

В своем отклике на статью М. А. Тараканова «15-летний тупик “балльной дискомфортности” (к вопросу о районировании Севера России)»¹ авторы, представляющие Институт географии РАН и НИИ труда и социального страхования, подробно рассказывают о новых, еще не опубликованных вариантах районирования регионов Севера по зонам дискомфортности проживания населения и зонам, рекомендованным для формирования наборов непродовольственных товаров. Знакомство с ними, помимо жителей Севера, будет интересно специалистам по региональному развитию, местным администрациям.

Еще раз о «тупике балльной дискомфортности»

А. Н. ЗОЛОТОКРЫЛИН,
доктор географических наук,
Институт географии РАН,
Л. Л. МОСИНА,
Л. Н. ШИРОКОВА,
кандидаты экономических наук,
НИИ труда и социального страхования,
Москва

В преамбуле опубликованной в «ЭКО» статьи написано, что в ней «анализируются две разработки по “дискомфортному” районированию, проведенные за последние 15 лет». Показывается правовая несостоятельность попыток лишить районных коэффициентов южные районы Сибири и Дальнего Востока, равно как и несостоятельность использования баллов «интегральной дискомфортности жизнедеятельности».

Автор статьи не знаком с методическими подходами к районированию территории СССР в период введения районных коэффициентов, опытом районирования территории России, накопленным более чем за 20-летний период, а тем более с работами Института труда по вопросам районного регулирования заработной платы.

В 2004–2006 гг. подготовлен новый вариант районирования Севера России по зонам дискомфортности условий

¹ ЭКО. 2006. № 10.



проживания населения. В настоящее время он находится на рассмотрении в правительстве РФ и субъектах РФ, поэтому не опубликован. Рассматривая социально-экономическую политику на Севере России, специалисты, занимающиеся вопросами районного регулирования, не высказывали своего мнения об отмене районных коэффициентов, гарантий и компенсаций в южных районах Сибири и Дальнего Востока. Вместе с тем методические подходы к установлению размеров районных коэффициентов по субъектам РФ и муниципальным образованиям в НИИ труда систематически уточняются.

История вопроса

Учитывая длительный период применения районных коэффициентов, в конце 1980-х годов Госкомтруда СССР было предложено начать работу по районированию территорий для выделения Севера, высокогорных, пустынных и безводных местностей. Работа была выполнена Институтом географии РАН². После распада СССР обсуждение районирования продолжилось в Минтруде России, однако официальное решение принято не было, так как стали преобладать рыночные подходы к решению социальных задач.

Районирование Севера России с подготовкой критериев отнесения районов к Крайнему Северу было выполнено по заданию Госкомитета РСФСР в соответствии с постановлением Совета министров РСФСР от 29.08.1990 (протокол № ЛВ-9732), обсуждено и принято Верховным советом РФ³. Возглавлял работу Институт экономических проблем Кольского научного центра РАН во главе с директором чл.-корр. РАН Г. П. Лузиным. К работе также были привлечены сотрудники Института географии РАН, НИИ труда, Центра демографии и здоровья человека ИНП РАН, Института физиологии природных адаптаций Уральского отделения РАН и других научно-исследовательских институтов.

² Золотокрылин А. Н., Канцеговская И. В., Кренке А. Н. Районирование территории России по степени экстремальности природных условий для жизни населения // Известия РАН. Сер. географ. 1992. № 6. С. 16–30.

³ Критерии районирования Севера России. Издание Верховного совета РФ. М., 1992. С. 53.

Представленные в 1992–1995 гг. доклады по районированию России и ее Севера неоднократно обсуждались в Госкомсевере РФ, готовились предложения по их введению в практику. После ликвидации Госкомсевера РФ работы прекратились из-за отсутствия финансирования. В это время в Институте экономических проблем КНЦ РАН совместно с соисполнителями работы была подготовлена и издана монография, посвященная памяти Г. П. Лузина, которая и подверглась столь резкой критике со стороны сотрудника ИЭП КНЦ РАН М. А. Тараканова, не принимавшего участия в работе⁴.

На совещаниях Правительственной комиссии по проблемам Севера и Арктики, прошедших в Якутске (8–9 июля 2003 г.) и Салехарде (28 апреля 2004 г.), была подтверждена необходимость повышения уровня жизни населения Севера, обеспечения ему комфортной и достойной жизни. Решение данной проблемы увязывалось с уточнением границы Севера, определением четких критериев и показателей районирования. Минэкономразвития РФ (отв. М. М. Циканов) были подготовлены «Критерии и методические подходы для районирования территории России по природным условиям жизнедеятельности населения». После обсуждения представленных материалов на рабочих группах было предложено доработать данное районирование с учетом социально-экономических и медико-биологических факторов.

К настоящему времени районирование территории Севера выполнено, но пока не рассмотрено правительством РФ, поэтому материалы данной работы не опубликованы.

Зонирование территорий для определения величины прожиточного минимума

При подготовке экономики к переходу на рыночные отношения в целях усиления социальной защиты населения было предложено ввести в практику минимальные потребительские бюджеты, определяющие расходы на приобре-

⁴ Совершенствование системы государственного экономического регулирования в регионах Севера России. Апатиты: Изд-во КНЦ РАН, 2002. С. 204.

тение набора потребительских товаров и услуг (указ президента СССР № 9П-1995 от 21.05.1991). Впоследствии президентом РФ был подписан указ «О системе минимальных потребительских бюджетов населения РФ» № 210 от 02.03.1992.

Известно, что при конструировании минимальных потребительских бюджетов необходимо учитывать различия в потребностях населения в продуктах питания, одежде, обуви, жилищно-коммунальных услугах и т. д., в зависимости от суровости природно-климатических условий. Поэтому в Методических рекомендациях, разработанных Минтрудом России, было предложено деление на 8 зон преимущественно в зависимости от экономико-демографических показателей. В 7-ю зону вошли территории Мурманской области, Ненецкого АО, Читинской и Амурской областей, имеющие абсолютно несопоставимые природные условия.

В октябре 1997 г. был принят Федеральный закон «О прожиточном минимуме в РФ» № 134-ФЗ, в соответствии с которым были разработаны Методические рекомендации по определению потребительской корзины для основных социально-демографических групп населения России и ее отдельных субъектов (утвержденные постановлениями правительства РФ от 17.02.1999, 16.03.2000 и от 12.08.2005). В рекомендациях не было предусмотрено общее зонирование (районирование) территории России, а выполнены самостоятельные виды зонирования для разработки набора потребительской корзины по продуктам питания, непродовольственным товарам и услугам.

Рассмотрим факторы, учтенные при зонировании территории для разработки наборов потребительских корзин по продуктам питания, непродовольственным товарам и услугам (таблица).

Приведенные в ней данные показывают, что отсутствовали единые подходы к учету факторов, влияющих на потребности населения в продуктах питания, особенно по непродовольственным товарам и услугам. По этим показателям в одну зону включены арктические территории и южные районы Сибири и Дальнего Востока с резко

**Факторы, учитываемые при распределении субъектов РФ
по зонам для формирования наборов потребительских корзин**

Продукты питания	Непродовольственные товары	Услуги
<p>Природно-климатические и экономические условия.</p> <p>Особенности производства продуктов питания.</p> <p>Национальные традиции и местные особенности в питании населения.</p> <p>Более высокая энергетическая ценность наборов продуктов питания населения, проживающего на Севере.</p>	<p>Природно-климатические условия:</p> <ul style="list-style-type: none"> – температурный режим; – количество осадков в течение года; – количество солнечных дней в течение года 	<p>Географическое деление и синоптические наблюдения.</p> <p>Продолжительность отопительного периода.</p> <p>Продолжительность светового дня.</p>

отличающимися природными и синоптическими характеристиками. Если по продуктам питания первоначально были выделены 16 зон (в последнем варианте – 9 зон), то по непродовольственным товарам и услугам – только три зоны, и в одну первую зону, например, вошли Мурманская область, юг Западной и Восточной Сибири (Алтайский край и Омская область, где произрастает пшеница твердых сортов, требующая большего количества тепла в вегетационный период).

Повышенная калорийность питания предусмотрена только для двух зон, включающих северные автономные округа, Мурманскую область, северные части республик Карелия, Коми, Саха (Якутия), Красноярского края и Архангельской области. Наборы продуктов питания по другим зонам отли-

чаются только составом, учитывающим особенности потребления населения в субъектах РФ.

Как отмечалось выше, по непродовольственным товарам выделены три зоны: с холодным и резко континентальным (I), умеренным (II) и теплым (III) климатом (рисунок). Если включение территорий в зоны с теплым и умеренным климатом не вызывает сомнений, то в зону с холодным и резко континентальным климатом включены территории, существенно различающиеся по температурным и ветровым характеристикам, требующие разных наборов одежды и обуви, а также длительности их ношения по сезонам года.

Например, в Красноярском крае средняя температура января в п. Диксон составляла минус 26,3 °С, г. Дудинка – 28 °С, п. Тура – 36,7 °С, г. Красноярск – минус 18,5 °С. Средняя скорость ветра – 8,6; 5,5; 1,5 и 3,5 м/сек соответственно. Следовательно, значительно различается индекс Бодмана, характеризующий жесткость погоды: от 6,8 в п. Диксон до 3,4 баллов в г. Красноярске. Зимний период в Дудинке длится 28 недель, Мурманске – 22, Красноярске и Тюмени – 20, Барнауле – 15, а сроки ношения зимней одежды (зимнее пальто, шуба) – 39, 26, 24 и 15 недель соответственно⁵.

Минимальный набор потребления жилищно-коммунальных услуг сформирован с учетом продолжительности отопительного периода и светового дня. В том же Красноярском крае продолжительность отопительного периода в п. Диксон составляет 365 суток, г. Дудинке – 310, п. Тура – 278, г. Красноярске – 231. Поселок Диксон и г. Дудинка находятся севернее Полярного круга с полярной ночью и полярным днем, а в г. Красноярске продолжительность зимнего светового дня достигает 8 часов.

Следовательно, предложенное в Методических рекомендациях зонирование не позволяет обосновать наборы потребительских корзин, объективно отражающих потребности населения в продуктах питания, непродовольственных товарах и услугах. Поэтому предложение М. А. Тараканова заменить действующие размеры районных коэффициентов определением минимальной заработной платы на уровне ве-

⁵ Вопросы географии. 1972. № 89. С. 73–89.

личины прожиточного минимума трудоспособного населения неприемлемо.

В целях повышения эффективности государственной поддержки Севера, создания условий для его социально-экономического развития необходим единый подход к его районированию на основе научно обоснованного критерия. Им является дискомфортность (неблагоприятность) окружающей среды, оказывающей негативное влияние на жизнедеятельность, работоспособность и здоровье человека.

Критерием районирования России и ее северных территорий, выполненного в разное время научными коллективами Института географии РАН, Института экономических проблем Кольского научного центра РАН, Минэкономразвития РФ и др., также является степень дискомфортности (или благоприятности) окружающей среды для проживания населения. Во всех указанных работах предложено выделить на территории России пять зон: абсолютно дискомфортную, экстремально дискомфортную, дискомфортную, относительно комфортную и комфортную. Первые три зоны включены в Север.

Для принятия окончательного решения необходимо завершить работу по предлагаемым вариантам районирования территории Севера. Принятый вариант будет играть роль нормативного документа, позволяющего составить дифференцированные по зонам дискомфортности корзины минимального потребительского бюджета (бюджеты минимального достатка). Именно это позволит научно обосновать размеры районных коэффициентов к заработной плате работающих, пенсиям, стипендиям и пособиям для населения, проживающего на территориях с разными природно-климатическими условиями.

Районирование территории России по зонам дискомфортности (благоприятности) условий проживания населения

Районирование – норматив, позволяющий сгруппировать территории с примерно одинаковым воздействием окружающей среды на здоровье человека и его жизнедеятельность.

Это сложный и длительный процесс, требующий большого объема картографического, статистического, медико-физиологического материала, который необходимо привести в сопоставимый вид, так как каждая территория имеет свои особенности.

В работе по районированию по критерию дискомфортности условий проживания населения использован весь накопленный запас знаний по данному вопросу, привлечены научные труды С. В. Славина, Г. А. Аграната, А. Д. Слонима, О. Н. Назаревского В. П. Казначеева, В. П. Чашина, А. В. Ткачева, Л. К. Добродеевой, многих других ученых и специалистов. В работе использованы научные исследования Института природных адаптаций Уральского отделения РАН по влиянию природно-климатических условий северных территорий на человека, в том числе полярной ночи, которые проводились совместно с норвежскими учеными на о. Шпицберген.

Районирование по критерию дискомфортности осуществлялось в целях:

- установления гарантий и компенсаций для лиц, работающих и проживающих в разных зонах дискомфортности;
- проведения социально-экономической политики, обеспечивающей сохранение здоровья и работоспособности населения;
- своевременного вывоза с Севера незанятого населения в случае сокращения объемов производства и ликвидации организаций и поселков при них.

В данной работе использовались два метода:

- наложение географических карт, специально подготовленных карт и проведение изолиний по границам зон, природных рубежей, территорий, имеющих примерно одинаковое влияние природных условий на жизнедеятельность человека;
- интегральная оценка социально-экономических показателей по муниципальным районам, городским округам.

Оба указанных метода применяются в научных исследованиях по разным дисциплинам.

Сложность работы состояла в том, что природно-климатические (продолжительность полярной ночи, наличие мерзлых грунтов и т. д.) и медико-биологические (болезни природной очаговости, тайфуны и сели и т. д.) показатели трудно привязать к конкретным муниципальным образованиям, а социально-экономические, экономико-географические и демографические показатели можно рассчитать на основе статистических данных по муниципальным образованиям. Все это обусловило необходимость выбора интегрального показателя при оценке степени дискомфорта (благоприятности) условий жизнедеятельности населения на тех или иных территориях.

В своей статье М. А. Тараканов подверг жесткой критике следующий тезис: как это вдруг НИИ труда привязывает интегральную оценку дискомфорта к размерам районных коэффициентов! Автор очень сильно заблуждается по данному вопросу.

Во всех работах (статьи, коллективные монографии, дискуссии) сотрудники НИИ труда доказывали и продолжают доказывать, что районирование по зонам дискомфорта (благоприятности) территории России (с выделением Севера, высокогорных и пустынных территорий) необходимо для:

- конструирования наборов потребительских корзин нормативных потребительских бюджетов (прожиточного минимума, минимальных потребительских бюджетов, минимального достатка, рациональных бюджетов);
- по группам территорий (зонам);
- обоснования компенсаций за работу и проживание в местностях с разной степенью суровости природно-климатических условий;
- проведения социально-экономической политики, учитывающей возможности проживания на этих территориях, для сохранения здоровья населения.

Районный коэффициент – стоимостной показатель, так как кроме набора потребительской корзины он должен быть оценен в ценах на товары и тарифах на услуги, действующих в субъектах РФ или муниципальных образованиях. Основным показателем для расчета размеров районных ко-

эффициентов являются территориальные различия в стоимости жизни.

В НИИ труда придерживаются следующей трактовки: стоимость жизни – это количество материальных благ и услуг, которые необходимо потреблять по нормативам или фактически потребляемое населением (различными социально-демографическими группами) в определенный период времени (год, месяц и т. д.) и выраженное в денежной форме. В экономической литературе стоимость жизни – это совокупность расходов, которые используют (предполагают использовать) работник, семья или группа населения на приобретение товаров и услуг, необходимых для восстановления работоспособности и поддержания их жизнедеятельности.

Районные коэффициенты – мера (степень) повышения заработной платы, призванная компенсировать работникам различия в стоимости жизни по регионам, обусловленные неодинаковыми потребностями (набор потребительской корзины) и разным уровнем цен на товары и тарифов на платные услуги. Компенсация различий направлена на обеспечение примерно равной по районам страны покупательной способности денежной (номинальной) заработной платы. Возмещение различий в потребностях, обусловленных природно-климатическими условиями, имеет целью обеспечение примерно равной реальной заработной платы, т. е. примерно равных условий воспроизводства рабочей силы.

Поскольку районные коэффициенты – величина относительная, вторым показателем является выбор базисного района, в сравнении со стоимостью жизни в котором будет определяться размер районного коэффициента (со средней стоимостью по России или с районами с наиболее благоприятными условиями). Для того чтобы выделить базисный район, требуется районирование территории России по зонам благоприятности условий проживания населения.

Исходя из того, что работа выполнялась авторским коллективом сотрудников разных организаций, нет какой-либо отдельной методики НИИ труда, на которую неоднократно ссылается автор. Районирование по баллам никто не привя-

зывает непосредственно к размерам районных коэффициентов, их отмене или замене на другие виды компенсаций. Подготовленное районирование территории России необходимо, чтобы объективно оценить влияние природных условий жизнедеятельности на потребности человека и защитить его здоровье от отрицательного воздействия комплекса природно-климатических факторов.

Рассмотрение указанных вопросов представлено на страницах монографии «Совершенствование системы государственного экономического регулирования в регионах Севера России»⁶. Приводя пример расчета размеров районных коэффициентов с использованием величины прожиточного минимума, М. А. Тараканов не рассмотрел разницы в районировании территории России, предложенной в работе под руководством Г. П. Лузина, и раздельным зонированием территории России по продуктам питания, непродовольственным товарам и услугам (см. карту на 3-й стр. обложки).

Еще раз следует напомнить автору, что районирование необходимо для определения потребностей населения в зависимости от суровости климата, на основании которых могут быть составлены наборы потребительских корзин потребительских бюджетов: прожиточного минимума, минимального и среднего достатка, рационального. Районные коэффициенты являются расчетной стоимостной величиной, чего, к сожалению, автор не понял.

На данный момент работа по районированию Севера России продолжается.

⁶ Совершенствование системы государственного экономического регулирования в регионах Севера России. Апатиты: Изд-во КНЦ РАН, 2002. С. 74–78.