

---

---

## СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОМЫШЛЕННОГО ОСВОЕНИЯ УРАЛЬСКОГО СЕВЕРА\*

**Татаркин А.И., Захарчук Е.А., Чичканов А.В.**

*В статье рассмотрены основные проблемы развития Российского Севера. Особое внимание уделено узловым принципам разработки политики сохранения и развития Севера, таким как: приоритетность социально-экологической составляющей, расширение самостоятельности северных территорий, разработка долгосрочной целенаправленной политики, закрепление населения на этих территориях, совершенствование правовой базы.*

В условиях формирования федеральной стратегии социально-экономического развития нашей страны Российский Север, сохраняя важное значение, продолжает оставаться исключительно сырьевой базой и основным экспортообразующим источником всей российской экономики. При этом проблемам комплексного развития северных территорий и закрепления на них населения уделяют недостаточное внимание, ограничиваясь лишь политическими заявлениями и программами по ликвидации последствий кризисных ситуаций на отдельных территориях или в отдельных сферах: социальной, производственной, экологической и др. В то же время, по нашему глубокому убеждению, настало время задуматься о будущем таких территорий, долгосрочной перспективе людей, посвятивших себя освоению Севера.

Всем нам – научному сообществу, государственным структурам, представителям бизнеса – необходимо солидарно решить ряд стратегически значимых вопросов, требующих комплексного подхода при разработке мер социально-экономического развития северных территорий. Именно обсуждение и разработка проекта "Урал промышленный – Урал Полярный" может стать стартовой площадкой для формирования новой политики промышленного освоения северных территорий, основанной на равноправном и взаимовыгодном сотрудничестве власти, бизнеса, науки и населения, предполагающей максимальный учет экологических и социальных последствий хозяйственной деятельности предприятий.

Прежде чем делать первые шаги в выработке новой политики развития Российского Севера, особое внимание стоит уделить формированию, во-первых, благоприятного общественного мнения среди представителей различных структур. Разъяснительная работа должна основываться на полной и объективной информации, направленной на осознание обществом значимости устойчивого и комплексного развития Российского Севера как для Российского государства в целом, так и для развития отдельных регионов, территорий и каждого жителя страны.

Необходимо принципиально изменить отношение как со стороны, главным образом, органов государственной власти, представителей бизнеса и всего населения к проблемам и перспективам Российского Севера. Не секрет, что в настоящее время, в силу тех или иных причин, сформировалось несколько предвзятое отношение к северным территориям. Так, федеральные органы власти воспринимают Север как сырьевую

---

\* Работа выполнена в рамках программы "Урал промышленный – Урал Полярный" Уральского отделения РАН

базу и источник пополнения золотовалютных резервов страны, планомерно изымая "сверхдоходы" у бюджетов данных территорий. Добывающие предприятия, включенные в вертикально-интегрированные компании, как правило, мало заботятся о благосостоянии и воспроизводстве сырьевых ресурсов Севера. Сформировавшийся стереотип о северном "длинном рубле" у населения территорий, расположенных в центральных и южных районах страны, вызывает лишь раздражение.

Без изменения данных стереотипов и формирования положительного имиджа полярных и приполярных территорий, где проживает особая общность людей со своими ценностями и устоями, невозможно создание нового подхода к развитию российского Севера. Особая роль в разработке и пропаганде передовых идей об особом статусе этих территорий должна принадлежать российской науке, как связующему звену между различными государственными и общественными структурами.

К сожалению, опросы населения об их отношении к проекту "Урал промышленный – Урал Полярный" свидетельствуют о крайне скудной информированности людей о целях и задачах проекта, его финансовых источниках и ожидаемом эффекте. В частности, экспертный информационный канал "Урал Полит.RU" провел опрос среди посетителей сайта на тему: "Что такое "Урал промышленный – Урал Полярный"?" [15]. Цель опроса – выяснить, что им известно о проекте. Были получены ответы от 492 респондентов, 62% которых ничего не знают о проекте, а 34% считают его транспортным проектом, цель которого связать промышленный Юг Урала с ресурсным Севером.

Опрос участников Круглого стола на тему "Транспортный коридор "Урал промышленный – Урал Полярный": взгляд в будущее", который проводился в Институте экономики УрО РАН 20.02.07г. в составе 83 специалистов по Уралу от разных отраслей науки и практики, также свидетельствует о слабой научной проработанности проекта и отсутствии объективной информированности населения о его целях и задачах. Информацию по проекту считают исчерпывающей и достаточной лишь 15,4% опрошенных, при этом 43,6% находят ее недостаточной, а 7,7% полагают, что она отсутствует. Особое опасение у участников Круглого стола вызывают вопросы: обеспечение сохранности окружающей среды при минимизации негативных последствий для экологии (более 20% ответивших), сохранение комплексного подхода при реализации проекта (17,6%) и проблема привлечения инвесторов (более 16% опрошенных).

Во-вторых, основополагающим условием формирования новой политики в отношении Севера должна стать трансформация самой системы управления данными территориями. Имеется в виду переход от сложившейся практики принятия решений о развитии территории, основанных на производственных планах градообразующих предприятий и вертикально интегрированных компаний, к формированию стратегии социально-экономического развития, базирующегося на интересах населения. Потребности долгосрочного устойчивого развития территорий должны превалировать над, как это часто бывает, сиюминутными интересами добывающих компаний. Безусловно, изменение сложившейся системы потребует много усилий как в экономическом плане (необходима перестройка финансовых отношений), так и в изменении менталитета руководителей территорий (воспитания у них стратегического мышления при принятии управленческих решений). Однако без изменения данных установок любые попытки по реализации комплексного подхода к развитию Севера не дадут сколь-либо значимых результатов.

Очертив ключевые условия, без которых невозможно гармоничное развитие северных территорий, необходимо, на наш взгляд, обсудить и подготовить к реализации

комплекс мер и мероприятий экономико-правового характера, обеспечивающих изменение их роли в общественном развитии.

В политико-правовом аспекте настала пора определиться с особым (климатическим, производственным, экологическим и др.) статусом Российского Севера (руководствуясь географическим или административным принципом) с наделением специализированным режимом хозяйственной деятельности предприятий, расположенных на данной территории, обеспечением дополнительными социальными гарантиями проживающего там населения, особенно коренного малочисленного.

При разработке *политики сохранения и развития Севера РФ* предлагается особое внимание уделить решению следующих проблем.

1. Приоритетное внимание предлагается уделить комплексному подходу к освоению полярных и северных территорий при выделении социально-экологической составляющей развития Севера в силу особой ранимости природы, ее неповторимости, а также необходимости сохранения коренного населения Севера.

Транспортно-промышленное освоение Полярного и Приполярного Урала, по мнению экспертов, может оказать двойственное влияние на социально-экономические процессы в регионах освоения. С одной стороны, есть все основания ожидать от реализации проекта позитивного изменения макроэкономических, региональных и микроэкономических показателей. В частности, прогнозируется стабилизировать объемы добычи энергетических ресурсов с обеспечением ежегодного их прироста по газу на 5 – 15%, нефти – 3 – 18% при повышении доли их переработки до 45 – 60%. Повысится социальная обустроенность сельских населенных пунктов, снизится безработица, повысятся доходы территорий и населения.

С другой стороны, промышленно-транспортное освоение северных территорий неизбежно обострит ситуацию с коренными малочисленными народами Севера (КМНС), поскольку рост населения в районах освоения за счет его привлечения из других регионов окажет влияние на численность коренного населения как относительно, так и абсолютно через увеличение числа этнически смешанных браков.

Ретроспективный анализ освоения месторождений в районах проживания коренных малочисленных народов Севера свидетельствует об очень болезненном восприятии этими народами вторжения в их жизненный уклад "новой" техногенной культуры и их крайне медленной, а часто и весьма болезненной адаптации к меняющимся условиям [12]. Под воздействием названных процессов повышается смертность среди КМНС по причине роста алкоголизма, несчастных случаев, а также ограничения возможностей для промысла и т.п.

В регионах интенсивного освоения заметно возрастает антропогенная нагрузка на природную среду, являющуюся материальной основой традиционных отраслей хозяйствования, что неизбежно ограничит возможности развития оленеводства, рыбного и охотничьего промысла. Представители КМНС вынуждены покидать свои промысловые угодья при их изъятии под промышленное освоение. В результате растет нагрузка на угодья соседних семей коренных жителей, куда приходится переезжать "переселенцам", что очень пагубно влияет на традиционный уклад их жизни. Оставшиеся в родных местах вынуждены приспосабливаться к иным условиям жизни и работы, в которые далеко не все КМНС и не всегда могут органически "вписываться".

Мероприятия по экологическому сохранению природных ресурсов территории возможно проводить по нескольким направлениям. Во-первых, при разработке полезных ископаемых на Севере более внимательно относиться к применению щадящих

технологий, вплоть до введения более "жестких" особых норм по выбросам и загрязнениям, а также к эффективности и комплексности извлекаемых запасов из месторождений. Во-вторых, необходимо активнее использовать мировой опыт разработки месторождений посредством полного восстановления нарушенной экосистемы производителями после завершения подготовительных и основных работ. Есть необходимость усилить санкции (вплоть до уголовного преследования) за нарушение границ разработки месторождений, самовольного изменения ареала разрабатываемого месторождения.

Особого внимания требует разработка мер по защите коренных и малочисленных народов Севера как наименее защищенных слоев населения, страдающих в результате освоения северных территорий, богатых различными природными ресурсами. Принятие программы развития Севера должно учитывать традиционные промыслы данных народов, проводить согласование строительства новых транспортных коридоров со схемами пастбищ и родовых угодий коренного населения. Для сохранения традиционных промыслов обсуждается вопрос об ограничении и даже полном запрете вылова ценных пород рыб некоренным населением, о создании запретных зон проживания КМНС (резерваций), где они могут заниматься привычной для них хозяйственной деятельностью. Не случайно, губернатор Ханты-Мансийского АО (Югры) А.В. Филиппенко в своем выступлении на заседании Попечительского совета при полпредстве Президента РФ в УрФО 12.02.07 г. обратил внимание его членов на развитие идей проекта "Урал промышленный – Урал Полярный" в глубь северных территорий с одновременным законодательным определением территорий, где не будет никакой промышленной деятельности [14].

В социальном плане рекомендуется всеми средствами сохранять традиционную культуру КМНС, а среди жителей (переселенцев) данных территорий проводить воспитательную и разъяснительную работу, направленную на объяснение значимости и своеобразности традиций и статуса малочисленных народов, акцентируя интерес на те уникальные способности и знания, которыми они обладают.

2. Необходимо сформировать новые отношения с федеральными, областными властями в рамках расширения самостоятельности северных территорий при принятии решений о стратегических приоритетах развития. Это касается бюджетных, властных, социально-экономических и экологических отношений. Начинать эту работу целесообразно с создания специализированного фонда сохранения и развития Севера за счет налогов от разработки месторождений – отчислений от НДС, экспортных пошлин и т.д. Использование средств фонда должно быть направлено на финансирование инфраструктурных проектов и социальную защиту северян, а также экологическую защиту территорий. Есть необходимость закрепить принцип регистрации налогоплательщиков на территории основной производственной деятельности для концентрации всех налоговых поступлений на северных территориях.

3. Разработка долгосрочной целенаправленной политики в отношении развития Севера как особой (природно-климатической, географической, демографической) территории РФ, ограничивающей фрагментарные действия Центра в отношении отдельных северных территорий и предусматривающей разработку и принятие комплексной программы инфраструктурного и прежде всего транспортного освоения северных территорий (железнодорожной, автомобильной сети, аэропортов, водных портов, перевалочных баз и т.д.), создание благоприятных условий для развития бизнеса. Пока же специалисты и представители бизнеса весьма осторожно оценивают бизнес-климат реализации проекта: как благоприятный и скорее благоприятный – 43,6%; неблагопри-

ятный и скорее неблагоприятный – 51,2%. На этой основе необходима комплексная концепция развития северных территорий, направленная на стратегическое присутствие и закрепление населения, а также выбор долгосрочной политики по отношению к неустойчиво развивающимся территориям. В итоге предстоит создать новую систему экономических и правовых отношений между северными территориями, предприятиями, федеральным центром и населением, учитывающую интересы всех сторон и направленную на комплексное развитие Российского Севера.

4. Социальная защита населения Севера должна быть направлена на закрепление населения на данных территориях, отказ от психологии "временщиков", что положительно скажется на бережном отношении населения к своей среде обитания и формировании долгосрочного отношения людей к местам своего проживания. В рамках данного блока можно предложить следующее:

- ограниченное привлечение внешних трудовых мигрантов, как из дальнего и ближнего зарубежья, так и из других регионов России для освоения северных территорий. Привлечение мигрантов негативно сказывается как на региональных рынках труда, так и экологическом благополучии территорий (срабатывает психология "временщиков"). Поэтому предлагается использовать лишь внутри – и межрегиональную (северную) вахту при освоении Севера. Данная мера позволит принудить собственников предприятий, при привлечении трудовых ресурсов, обеспечивать их социальной инфраструктурой (жильем, медицинским обслуживанием и т.д.);
- в целях закрепления молодежи на территории есть необходимость создать систему обязательного трудоустройства молодежи через механизм контрактов с выпускниками учебных заведений, в которых предусмотреть порядок предоставления льготных кредитов на покупку жилья молодым семьям (за счет фонда развития Севера), особое предпочтение отдавая молодежи, родившейся и выросшей на северных территориях;
- облегчение доступа жителей северных территорий к медицинскому и санаторно-курортному обслуживанию на всей территории РФ. Так, предлагается выдавать жителям, независимо от места их работы, специальные полисы, гарантирующие бесплатное лечение в любых клиниках России, а также выделять гарантированные суммы на оплату их отдыха;
- назрел вопрос об усилении социальной защиты пенсионеров, переезжающих на "большую землю", через выплату компенсаций. Например, человек, проживший и проработавший в условиях Севера свыше (условно) 30 лет, может получить определенную сумму, достаточную для обустройства на новом месте жительства. Также необходимо увеличить пенсии для ветеранов Севера, так как столь длительное проживание на таких территориях негативно влияет на здоровье человека.

3. Реализация проекта "Урал промышленный – Урал Полярный" обязательно затронет все вышеназванные аспекты развития северных территорий. Нарботанный опыт в решении этих проблем может быть положен в основу формирования новой политики в отношении освоения северных территорий. Сам проект может стать индикатором цивилизованного использования комплексного подхода при освоении и развитии новых северных территорий, как в части увеличения добычи минерально-сырьевых ресурсов, так и социального и экологического их обустройства при обоснованном определении и закреплении правового статуса осваиваемых территорий. Только 17,9% уча-

стников Круглого стола считают современное российское законодательство достаточным для реализации проекта "Урал промышленный – Урал Полярный", 41% признают факт частичной готовности, и 33,4% негативно оценивают действующее законодательство для успешной (комплексной и результативной) реализации проекта.

4. К началу 2007 г. около 70 процентов территорий Российской Федерации различными правительственными постановлениями и указами Президента отнесены к категории северных территорий. В пределах и за пределами данных территорий определены районы проживания коренных малочисленных народов Уральского Севера, Сибири и Дальнего Востока.

С начала 90-х годов прошлого столетия принято несколько законов и других нормативно-правовых актов по проблемам Севера и коренных народов. Однако многие нормативно-правовые документы не идут дальше политической декларации тех или иных проблем при формальном определении механизмов их реализации.

Все сказанное позволяет утверждать, что в одном законе невозможно отразить все многообразие проблем Севера и приравненных к нему территорий.

Необходим, как нам представляется, общефедеральный Конституционный Закон рамочного характера "О Российском Севере и коренных малочисленных народах Севера", в котором есть смысл сформулировать и закрепить общемировые подходы (критерии) отнесения регионов и территорий к категории северных, прописать их статус, определить приоритетные направления, источники и механизмы их социально-экономического и общественно-политического развития, заложить основы разграничения компетенции между государственными органами по решению проблем Севера.

На основе этого закона можно и нужно разрабатывать другие законы федерального и регионального значения, принимать постановления Правительства по регламентации и правовому регулированию всех сторон и сфер общественно-политической, социально-экономической, экологической и культурно-просветительской деятельности северных территорий и проживающего там населения. Неоднократные обсуждения этого вопроса на различных научных форумах, конференциях и совещаниях [5, 13, 4, 3] позволяют выделить наиболее востребованные законопроекты:

- "О районировании территорий Севера России";
- "Об экономических условиях хозяйственной деятельности и жизнедеятельности северных территорий России";
- "О региональном прожиточном минимуме и социальных стандартах жизни населения северных территорий России";
- "Об особенностях пенсионного обеспечения жителей Крайнего Севера и приравненных к нему местностей";
- "О государственных гарантиях и условиях переселения из районов Крайнего Севера";
- "О государственной поддержке семьи, детства и материнства в районах Севера";
- "О государственной поддержке и условиях, обеспечивающих традиционный образ жизни и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера", и некоторых других.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Аганбегян А.Г. Социально-экономическое развитие России. М.: "Дело", 2006. 272 с.

2. Конкурентоспособность региона: новые тенденции и вызовы/ Под ред. чл.-корр. РАН А.И. Татаркина. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2003. 360 с.
3. Павлов Б.С., Стожаров А.В., Тарабрина Л.С. Молодежь Крайнего Севера на переломе российских реформ. Екатеринбург – Надым: НИЦ "Горизонт – М.", 2005. 556 с.
4. Панорама конкуренции. Информационно-аналитический вестник. 2006. № 1 – 2. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН. 2006. 220 с.
5. Север России: актуальные проблемы развития и государственный подход. Москва – Сыктывкар, 2004. С. 163 – 164.
6. Север: наука и перспективы инновационного развития / Под ред. члена-корр. РАН В.Н. Лаженцева. Сыктывкар: Коми НИЦ УрО РАН, 2006. 398 с.
7. Стратегические приоритеты социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2010 года / Под ред. чл.-корр. РАН А.И. Татаркина. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2001. 154 с.
8. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке. Под ред. акад. РАН А.Г. Гранберга. М.: Экономика, 2002. 416 с.
9. Стратегия микрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации. Под ред. акад. РАН А.Г. Гранберга. М.: Наука, 2004. 720 с.
10. Татаркин А.И., Важенин С.Г., Важенина И.С. "Урал промышленный – Урал Полярный": экономические институты и инструменты стратегических целей. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2007. 68 с.
11. Татаркин А.И., Гимади И.Э. и др. Транспортная стратегия Уральского федерального округа. М.: Экономика, 2004. 338 с.
12. Технологическое развитие экономики Урала: региональные и отраслевые проблемы. Под ред. чл.-корр. РАН А.И. Татаркина. М.: Экономика, 2006. Главы 1,4.
13. Энергия созидания: Хабаровский край в 1991-2006 гг. Хабаровск: Изд-во "Приамурские ведомости", 2006. С. 152 – 156.
14. <http://www.itartass.ur.ru>
15. <http://www.uralpolit.ru>