалифицированным трудом необходимо было в условиях 1988-1989 гг. располагать доходами в размере 181 руб. в месяц. Переоценка минимальной потребительской корзины в ценах и тарифах июля 1991 г. показала, что ее стоимость за указанный период возросла в 2,8 раза и составила 501 руб. в месяц. В наибольшей степени увеличились расходы на питание и покупки непродовольственных товаров (в 3,2 раза), затем - на транспорт и культурно-просветительные мероприятия и отдых (в 2,6-2,7 раза).

Необходимо отметить, что стоимость бюджетного набора (корзины) была определена в 1988-1989 гг. на основе использования наиболее низких по ценам из имеющихся в тот период времени в продаже товаров. Исходя из результатов расчетов МПБ, общие потери одинокого работника, располагающего доходами на уровне прожиточного минимума, составили в результате повышения цен на товары и тарифов на услуги 320 руб. в месяц. Компенсация в размере 84-102 руб. в месяц

покрывает только 26-32% потерь, которые имеет одинокий работник (в зависимости от размера районного коэффициента). Если исходить из результатов расчетов МПБ, то в современных условиях для определения размера минимальной заработной платы, обеспечивающей одного работающего и одного его иждивенца, а также размера минимального душевого дохода, обеспечивающего прожиточный минимум, необходимы расчеты МПБ для семьи из 4-х человек.

В связи с повышением цен на товары и тарифов на услуги, произошедшим в апреле 1991 г. и в последующие месяцы, потери семьи по сравнению с 1988-1989 гг. составили 996 руб. в месяц или 249 руб. в расчете на одного члена семьи. Компенсации, которые получают члены семьи, покрывают только примерно 28-30% их потерь, в связи с ростом цен и тарифов.

Анализ результатов расчетов МПБ для Центрального района и Мурманской области показал, что стоимость жизни одинокого работника, живущего на уровне прожиточного минимума в Мурманской области в 1988-1989 гг. был выше по сравнению с Центральным районом на 62%, а семьи - на 59%. В 1991 г. эта разница не только сократилась, как этого следовало бы ожидать в связи с отменой государственных поясных розничных цен, но даже увеличилась. Так, в 1991 г. стоимость жизни одинокого работника, живущего на уровне прожиточного минимума, в Мурманской области выше, чем в Центральном районе, на 74%, а семьи - на 67%. Это объясняется в определенной мере тем, что, например, стоимость продуктов питания, включенных в МПБ в Мурманской области, возросла более существенно за период 1988-1989 гг. (в 3,2 раза), чем стоимость продуктов питания, включенных в МПБ для Центрального района (в 3 раза).

Если исходить из расчетов МПБ для семьи, то минимальная заработная плата, обеспечивающая удовлетворение минимально необходимых потребностей работающего и одного его иждивенца должна составлять в настоящее время для условий в Мурманской области примерно 760-770 руб. в месяц, а в Центральном районе - 450-460 руб. в месяц.

Необходимо четко представлять, что установленные на основе расчетов МПБ минимальные размеры доходов и заработной платы будут иметь практическое значение лишь в том случае, если все количественно определенные материальные блага и услуги и включенные в МПБ имеются в государственной розничной торговле и на колхозном рынке (при фактической доле покупок на рынке). Если же семьи, имеющие доходы на уровне прожиточного минимума, не могут приобрести необходимые товары из-за их отсутствия в розничной торговле, то нельзя говорить об обеспечении им прожиточного минимума. Поэтому при расчетах бюджетов следует учитывать все источники поступления товаров: по талонам, заказам, покупки товаров по договорным и свободным ценам. Это особенно важно учитывать при построении МПБ для разных регионов, так как в различных регионах разные по удельному весу источники поступления товаров.

Таким образом, разработанная система интегральной оценки дает возможность всесторонне определить уровень дискомфорта условий проживания населения в любой точке (пункте) и представляет собой реальный метод зонирования северных территорий.

В дальнейшем предлагается отказаться от выделения районов Крайнего Севера и приравненных к нему местностей, заменив его обоснованным районированием территорий России с использованием интегральной оценки дискомфорта условий проживания и разработать систему гарантий и компенсаций применительно к новому районированию.

5.2. По канадской методике

Представляют определенный интерес результаты расчетов "северности" территорий по методике канадского ученого Л.Амлена, который предлагает установить "надбавки" к зарплате на основе предложенной им шкалы "Северности". Суть ее состоит в том, что размер надбавок ставится в зависимости от десяти факторов: шести - природно-климатических и четырех - экономических. Это: географическая широта места, летние и зимние температуры, промерзание почвы и количество осадков, растительность, а также учет наземного транспорта, регулярности воздушных сообщений, численности жителей на территории, хозяйственной деятельности. Все эти факторы оцениваются по

стобальной шкале, причем сумма баллов природных факторов в 1,5 раза превышает сумму баллов экономических факторов, т. е. в методике при определении "северности" того или иного населенного пункта предпочтение отдается влиянию природных условий. Оценка осуществляется интерполяционным методом с применением группировки количественных показателей каждого фактора. Количество факторных групп колеблется от 5 до 7. Так, оценка широтного фактора состоит из 5 групп, начиная от Северного Полюса (90°) и далее на юг с диапазоном в 10° до широты 50° (4 группы). Последняя пятая группа находится в диапазоне 5° между 50 и 45° с.ш. Каждой группе присваивается своя большая оценка с интервалом в 22 балла: первая - 100 баллов, вторая - 77, третья - 55 и т. д. Следовательно, разница в усредненной оценке первой и пятой групп достигает 89 баллов или в десять раз.

Учет летних температур осуществляется методом суммирования дней с температурой более +5,6°С по 6 группам. К первой относятся населенные пункты, где эта сумма находится от 39 до 0 дней, в результате чего она получает наивысшую оценку в 100 баллов. Во вторую входят населенные пункты с суммой дней от 59 до 40, что соответствует оценке в 80 баллов, а третью группу - от 79 до 60 дней (70 баллов) и т. д. до последней 6-ой группы, имеющей показатели более 135 дней и оцениваемой в 20 баллов. Абсолютная разница между 1-ой и 6-ой группами по данному фактору достигает 80 баллов или в 4 раза.

Третий фактор, учитываемый методикой Л. Амлена, - сумма градусо-дней с температурой ниже 0°С - состоит из 7 групп. В первую группу входят населенные пункты, имеющие показатель более 12 тыс.град.-дней, что соответствует наивысшей оценке в 100 баллов. Далее идут населенные пункты с показателем с суммой от 10 до 12 тыс.град.-дней и оценкой в 85 баллов и так далее. Низшую оценку в 20 баллов имеет седьмая группа с суммой отрицательных температур 2,25 тыс.град.-дней. Здесь разница между максимальной и минимальной оценками составляет также 80 баллов или в 4 раза. Следующим природным фактором является продолжительность промерзания почвы. Он оценивается исходя из сроков промерзания и состоит из 4-х групп. Наивысший балл (100 баллов) присуждается территориям со сплошным распространением многолетней мерзлоты. Далее следуют местности с очаговым размещением многолетнемерзлых грунтов (с оценкой в 60 баллов).

Территории сезонного промерзания, имеющие продолжительность 9 месяцев, получают оценку в 50 баллов, 4 месяца - 20 баллов. Как и у предыдущих факторов, разница между крайними группами составляет 80 баллов или 4 раза.

Далее в канадской методике учитывается годовая сумма осадков, связанная в пять групп.

Наивысшую оценку 100 баллов получают территории с годовым количеством осадков 200 и менее миллиметров. От 300 до 200 мм оцениваются в 80 баллов, от 400 до 300 мм - в 60 баллов, от 500 до 400 мм - в 30 баллов. Таким образом, разница между наивысшей и низшей из оценок достигает 70 баллов или 3,3 раза.

И, наконец, последним природным фактором, учитываемым методикой, является характер естественного растительного покрова территории. Наивысшую 100-балльную оценку имеют северные каменистые пустыни, 80 баллов - тундра, 40 - разреженный лес и 0 баллов - тайга.

Абсолютная разница между крайними группами достигает максимума, т. е. 100 баллов.

Таковы особенности оценок шести природных факторов, учитываемых Л. Амленом в его методике.

Далее рассмотрим четыре оставшихся экономических фактора. Первым из них оценивается так называемая "наземная транспортная доступность", состоящая из 6 групп. Наибольшую 100-балльную оценку получают территории и населенные пункты, не имеющие наземных транспортных путей; 80 баллов получают населенные пункты, имеющие наземную доступность менее 2 месяцев в году; 60 баллов - в течение двух месяцев; 40 баллов - в течение полугода, при этом круглогодичная доступность одним видом наземного транспорта оценивается в 20 баллов и более одного вида - имеет нулевую оценку. Разница крайних оценок - 100 баллов.

Следующий экономический фактор - наличие и качество воздушной связи. Населенные пункты с

нерегулярной авиасвязью и на расстояние более 1600 км получают максимальную оценку в 100 баллов. То же на расстояние от 500 до 1600 км - 80 баллов, от 50 до 500 км - 60 баллов. Регулярные авиарейсы дважды в месяц оцениваются в 40 баллов; дважды в неделю - в 15 баллов и ежедневные - 0 баллов. Разница между первой и шестой группой оценок составляет 100 баллов.

Весьма важное значение имеет фактор численности населения в населенном пункте, при этом максимальную 100-балльную оценку получают пункты с населением менее 25 чел., от 25 до 500 чел. - 90 баллов, 500-1000 чел. - 75 баллов, от 1 до 3 тыс. чел. - 60 баллов, от 3 до 5 тыс. чел. - 20 баллов и более 5 тыс. чел. - 0 баллов. Ввиду того, что для оценки на российском Севере были отобраны в основном города с довольно существенными отличиями в численности проживающих, мы посчитали возможным скорректировать данный фактор на нашу численность населения, т. е. числовые значения методики Л. Амлена повысили на два порядка, оставив без изменения общую градацию оценок.

И, наконец, последний экономический фактор - "уровень хозяйственной деятельности" - учитывает степень и характер социально-экономического развития того или иного населенного пункта на севере. Наивысшую 100-балльную оценку получает поселок с отсутствием промышленного производства в настоящее время и в обозримой перспективе. Если в населенном пункте ведется разведка ресурсов - он получает оценку в 80 баллов. При наличии предприятия по добыче руды и развития ремесел - 50 баллов. Города и поселки, где имеются предприятия обрабатывающей промышленности получают оценку 15 баллов и многофункциональные центры межрайонного значения - 0 баллов.

Таким образом, максимальная сумма баллов, возможная при оценке по сумме природных факторов, может достигать 600 баллов, а по экономическим - 400 баллов, что в сумме составляет 1000 баллов. При всей своей субъективности эта шкала "северности" получила широкое признание в канадских правительственных и научных кругах. Поэтому мы решили апробировать ее на российском Севере. При этом были отобраны более 20 представительных городов и населенных пунктов всей зоны Севера. По ним был собран необходимый исходный статистический материал, который позволил осуществить соответствующую оценку "северности" в баллах (табл. 10). В данной таблице в развернутом виде представлены полученные результаты оценки по каждому из десяти факторов, а также их результирующие по природным и экономическим факторам и общая их оценка. Кроме того, города и населенные пункты, по которым осуществлялась оценка, сгруппированы по следующим экономическим регионам зоны Севера России: европейский Север (или Северный экономический район), Север Западной Сибири, Север Восточной Сибири, Северо-Восток и дальневосточный Север (справочно для сравнения приводятся показатели оценок по гг. Новосибирску и Москве).

Проведенный анализ полученных результатов балльной оценки показал, что различные регионы Севера имеют оценку "северности" в 2-9 раз выше, нежели среднеширотные районы страны. При этом в самой зоне Севера наблюдаются большие различия в абсолютных показателях оценки, которые, несмотря на отдельные отклонения, имеют тенденцию возрастания с запада на восток. Усредненная разница в оценках наиболее обжитого и освоенного европейского Севера и более сурового и еще малоосвоенного азиатского Севера достигает двух раз (217 против 417 баллов). Анализ внутрирегионального рассмотрения результатов оценок также показал существенные различия. Так, на европейском Севере наибольший балл (463) получил г. Воркута, расположенный в сложных природных условиях и наиболее удаленный в регионе, что нашло отражение в его наиболее высоких интегральных показателях оценки природных и экономических факторов. Довольно высокие, несмотря на высокую освоенность и доступность территории, оказались показатели у городов заполярного Кольского полуострова (Мурманск - 270 и Апатиты - 338 баллов). В то же время территории Карелии, Архангельской области и Коми АССР (за исключением самых северных районов) имеют невысокую оценку (около 100-120 баллов), что ниже, чем у Новосибирска (145 баллов), не входящего в зону Севера. Это объясняется довольно высокой их экономической и транспортной

освоенностью (средний балл по этим факторам 20-30) и недостаточно суровыми природными условиями (средняя оценка 85 баллов).

Анализ оценок по азиатскому Северу показывает значительные различия между показателями северных и более южных населенных пунктов, достигающие двух и более раз (в Западной Сибири - 1,8, Восточной Сибири - 2,5, Северо-Востоке - 3,3, Дальневосточном Севере - 2,8 раза). При этом наивысшую обобщающую оценку имеют удаленные поселки на арктическом побережье Северо-Востока (Билибино и Певек, соответственно 830 и 840 баллов), а наименьшую - Комсомольск-на-Амуре (165), Петропавловск-Камчатский (258), Братск (233) и Сургут (267). Эти города получили также невысокие баллы на сумме природных и экономических факторов (см. табл. 10).

Для углубления анализа полученные результаты оценок рассматриваемых населенных пунктов было решено распределить по зонам дискомфортности.

Оценки городов были сгруппированы в 4 раздела, соответствующие четырем зонам дискомфортности проживания человека на Севере, разработанным в свое время научными организациями АН СССР.

Анализ результатов формальной группировки показывает тесную связь между среднеарифметической оценкой в группе и индивидуальным показателем того или иного населенного пункта (табл. 11). Прослеживаются также четкие различия в оценке и между группами. Если в I зоне (абсолютно дискомфортной) средний балл составляет 516,5, то по остальным он соответственно снижается до: II зона (экстремально дискомфортная) - 314,4; III зона (дискомфортная) - 191,5 и IV зона (относительно дискомфортная) - 148,8 балла, т. е. разница между I и IV зонами достигает 3,5 раза. Внутри зон колебания в оценках не так значительны и составляют: в I зоне между крайним западом (Североморск) и востоком (Певек) - 2 раза, при этом наблюдается постепенный рост оценок с запада на восток.

Во второй и третьей зонах эта разница достигает уже всего 1,8 раза (Мурманск и Якутск, Архангельск и Петропавловск-Камчатский) и лишь в IV (относительно дискомфортной зоне) эта разница сокращается до 1,7 раза.

В то же время из рассмотрения данных табл. 11 видно, что зоны дискомфортности не улавливают локальных нюансов и несут в себе в основном усредненные генерализованные оценки. Видимо поэтому во II экстремально дискомфортной зоне явно выпадает своими показателями оценок г. Сургут - 267 баллов и г. Якутск - 487 баллов при среднем показателе по зоне в 341,1 балла. Аналогичная картина наблюдается и в III дискомфортной зоне, где гг. Архангельск и Сыктывкар имеют аномальную оценку (125-128 баллов), в полтора раза не совпадающую со среднестатистической - 191,5 балла. В IV относительно дискомфортной зоне аномальны показатели г. Братска - 233 против 148,8 балла по зоне. Все это наводит на мысль о том, что выделенные зоны не учитывают местную специфику того или иного населенного пункта и, видимо, требуют дополнительного внутризонального районирования. Это хорошо видно из раздела Б табл. 11, где были скорректированы зональные оценки после соответствующей передвижки вышеназванных городов согласно их показателям в соседние зоны. Так, г. Братск был перенесен из IV в III зону, а Архангельск и Сыктывкар, наоборот, из III в IV, г. Якутск согласно оценке был включен в I зону, а г. Сургут - в III зону. В результате такой передвижки зоны стали иметь более однородный фон оценок, без явных аномальных показателей.

Результаты вышеприведенной оценки некоторых городов и поселков России по критериям "северности" показали принципиальную схожесть отнесения тех или иных территорий к различным зонам Севера. При этом отметим, что "Север Канады" по степени "северности" территорий разделен на Средний (200-500 баллов "северности"), Великий (500-600) и Крайний (800-1000) Север. Южная граница канадского Севера также "плавающая". Аналогичные или близкие оценки были получены и в нашем исследовании.

В то же время необходимо отметить, что в предлагаемой методике Л. Амлена существенное влияние

Нам представляется, что хотя рассматриваемая методика в общем отражает "северность" того или иного населенного пункта, она все же уступает нашим отечественным разработкам, учитывающим значительно больший объем информации и более комплексно оценивающих "северность" российских регионов.

Показатели "северности" по Л. Амлену (в баллах) +-----																																																																			
+ Зона Севера России из нее: +-----																																																																			
----- Общая при- в том числе в том числе оцен- род- +-----																																																																			
эко-	+-----		Регионы и города		ка	ных		номи-	на-	воз-	хозяй-		зоны Севера																																																						
фак-	широ-		про-	рас-	чес-	зем-	душ-	ствен-		то-	та	лет-	зим-	мер-	осад-	ти-	ких	ный																																																	
ный	насе-	ная		ров	места	них	них	зание	ки	тель-	фак-	тран	тран-	ление	дея-		почвы	ность	торов	спорт	спорт	тель-		ность	+-----+	+-----+	+-----+	+-----+																																							
+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	+----	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	+-----																													
-----+ . Европейский Север 217 1.																																																																			

СПРАВОЧНО: Новосибирск 145 145 20 0 20 45 60 0 0 0 0 0 0 Москва 63 63 23 0 10 30 0 0 0 0 0 0

Оценка "северности" по Л. Амлену по зонам дискомфортности

Скачано на сайте «Законы РФ» — <https://actrf.ru> Стр. 41 из 42

-----| I | II | III | IV | | абсолютно | экстремально | дискомфортная | относительно | |
 дискомфортная | дискомфортная | | дискомфортная | +-----
 -----+ г. Магадан - 407 г. Мурманск - 270 г. Братск - 233 г. Вологда - 92 г.
 Североморск - 410 г. Апатиты - 338 г. Усть-Илимск - 255 г. Петрозаводск - 105 г. Охотск - 455 г.
 Хантымансийск - 345 г. Петропавловск-К. - 258 г. Сыктывкар - 125 г. Воркута - 463 г. Сургут - 267 г.
 Архангельск - 128 г. Новый Уренгой - 480 Комсомольск- - 165 г. Якутск - 487 на-Амуре г. Игарка - 525
 г. Норильск - 580 г. Салехард - 585 п. Билибино* - 830 п. Певек* - 840

Средний бал по зоне

551,1 317,7 253,3 123,0 _____

* Поселки Билибино и Певек входят в подзону Арктического Севера. По методике Л.Амлена они также имеют более высокую балльную оценку, которая соответствует зоне Крайнего Севера Канады, имеющей оценку 800-1000 баллов.

6. ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Исследование критериев районирования территорий Севера, выполненное научными работниками разного профиля (экономисты, социологи, географы, медики, физиологи), выявило ряд нерешенных проблем, требующих продолжения работы по углубленному изучению влияния на человека природно-климатических и социально-экономических факторов на различных территориях, привлечения более широкого круга специалистов и длительного времени. Среди них:

- районирование всей территории России по степени дискомфорта, что может послужить основой для разработки концепций и программ социально-экономического развития регионов в условиях рыночной экономики, а также оперативного решения практических вопросов по отнесению территорий к районам, дискомфортным для проживания населения;
- локальные расчеты степени дискомфорта в северных и восточных территориях по методике НИИтруда;
- расчеты минимальных и рациональных потребительских бюджетов в северных регионах;
- разработка комплексной системы гарантий и компенсаций за работу и проживание в неблагоприятных природно-климатических условиях с учетом их экстремальности для всех форм собственности на Севере и механизма возмещения затрат;
- изучение изменения работоспособности и производительности труда под влиянием неблагоприятных условий и, в частности, магнитного поля Земли, как наиболее специфического фактора северных регионов.