

65.049(2P)
ш-74

Краевед

Р.С.Моисеев

Некоторые вопросы
управления развитием
северных районов России
в конце XX века



RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES
FAR EASTERN BRANCH

Kamchatka Institute of the Ecology and Nature Management

R.S. Moiseev

**SOME QUESTIONS OF DEVELOPMENT
COVERING NORTH REGIONS
OF RUSSIA AT THE END XX AGE**



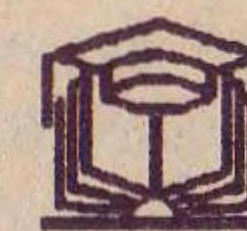
**Dalnauka
1998**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ДАЛЬНЕВОСТОЧНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ

Камчатский институт экологии и природопользования

Моисеев Р.С.

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ
УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ СЕВЕРНЫХ
РАЙОНОВ РОССИИ В КОНЦЕ XX ВЕКА**



**Дальнаука
1998**

Моисеев Р. С. **Некоторые вопросы управления развитием северных районов России в конце XX века.** - Владивосток, Дальнаука, 1998 г. - ...с.

На основе анализа развития законодательства о северных районах России в 1990-е годы выявлены особенности управления развитием этих районов. Рассмотрены проблемы формирования финансово-бюджетной, демографической, экологической политики и других вопросов развития северных районов.

Книга рассчитана на специалистов в планировании, прогнозировании, управлении развитием северных районов.

Moiseev R. S. **Some problems management of development of northern regions of Russia at the end of XX-th century.** - Vladivostok, Dalnauka, 1998.

Some peculiarities of developmental management of the northern regions of Russia are revealed on the basis of analyses of its legislation in 1990-es. Problems of formation of financial and budget basis, demographic and ecological policy, problems of development of indigenous northern peoples etc. are discussed.

The book is addressed to the specialists in planning, prognosis, management of development of the northern regions.

Рецензенты:

А. С. Латкин профессор, д.т.н., НИГТЦ ДВО РАН
Ф. И. Коломийцев к.э.н., профессор КГАРФ

Издано по решению Ученого Совета Камчатского института экологии и природопользования ДВО РАН.

Издано при финансовой поддержке
общественной организации EDF

Человечество родилось в экваториальном и тропическом поясе земного шара, развило индустриальную и постиндустриальную цивилизацию в умеренном климате, но в последние десятилетия все более и более продвигается в северную, циркумполярную зону, за дефицитными природными ресурсами.

До выхода человечества в новую для него систему взаимоотношений с природой, в эпоху новых природосберегающих технологий и рационального использования природных ресурсов, в эпоху, которую называют «устойчивое развитие», - предстоит еще достаточно долгий путь. Чтобы его пройти, нужны время, желание, терпение, умение и... природные ресурсы для длительного использования их в пока еще существующих ресурсопоглощающих общественных системах.

Человечество еще долгое время будет идти на Север за природными ресурсами, преодолевая сложности, создаваемые суровыми природными условиями; налаживая взаимоотношения с коренными народами Севера, для которых Север является единственной природной средой обитания.

Разработка и последовательная реализация стратегий долговременного освоения Севера является одной из главных задач в развитии стран, в состав которых входят северные территории: России, Канады, США, Финляндии, Норвегии, Швеции, Исландии, Гренландии (Дании). Содержание стратегий зависит от экономического потенциала и уровня социально-экономического развития этих стран, их геополитических устремлений, а так же конкретных особенностей природных условий [2, 3, 4, 7, 9, 13, 15].

Северные районы России за период 1920-х - 1980-х годов осваивались в экономической и политической системе, геополитических ориентирах, национальной политике и системе законодательства, сложившихся в СССР. Во второй половине 1980-х годов появились серьезные противоречия в этом освоении, стали интенсивно разрабатываться новые подходы к развитию северных районов.

Но в начале 1990-х годов, с ликвидацией СССР и возникновением нового государства, России, у которого оказались новые экономические потребности и возможности, новые сочетания «северных» и «несеверных» районов, новый общественный строй, новое геополитическое положение, появилась необходимость выработки новой системы отношений государства к освоению северных районов. Стало необходимо не просто подновить сложившуюся в 1920-е - 1980-е годы совокупность правовых актов, но создать новую систему законодательства, на иной системе общественных, социально-экономических отношений, на иной концептуальной основе.

Сложность состоит в том, что законодательство, призванное регулировать новые, сложные сочетания реальных общественных отношений, не может надолго опережать появление этих отношений, а сами эти отношения в России 1990-х годов развивались медленно, противоречиво, в слишком широком диапазоне направлений. Однако для выработки и заявления концептуальных положений времени в 7-8 лет, как представляется, вполне достаточно. Помешать этому могли только отсутствие желания, или отсутствие единства во власти.

Отсутствие до 1998г. концептуальных и менее общих правовых актов, которые регулировали бы отношения государства и северных районов, сопровождалось относительно повышенной нагрузкой на экспортообразующие отрасли северных хозяйств, перераспределением их доходов в Центр, ускоренным спонтанным разрушением социально-экономических комплексов северных районов.

В то же время, очевидно, что заторможенность Российской государственности в определении своего концептуального отношения к развитию северных районов России, в выработке своей стратегии, своих интересов, своих подходов к освоению природных ресурсов Российского Севера, не остановит мировой рынок в его стремлении к природным ресурсам Севера Земного Шара. Не торопится Россия - найдутся другие концепции, стратегии, интересы и подходы. Наиболее развитые страны мира не станут ждать, не остановятся в своем стремлении к освоению природно-ресурсного потенциала Земли, и так, или иначе, но найдут пути и выработают формы для освоения природных богатств Российского Севера.

Надо отметить, что за 1991-1998 год в России появилось множество проектов законодательных актов по разнообразным вопросам управления социально-экономическим развитием северных районов. Но интенсивная законодательная деятельность всех ветвей Российской государственной власти не привела пока к конструктивным результатам, что до последнего времени препятствует рационализации социально-экономического развития северных районов.

Попытке рассмотрения некоторых промежуточных (иных пока нет) результатов этого законотворческого процесса посвящена предлагаемая Вашему вниманию работа.

Автор благодарен сотрудникам Комитета по экономике и Комитета по делам Севера Администрации Камчатской области за предоставленную ими возможность работы с материалами; д.т.н. Латкину А. С., к.э.н. Коломийцеву Ф. И., к.э.н. Ширкову Э. И. за полезные замечания к рукописи, а так же Буренковой Н. А., Бурковой Т. Р., Новиковой О. О. за помощь в оформлении и подготовке книги к печати.

КРАТКИЙ ОЧЕРК РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СЕВЕРНЫХ РАЙОНАХ РОССИИ В 1990-е ГОДЫ

Иntenсивное развитие северных районов СССР, ориентированное, в основном, на постоянный тип промышленного и транспортного освоения, начатое в 1920-е - 1930-е годы, проходило в условиях жесткого государственного планирования и регулирования. Научные обоснования концепций продолжения дальнейшего освоения Севера, выработанные к началу 1990-х годов, когда произошел резкий слом реалий и концепций общественного развития страны в целом, были описаны во многих работах. Могут быть названы труды Славина С.В. [28, 29, 30], Аграната Г.А. [2, 3, 4, 6], работы ИЭ и ООП СО АН СССР, Кольского НЦ АН СССР, ДВНЦ АН СССР, ЛенНИИП градостроительства и другие.

Основные положения обоснований, сложившиеся в 1980-е годы, предусматривали дифференциацию районов Севера по типам освоения на зоны комплексного, очагового и вахтового развития. Соответственно этому подразделению и природным особенностям разрабатывались коррективы в системе управления развитием Севера России, районировании, системах льгот и компенсаций и т.д.; разрабатывались подходы к формированию разнотипного населения, соответствующего типам освоения: постоянного, долговременно проживающего, кратковременно пребывающего; разрабатывались схемы рационализации народнохозяйственных комплексов с ориентацией на развитие в их структуре, в основном, экономически эффективных отраслей хозяйства при соблюдении экологически допустимых методов освоения. Главной причиной интенсивной разработки новых подходов к освоению Севера в 1980-е годы было обострявшееся проявление социальных, экономических и экологических противоречий. Основными из них для экономики северных районов были:

1) нарастающий в стране в целом структурный и, в первую очередь, экономический кризис; 2) обострившиеся проявления недостаточного учета особенностей социально-экономических и природных условий северных районов. Проявились и противоречия долго проводившейся ориентации на своеобразную усеченную автаркию многих северных районов, на развитие в них отраслей хозяйства экономически не эффективных, но необходимых для обеспечения относительно длительного самостоятельного существования в так называемые «угрожаемые» периоды.

С начала 1990-х годов условия социально-экономического развития географически тех же северных районов радикально изменились. Эти районы оказались в составе другой страны, в России, со значительно меньшим экономическим и демографическим потенциалом, с изменившимся общественным строем, с другими геополитическими ориентирами развития.

Радикальные изменения общественно-политических и социально-экономических условий потребовали изменений в государственной политике по отношению к северным районам и новых научных обоснований по долговременному проведению этой политики. Резко повысились место и роль северных районов в экономике страны. (таб.1)

**Доля районов Севера в основных экономических показателях СССР (1988 г.) и России (1998г.)
(в процентах, по 26,44)**

Таблица № 1

Показатель	СССР 1988 г.	Россия 1998 г.
Общая площадь территории	53,1%	64%
Численность населения	4%	8%
Валовый продукт	5,7%	20%

Примечание: В северных районах производится продукция, имеющая для России, в основном, экспортное значение: 93% газа, около 75% нефти, около

65% золота, 91% олова, 100% алмазов, 100% никеля и меди, 100% апатитового концентрата, не менее 50% продукции лесной и рыбной промышленности.

В то же время в стране, экономически ослабленной по субъективным и объективным причинам, резко снизились возможности для жизнеобеспечения реально существующих в северных районах социально-экономических комплексов, объективно не способных к длительному автаркическому существованию, могущих функционировать только при интенсивном межрегиональном экономическом и миграционном обмене. В органах федеральной государственной власти все чаще стали рассматриваться не принципиальные проблемы перспектив развития северных районов, а сверхоперативные, аварийного характера, но требующие межотраслевого и межрегионального урегулирования вопросы о принятии текущих экономических решений, например, о сверхсрочной, в конце короткого северного навигационного периода организации т.н. «северного» завоза топлива и продуктов питания.

В ставшие господствующими с 1992 года в российской экономике и политике императивы сверхскорой приватизации; приоритета частной собственности над другими видами собственности; самоорганизации, самообеспечения, саморегулирования, саморазвития экономических процессов; государственного невмешательства в эти процессы, - развилось двойственное отношение Российского правительства к северным районам. С одной стороны, экспортно-значимая продукция этих районов стала одним из главных источников наполнения государственного бюджета. «Север дает 60-70% экспортных валютных поступлений»[5]. С другой стороны, выстраиваемая в России система экономических отношений (собственности, налогообложения, формирования бюджета и т.п.) не допускала перехода северных районов на самостоятельное жизнеобеспечение.

На федеральный уровень во все большей степени перераспределялась стоимость продукции, производимой на Севере. Одновременно сокращались расходы на жизнеобеспечение северных районов. При этом расходы снижались не только ниже общественно необходимого уровня, по поводу которого можно выполнять расчеты, дискутировать, предлагать варианты реструктуризации хозяйства, не разрушая конкретные социально-экономические комплексы северных районов, как целостности. Расходы внезапно, спонтанными толчками снижались ниже уровня, необ-

ходимого для самого существования этих комплексов или отдельных их территориально-производственных звеньев. Вследствие этого такие комплексы и звенья переставали существовать, но не в регламентированном порядке планомерного свертывания, с консервацией объектов, вывозом ценного оборудования и т.п., а в режиме катастрофического разрушения. «Еще слишком свежи в памяти колонны грузовиков и тысячи эвакуированных беженцев из Якутии и Магаданской области, вывезенных из-за внезапной смены времен года в 1993-1994 гг.» [12].

В целях снижения расходов на жизнеобеспечение северных районов и для сокращения численности их населения за счет той части, которую называли «излишней», правительство принимало решения о стимулировании оттока с Севера населения путем предоставления субсидий на приобретение жилья в обжитых районах Центральной России [16].

Ни научно обоснованных методик, ни эмпирически или волюнтаристски установленных критериев разделения населения северных районов России на «излишнее» и «не излишнее» не существует. Поэтому численность населения российского Севера в 1990-е годы сокращается вне зависимости от воображаемой установки на выезд с Севера «не нужных» и оставления «нужных». По публикуемым сведениям, с Севера в первую очередь выезжают специалисты, а в остающемся населении увеличивается доля нетрудоспособных (дети и пенсионеры) [25]. В связи с этим вызывают сомнения и надежды на повышение региональной эффективности функционирования социально-экономических комплексов северных районов за счет как бы естественно состоявшегося отсева «лишних» людей [31, 32, 33].

Надо отметить, однако, что выполнение этого решения, вследствие катастрофического снижения возможностей федерального бюджета, практически приостановлено [8, 19].

Начавшийся спонтанный распад социально-экономических комплексов северных районов в целом нашел отражение в документах, разрабатываемых на федеральном уровне законодательной властью. Можно назвать Постановление Государственной Думы ФС РФ «О кризисной ситуации, сложившейся в северных регионах Российской Федерации» от 11.02.1994 года 55-1 ГД [39]; проект Постановления Совета Федерации ФС РФ «О неотложных мерах по из кризиса экономики и социальной сферы Севера Российской Федерации», внесенный Комитетом Совета

Федераций по делам Севера и малочисленных народов, в 1998 г. [49] и другие документы, в основном констатирующего характера [35, 36, 37, 38]. В то же время, пока нет принятых и вступивших в силу документов федерального уровня, имеющих конструктивное значение, концептуальный или программно-постановляющий характер, направленных на рациональное, целенаправленное управление социально-экономическими процессами в северных районах российской Федерации. Проектов, правовых актов такого рода готовилось много, часть из них перечислена в списке литературы. Разрабатывались также и научные обоснования для подготовки таких документов [17, 21, 24, 26, 27].

Из доведенных до утверждения разработок назовем Федеральный Закон «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» (78-ФЗ от 19.06.1996 г.). Этот документ краток (12 содержательных статей) и может быть отнесен к типичным по насыщенности положениями, наиболее распространенными в законодательстве о Севере, да и не только о Севере России. Таковы фразы о создании «благоприятных условий для эффективной хозяйственной деятельности», «достижение оптимального сочетания интересов», рациональное использование природных ресурсов», «обеспечение достойной жизни населения», «устойчивое развитие», «государство создает благоприятные условия», «в целях оптимизации численности населения» и т. д. и т. п. Без точного и недвусмысленного определения применительно к районам Севера понятий «оптимальность», «благоприятность», «достаточность», «устойчивость» и без эффективных механизмов реализации этих абстрактно прекрасных положений — а этого в Законе нет — этот документ остался декларативным, требующим для применения дополняющей системы других правовых установлений, которых нет.

С одной стороны, отсутствие, при 7-8 летней подготовке, такого рода правовых документов может быть объяснено объективными сложностями, связанными с названными выше резкими изменениями общегосударственного масштаба. С другой стороны, вполне вероятно воздействие и сложностей субъективного характера, препятствующих правовому оформлению государственной политики в отношении северных районов. Очевидно, что за 1992-1998 годы органы государственной власти не могли не руководствоваться, за неимением законных установлений, неки-

ми, не отлившимися в правовой форме убеждениями типа «революционного самосознания». Нельзя не предположить, что свобода действий в таком «правовом» поле для властей стала привычной и даже привлекательной.

Известно, что северные районы в историческом масштабе времени оценивались Российской государственностью неоднозначно. В одни периоды им придавалось значение многовекового, принципиального, определяющего характера, неоднократно на протяжении последних 300 лет подчеркивающегося видными учеными и государственными деятелями (Петр Великий, Сперанский, Ломоносов, Муравьев-Амурский, Макаров). Эта позиция выражается в часто употребляемом соображении о том, что богатство и величие России будут прирастать Сибирью. В этом русле проводилось освоение Севера и в 1920-е - 1980-е годы. В другие периоды на государственном уровне управления в Российской империи проявлялись убеждения в том, что Север - обуза для России, требующая значительных затрат на содержание, и эти затраты сводились до минимума.

Такого рода государственные убеждения имеют место в Российской Федерации конца XX века и, конечно же, являются предметом дискуссий. Отмечается, например, что «известную и популярную в радикально-либеральных кругах идею о переселении всех северян вице-премьер не одобряет...». «...Однако уже то, что в федеральном центре напрямую заинтересовались северянами, дает последним некоторую надежду» [34]. Известно, однако, и то, что неформальные идеи «кругов» в реальной политике сильнее, чем неодобрения «вице-премьеров», тем более, что эти неодобрения даже неформальны. Поэтому, то обстоятельство, что северянами заинтересовались в федеральном центре, совсем не означает, что эта заинтересованность перерастет рамки быстро преходящей человеческой жалости и разовьется в формы устойчивой государственной политики.

Поэтому, с отсутствием официально выраженных концептуальных представлений о государственной политике по отношению к социально-экономическому развитию северных районов России в 1990-е годы, нет возможности оценить соответствие спонтанно принимаемых оперативных решений ни официальным, ни неофициальным таким представлениям. Нет возможности и оценить их соответствие долгосрочным интересам Российского государства в том виде, в каком представляют

эти интересы существующие органы российской государственной власти. Невозможно оценить и комплексную социально-экономическую эффективность таких спонтанных решений, поскольку основные практические критерии для такой оценки не установлены государственной властью, действующей в стране.

Давать же оценки, построенные на собственных представлениях о государственных интересах России на Севере, а также о необходимых, исходя из этого, государственной политике и критериях общественной эффективности развития северных районов, - является самостоятельной темой и не входит в задачи настоящей работы.

Однако, в литературе, подготовленной в качестве научных обоснований для принятия правительственных решений, можно найти определения, дающие представления о правительственных подходах, или намерениях следовать таким подходам в решении проблем развития северных районов.

В 1991 году, в работах предназначенных для утверждения государственной властью концептуальных положений о развитии северных районов, а потому хотя бы косвенно, но выражающих позиции, близкие к правительственным, концептуальные воззрения на эти проблемы формулировались относительно просто. «Переход к новой модели развития Севера, в основе которой находятся потребности человека» [17]. В других - формулировались более сложные подходы. «Для современного этапа развития наиболее приемлемым выглядит, таким образом, компромиссное решение поставленной дилеммы: народное хозяйство еще не в состоянии отказаться от наращивания добычи ресурсов Севера, но и прежние методы работы не годятся. По отдельным видам ресурсов возможно сокращение темпов и даже объемов добычи, и наряду с удовлетворением потребности страны в сырье самостоятельное звучание на Севере получают задачи повышения уровня жизни местного населения, диверсификации хозяйства, охраны окружающей среды, использования территорий Севера для туризма, организации в них заповедников и заказников и др.» [26].

В 1993 году воззрения на формирование концептуальных положений государственной политики по отношению к северным регионам значительно усложнились. Только по поводу политики в социальной сфере высказывались следующие соображения. «По-видимому, требует измене-

ния и целевой ориентир, поскольку привлечение трудовых ресурсов на Север в условиях преобразования отношений собственности, спада производства и структурных изменений перестает быть задачей государства. При переходе к рынку меняется и сама роль государства в регулировании трудовых отношений, поэтому на переходный период могут быть сформулированы следующие цели для системы гарантий: в возможной степени стабилизировать положение в экономике и с трудовыми ресурсами, не допуская социальной напряженности и постепенно подготовить регион к относительно «безболезненному» вхождению в рыночную экономику. В более длительной перспективе целевые установки государства несколько изменятся и будут учитывать объективную необходимость и реальные перспективы развития экономики Севера с минимальными (прямыми и косвенными) дотациями государства и только в этой связи - создание стимулов для сохранения и привлечения сюда трудовых ресурсов и обеспечения им достойных условий существования» [24].

Уже здесь настораживает тезис о том, «достойные условия существования» «для сохранения трудовых ресурсов» на Севере будут обеспечиваться «только в связи» с «объективной необходимостью и реальными перспективами развития экономики Севера с минимальными (прямыми и косвенными) затратами государства».

И, наконец, в 1995 году можно встретить высказывания, свидетельствующие о наличии у государства сформированной и, хотя формально не закреплённой, но фактически проводящейся системы последовательных, целенаправленных намерений, реализующихся в отношении районов Севера. Например, «в нынешних социально-экономических условиях государству необходимо принципиально изменить политику, проводимую в отношении северных территорий. На смену политики «бегства с Севера» должна прийти политика планомерного отступления, а в ряде мест - стабилизации для сохранения экономического потенциала с последующей расконсервацией в годы экономического подъёма. Проекты некоторых трансконтинентальных транспортных связей «могут потребовать возрождения населённых пунктов и инфраструктуры уже в ближайшие годы» [11, 27]. Наличие в этой констатации таких понятий, как «бегство», «отступление», «сохранение потенциала», «расконсервация» (а, следовательно и предварительная «консервация» и «потери во время бегства»), «возрождение», свидетельствуют о том, что описываемая ими

политика кратко может быть сформулирована, как «Все срочно бросить и уйти, чтоб при возможности - вернуться». И в 1998 г. разрабатывается законопроект «О порядке ликвидации населённых пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» [50].

В то же время, за период с 1992 - 1998 гг. федеральные органы государственной власти и управления, не сумев (причины этого - предмет специального анализа) выработать и принять общего характера документ, выражающий концептуальные положения и основные направления государственной политики в районах Севера, разрабатывали, как сказано выше, большое количество проектов документов как общего, концептуального, так и менее общего характера, при согласовании и обсуждении которых апробировались отдельные положения этой политики. Можно назвать такие документы, как «Концепция социально-экономического развития районов Севера» (Правительство РФ, 1992 г.); проект «Концепции федерального закона о государственной политике в северных регионах Российской Федерации» (Государственная Дума, 1994 г.); проект Закона РФ «Об экономическом статусе Севера» (Госкомсевер РФ, 1992 г.), проект федерального закона «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации (основные направления государственной политики на севере России)» (Государственная Дума, 1994 г.); постановление Правительства РФ от 03.12.1997 г. № 1664 «О реформировании систем государственной поддержки районов Севера»; проект «Основных положений Концепции реформирования государственной поддержки Севера» (Госкомсевер РФ, 10.07.1998 г.); проект «Концепции государственной поддержки районов Севера в новых экономических условиях» (Госкомсевер РФ, 20.08.1998 г. и др.) Более подробный перечень документов приведен в списке литературы [41-55].

В неоднократно отправлявшихся в государственные органы замечаниях, предложениях, заключениях и аналитических записках по поводу этих документов отмечались как общие, так и индивидуальные их недостатки и предлагались направления для совершенствования. Здесь не будет повторен подробный анализ всего массива этих документов, хотя в теоретическом плане он интересен, помогая подробно раскрыть динамику изменений и дифференциацию государственных воззрений на предмет исследования.

Остановимся на краткой характеристике этих документов. Они исходили из разных ветвей и с разных иерархических уровней государственной власти и управления. Подготавливались они нескоординированно: в течение небольших промежутков времени из разных адресов поступали проекты документов по одному вопросу, но противоречивые по содержанию. Недостатки, исчезающие из документов одних авторов, повторяются в других.

В целом, во всем многообразии этих документов есть внутренняя логика, обусловленная объективными общественными потребностями в регулировании процессов социально-экономического развития северных районов, как специфичной части народнохозяйственного комплекса России в целом. Документы могут быть подразделены на три группы.

1. Об основных положениях (концепциях) освоения, социально-экономического развития северных районов.

2. О государственной поддержке освоения, развития северных районов, или отдельных сфер в составе северных социально-экономических комплексов.

3. О районировании Севера России, классификации северных районов.

Эти документы содержат много полезного и конструктивного, что необходимо сохранить, дополняя и развивая на основе углубления знаний о предмете. Нельзя не отметить, что постепенно эти документы в целом совершенствовались, освобождались от упущений, пробелов, недостатков. В то же время, в них длительное время повторяются некоторые общие, принципиального характера недостатки, на которые нельзя не обратить внимания.

Законы по любому, как общему, так и частному вопросу развития северных районов, должны быть элементом в системе законодательства о развитии этих районов. И районирование Севера, и государственная поддержка, и переселения, и корректура системы социальных гарантий и компенсаций необходимы для обеспечения единого, непротиворечивого, целенаправленного управления освоением и развитием Севера России. Они должны регулироваться Законами, принятыми и действующими в единой законодательной системе; основываться на единой концепции освоения и развития; соответствовать единой системе целей, быть элементами единого механизма управления реализацией этой концепции [20].

Поэтому и система законодательства о «Севере» должна опираться на Основной Закон, организующий эту систему. В этом Законе должно быть закреплено, как минимум, следующее:

- определение главной долговременной общественной цели развития северных районов в составе Российской Федерации, увязанной с главными целями развития страны в целом;

- определение места «северных районов» в системе «районов» страны в целом; определение системы критериев как для разделения районов на «северные» и «не северные», так и для дифференциации самих «северных» районов; при построении этой системы критериев должно быть учтено, что главное в их назначении - быть элементами в механизме управления общественными процессами;

- определение места этого, «Основного Закона» о «северных районах» и системы законодательства о них в системе Законов Российской Федерации;

- система социально-экономических и правовых целей системы законодательства о «северных районах», а на ее основе - построение системы такого законодательства;

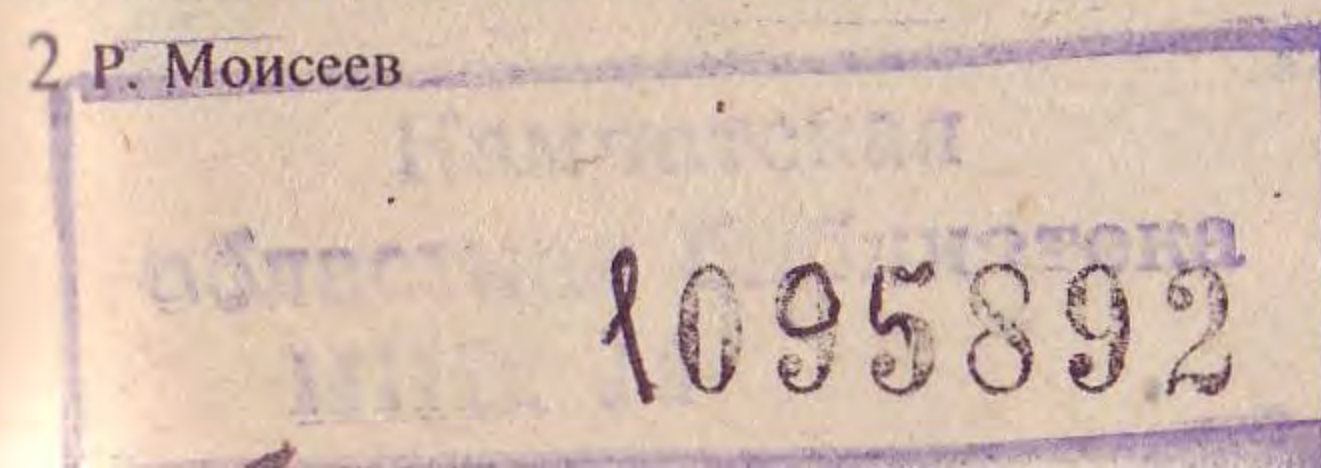
- обеспечение создания и эффективного функционирования механизмов преемственности, эволюционного перехода в иные общественные условия развития; предотвращение развития процессов, приводящих к разрушению экономического потенциала и депопуляции населения.

Проект такого Закона не подготовлен: для обсуждений, замечаний и предложений не рассылался. Без оформленной в таком Законе государственной воли все дерево, все ветви государственной власти Российской Федерации плодоносят и будут плодоносить только по частным вопросам, множественно, дублированно, противоречиво и незрелыми плодами.

Необходимо выработать единый правовой понятийный аппарат, который применяться в законодательном праве о «северных районах» при регулировании специфичных «северных» вопросов.

Так, во всех проектах в равной мере применяются для определения, казалось бы, одного предмета, понятия «Север», «Север России», «Север Российской Федерации», «северные районы», «северные регионы». Однако эти понятия определяют не одно и то же.

Что может быть правовым образом закреплено в понятии «Север



00020308

России»? [50] Понятие физико-географическое, экономгеографическое, государственно-устроительное, иное? «Север России» назван «равноправным членом международного сотрудничества Арктических стран». В таком случае «Север России» должен иметь четко определенную границу, территорию, представительские и иные органы и другие атрибуты государственного образования, выступающего равноправным субъектом международного сотрудничества стран. «Север России» и не единица, принятая в физической географии, где территории классифицированы по комплексу объективных природных признаков на ландшафтные, например, таксономические единицы: страны, области, провинции и т.п. «Севера России» среди них нет.

Очевидно, что «Север России», «Север», даже обыденное «Севера», есть выражения, вносимые в законодательство из научной, научно-популярной, общественно-политической литературы, где могут быть общепринятыми, взаимозаменяемыми, допустимыми и даже смешиваемыми в случаях, когда допустима образность выражений. Но в Законе смешение этих понятий не корректно. Будучи же утвержденным, и вступив в законную силу, это смешение понятий приведет к коллизиям. Как, например, обеспечить, если оно будет утверждено Законом, «национальное развитие Севера России»? (там же). Найти или образовать «нацию Севера»?

Все без исключения проекты законов и постановлений содержат множественные положения, не увязывающиеся с действующим законодательством о пенсиях, об экономических зонах и континентальном шельфе, о правах и свободах граждан и т.д.

Все проекты документов, рассчитанных на утверждение в качестве норм права, содержат многочисленные выражения, которые при современном уровне познаний человечества, вряд ли смогут иметь правовое содержание. Например, «достижение оптимального сочетания интересов», «суровые природные условия», «минимальная достаточность», «максимальная обеспеченность», «максимальная сбалансированность», «использование окружающей природной среды с минимальным уровнем ее деградации» (ну как прокурору по такому Закону определить «минимальный уровень деградации», кроме как волюнтаристски), «реализация жизненных потребностей народов», «выравнивание условий проживания и ведения хозяйственной деятельности» (но можно ли выровнять природные условия, например, в разных районах) и т.п. Высшая степень пра-

вовой неопределенности этих выражений привносит в законы возможность множественных толкований отдельных положений, а иногда и полную неясность, что же требует правовая норма. Примером может служить удивительная правовая конструкция, поднимающаяся до уровня сатиры М. Е. Салтыкова-Шедрина: «право осуществлять контроль по мере возможности за собственным...развитием» (там же).

Во многих проектах документов есть прямые отнесения к некоему «переходному периоду», параметры которого не определены. Как политический и экономический образ это выражение имеет, хотя и сомнительные, основания применяться в публицистической и научно-популярной литературе без объяснений. Но в научной литературе, эти параметры должны быть, как минимум, названы и проанализированы, а в Законе же - определены конкретно и недвусмысленно. Речь идет о таких параметрах, которые для защищенного силой Закона понятия «переходный период» определяют временные, качественные, а по возможности и необходимости - количественные рамки. Например: начало, конец, продолжительность; критерии, отличающие от других периодов; достаточные для идентификации описания особенностей состояний, из которых, в которые, и в которых осуществляется этот переход. В противном случае названные в Законе цели, основные направления и другие элементы государственной политики окажутся неопределенными и подверженными произвольному толкованию лиц, этот Закон применяющих.

Не углубляясь далее в анализ упомянутых документов, остановимся на рассмотрении только одного из них, проекта «Концепции государственной поддержки районов Севера в новых экономических условиях», направленного в регионы для подготовки заключений 20.08.1998 г. Первый вариант проекта этого документа с названием «Основные положения концепции реформирования государственной поддержки Севера» был направлен в регионы для замечаний и предложений 10.07.1998 г. (Текст концепции см. в приложении).

Этот документ выбран для более подробного рассмотрения по ряду обстоятельств. Во-первых, это последний по хронологии документ, вышедший с федерального уровня государственной власти и управления. В нем была возможность учесть, как представляется, весь опыт подготовки предыдущих документов, включая анализ всех замечаний и предложений к ним, равно как и все новые публикации по теме.

Во-вторых, подготовленный в две стадии, в одном органе государственной власти и управления, этот документ имеет возможность в большей степени выражать воззрения, формирующиеся в сфере власти и управления в целом в последнее время.

В-третьих же, судя по краткости интервала между представлением первого и второго варианта, подготовка этого документа к применению в правовой форме форсируется, и необходимо, чтобы этот документ был своевременно доработан и утвержден с наименьшими недостатками.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Краткий очерк развития законодательства о северных районах России в 1990-е годы	7
Общая характеристика Проекта «Концепции государственной поддержки районов Севера в новых экономических условиях»(1998г.)	20
Основные положения Проекта	29
Отдельные сферы развития районов Севера	51
Выводы и предложения	73
Литература	79
Приложение	1

Р. С. МОИСЕЕВ

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ СЕВЕРНЫХ РАЙОНОВ РОССИИ В КОНЦЕ XX ВЕКА

Редактор А. С. Латкин

Технический редактор И. Г. Селезнева

Художник М. Набутовский

Лицензия № 010258 от 26 сентября 1997 г.

Сдано в набор 18.08.99 г. Формат 60x84 1/16. Гарнитура TimesET. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 6.51. Тираж 500. Заказ № 1437.

ОАО «Камчатский печатный двор». Книжное издательство. 683024, Петропавловск-Камчатский, ул. Лукашевского, 5.

Отпечатано в ОАО «Камчатский печатный двор». 683024, Петропавловск-Камчатский, ул. Лукашевского, 5.