

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ФЕДЕРАТИВНОМУ УСТРОЙСТВУ, РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ,  
МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ И ДЕЛАМ СЕВЕРА

103426, Москва, Б.Дмитровка, 26

«\_9\_»\_декабря\_2011\_г.

№ З.2-26

Руководителям законодательных  
(представительных) и  
исполнительных органов  
государственной власти субъектов  
Российской Федерации, полностью  
или частично отнесенных к северным  
районам

Направляем рекомендации парламентских слушаний «Проблемы  
законодательного обеспечения реализации демографической политики  
государства в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».

Приложение на 4 л. в 1 экз.

Первый заместитель  
председателя комитета



А.С. Матвеев

Законодательное Собрание  
Приморского края  
Управление делопроизводства и  
ведения электронного документооборота  
Входящий № 15/2585  
Дата: 15.12.2011 Время: 17:52



**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**парламентских слушаний**  
**в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации**

**«Проблемы законодательного обеспечения реализации  
демографической политики государства в районах Крайнего Севера и  
приравненных к ним местностях»**

30 ноября 2011 года

г. Москва

Участники парламентских слушаний отмечают, что в последние годы органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации уделяется значительное внимание формированию и реализации демографической политики, направленной на сохранение и увеличение численности населения, рост рождаемости, снижение заболеваемости и смертности, сокращение естественной убыли населения, привлечение и закрепление мигрантов на соответствующих территориях.

Так, Указом Президента Российской Федерации утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, с 1 января 2007 года семьям при рождении второго ребенка предоставлено право на получение материнского (семейного) капитала, введена ежегодная индексация размера пособий гражданам, имеющим детей, реализуются региональные программы модернизации здравоохранения на 2011 – 2012 годы и т.д. В субъектах Российской Федерации приняты и действуют региональные концепции, стратегии, планы или программы демографической политики.

Осуществление этих мер привело к определенному улучшению показателей, характеризующих демографическую ситуацию, практически во всех субъектах Российской Федерации, в том числе полностью или частично относящихся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям.

В то же время в большинстве северных регионов не в полной мере удалось преодолеть сложившиеся с начала 90-х годов прошлого столетия негативные тенденции демографического развития, сформировать адекватную ситуации правовую, организационную и финансовую базу для решения демографических проблем. Сохраняются темпы естественной убыли населения, не удается обеспечить миграционный прирост.

Основные тенденции демографического развития районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей схожи с общероссийскими, но на них в определяющей степени влияют специфические северные факторы – экстремальные природно-климатические условия, низкие уровни плотности населения и транспортной доступности, а также обеспеченности государственными и муниципальными услугами. Однако эти специфические особенности северных регионов по-прежнему крайне недостаточно

учитываются в действующих законодательных актах, регулирующих вопросы демографической политики, и в правоприменительной практике.

Главной тенденцией демографических процессов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях является сокращение численности населения. С 1999 года по 2010 год численность северян сократилась с 11,2 млн. до 10,5 млн. человек, т.е. на 700 тыс. человек или на 6,7 процента. Увеличение численности населения среди северных регионов произошло только в Тюменской области, Ханты-Мансийском автономном округе-Югре, Ямало-Ненецком автономном округе, Республике Алтай и Республике Тыва за счет относительно высокой рождаемости и низкой смертности, а также положительного сальдо миграции в Тюменской области и в Республике Алтай.

Начиная с 2007 года в северных регионах в целом отмечается превышение уровня рождаемости над уровнем смертности, и коэффициент естественного прироста населения имеет тенденцию к увеличению. В то же время среди северных регионов эти показатели имеют существенные различия.

Так, коэффициент рождаемости в 2010 году в Республике Алтай составлял 20,1, в Республике Тыва – 25,8, а в Республике Карелия – всего 11,5, в Мурманской области – 11,1, Магаданской области – 11,2, Камчатском крае – 11,4. Коэффициент смертности в Ямало-Ненецком автономном округе составлял 5,3, в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре – 6,8, а в Пермском крае – 15,0, Амурской области и Чукотском автономном округе – 14,8. В половине северных регионов в 2010 году произошла естественная убыль населения, в том числе в Республике Карелия коэффициент естественного прироста составил минус 3,8, Сахалинской области – минус 2,6, Приморском крае – минус 2,4.

Большие различия в северных регионах и в показателях младенческой смертности, которая в значительной степени характеризует качество жизни населения, состояние здравоохранения, уровень родовспоможения и педиатрической помощи на соответствующей территории. При среднем показателе по России в 2010 году 7,5 детей, умерших в возрасте до года, на 1000 родившихся, в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре он составил 4,2, Республике Карелия - 4,7, Республике Коми - 5,1, Мурманской области – 5,2, в то же время в Чукотском автономном округе - 21,7, Амурской области - 13,2, Республике Тыва - 12,4, Ямало-Ненецком автономном округе - 12,1.

Для большинства субъектов Российской Федерации, отнесенных к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, характерны ниже среднероссийских показатели ожидаемой продолжительности жизни и высокие показатели смертности от внешних причин и социальных болезней.

В северных регионах отмечается высокий уровень заболеваемости населения, ограниченность доступа к медицинской помощи для жителей удаленных районов, неблагоприятные условия жизни коренных малочисленных народов. Климатический фактор, полярная ночь и полярный

день неблагоприятно влияют на здоровье населения. Поэтому общий уровень заболеваемости населения здесь выше среднероссийских показателей в 1,2 раза.

Особую озабоченность вызывает состояние здоровья детей. До 70 процентов детей, проживающих в северных регионах, имеют отклонения в состоянии здоровья. Под влиянием неблагоприятных климатических факторов и загрязнения окружающей среды у детей-северян происходит отставание возрастного развития иммунной системы на 2 - 5 лет, у каждого пятого ребенка отмечается дефицит массы тела.

Одной из наиболее острых проблем остается охрана здоровья коренных малочисленных народов Севера. За последние 5 лет уровень их заболеваемости увеличился в 2,3 раза.

Важнейшим фактором, негативно влияющим на демографическую ситуацию в северных субъектах Российской Федерации, является продолжающийся миграционный отток населения в другие регионы страны. За период с 1991 года из северных районов России выехало около 3-х миллионов человек. Численность населения, например, Чукотского автономного округа за это время сократилось в 3,2 раза, Магаданской области – в 2,4 раза, Мурманской области – в 1,4 раза, Камчатского края – на 39,2 процента, Ненецкого автономного округа – на 23,8 процента.

Сегодня продолжается отток с Севера России наиболее подготовленных и квалифицированных кадров и молодежи. При этом число граждан, прибывающих в северные регионы, ежегодно снижается. В 2010 году произошла миграционная убыль населения в 19 из 24 северных регионов, и в сумме она составила около 57 тысяч человек.

Основной причиной оттока населения является более низкий уровень и качество жизни населения районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей по сравнению с другими регионами страны. Вследствие этого происходит ухудшение обеспечения трудовыми кадрами экономики и социальной сферы северных регионов. Во многих районах Севера России в последние годы возникли серьезные проблемы с обеспечением трудовыми ресурсами, и это может вызвать значительные трудности при реализации крупных перспективных проектов развития экономики России.

Решение демографических проблем требует комплексного подхода, проведения активной федеральной и региональной демографической политики, направленной на все компоненты сохранения и увеличения численности населения – рост рождаемости, снижение заболеваемости и смертности, привлечение и закрепление трудовых ресурсов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Практика показывает, что пока еще очень слабы мотивационные механизмы привлечения и закрепления на Севере квалифицированных кадров, особенно молодежи, необходимых для развития региона. Существовавшая до начала 90-х годов прошлого столетия система привлечения и подготовки кадров для освоения Севера была разрушена, а

новая, предполагающая в рыночных условиях достаточные экономические стимулы, не создана.

Необходимо внести в систему гарантий и компенсаций серьезные коррективы, которые сделали бы жизнь и работу на Севере привлекательными, а трудозатраты – оправданными с точки зрения компенсации материальных и моральных потерь человека, вызванных экстремальными природно-климатическими условиями этого региона.

Основными стимулами, которые остаются решающими для большинства людей, особенно молодежи, при выборе места постоянного проживания, являются наличие интересной и хорошо оплачиваемой работы, возможность карьерного роста, создание нормальных жилищно-бытовых условий, доступность образовательных, медицинских, культурных и спортивных учреждений на соответствующей территории. Поэтому решение демографических проблем северных регионов России невозможно без комплексной модернизации социальной инфраструктуры.

Для решения проблем реализации демографической политики государства в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях участники парламентских слушаний рекомендуют:

#### **1. Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации:**

разработать и принять законодательные акты, направленные на активизацию демографической политики государства в северных регионах России, предусмотрев дополнительные меры по стимулированию рождаемости, сокращению смертности населения, оптимизации миграционных процессов;

ускорить разработку и принятие федеральных законов о районировании Севера Российской Федерации и об Арктической зоне Российской Федерации;

внести изменения и дополнения в Трудовой кодекс Российской Федерации и в Закон Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», устанавливающие:

- систему минимальных стандартов условий трудовой деятельности и уровня жизни граждан, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

- минимальные гарантии и компенсации для лиц, работающих в организациях, не относящихся к бюджетной сфере, определив их размер не ниже гарантий и компенсаций лиц, работающих в организациях, финансируемых из федерального бюджета;

- уточненное понятие минимального размера оплаты труда, исключив из него компенсационные и стимулирующие выплаты (районные коэффициенты, процентные надбавки и пр.) и определив, что размеры тарифных ставок, окладов, базовых окладов не могут быть ниже минимального размера оплаты труда;

- право лиц моложе 30 лет, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, на получение процентной надбавки к заработной плате в полном объеме с первого года работы, если они проживали перед началом трудовой деятельности в этих районах не менее 5 лет;

- сокращенную 36-часовую рабочую неделю для женщин, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, без указания на необходимость включения этой нормы в коллективный договор или индивидуальный трудовой договор;

- учет в трудовом стаже периода ухода матери за ребенком до достижения им возраста трех лет и времени обучения в вузе;

- единый порядок, размер и условия предоставления компенсации расходов по проезду к месту использования отпуска и обратно для всех лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и членов их семей;

- право на компенсацию за счет средств федерального бюджета расходов на проезд и провоз багажа: опекаемых (подопечных) детей к месту использования отпуска опекуна (попечителя), приемного родителя; неработающих инвалидов с детства, являющихся получателями социальных пенсий; детей, нуждающихся в санаторно-курортном лечении и проживающих в семьях, среднедушевой доход которых не превышает величину прожиточного минимума;

- оплату за счет средств федерального бюджета расходов на проезд и провоз багажа выезжающим на постоянное место жительства за пределы районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей неработающим пенсионерам нетрудоспособного возраста независимо от вида получаемой пенсии;

- право студентов и аспирантов, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, на бесплатный проезд один раз в год к месту постоянного жительства и обратно;

- бесплатное лекарственное обеспечение за счет федерального бюджета детей дошкольного возраста (до 6 лет), а также детей из многодетных, неполных и малообеспеченных семей;

восстановить и закрепить в федеральном законодательстве меры ответственности работодателей частной сферы за предоставление северных гарантий и компенсаций своим работникам;

внести дополнения в статью 6 Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» в части дифференцированного увеличения размера материнского (семейного) капитала для лиц, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

установить, что ежемесячные денежные выплаты ветеранам и инвалидам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, выплачиваются с учетом районных коэффициентов;

внести изменение в федеральное законодательство в части передачи на федеральный уровень расходных полномочий по организации скорой медицинской помощи с применением санитарной авиации в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

законодательно определить понятие «малокомплектные медицинские организации» и особенности нормативов их финансового обеспечения;

предусмотреть в законодательных актах, регулирующих вопросы предоставления образовательных услуг, возможность создания образовательных учреждений в форме кочевого детского сада и кочевой общеобразовательной школы.

**2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации поручить соответствующим министерствам и ведомствам Российской Федерации:**

разработать предложения по корректировке экономической и демографической политики государства, направленной на повышение качества жизни населения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в том числе предусматривающие создание системы охраны семьи, материнства и детства, приоритетную диспансеризацию и оздоровление женщин и детей, увеличение продолжительности отпуска по беременности и родам, повышение ответственности работодателей за состоянием здоровья работников;

выработать жесткие критерии состояния здоровья лиц, привлекаемых для работы и проживания (постоянного или временного) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

ввести обязательные медицинские осмотры за счет работодателей лиц, привлекаемых для работы (постоянной или временной) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и прибывших с ними членов их семей;

определить и установить форму и порядок дополнительного обязательного страхования здоровья лиц, привлекаемых для работы (постоянной или временной) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и прибывших с ними членов их семей;

обеспечить условия для эффективного лечения краевой патологии в северных районах, предусмотрев переподготовку и повышение квалификации врачей первичного звена по вопросам профилактики, диагностики, лечения и реабилитации больных с краевой патологией;

включить категорию детей из числа представителей коренных малочисленных народов Севера в перечень лиц, подлежащих ежегодной диспансеризации за счет средств федерального бюджета;

принять меры, предусматривающие целевую контрактную подготовку специалистов с высшим и средним профессиональным медицинским образованием для работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с обязательной отработкой выпускниками не менее пяти лет по распределению;



внести изменения в санитарные правила, нормативы и требования, предъявляемые к образовательным учреждениям, учитывающие специфику кочевых образовательных учреждений;

расширить практику применения компенсации части стоимости авиационных билетов, речных перевозок на граждан, постоянно проживающих во всех удаленных районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

разработать систему ипотечного и других видов жилищного кредитования для граждан, привлекаемых на работу в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, с более низкой платой за кредит и возможностью ее последовательного снижения по мере увеличения стажа работы в северных районах.

**3. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам:**

в региональных программах социально-экономического развития выделять в самостоятельный раздел мероприятия по улучшению демографической ситуации;

предусмотреть меры по развитию и укреплению системы учреждений социального обслуживания семьи и детей;

обеспечить предоставление гарантий и компенсаций лицам, получающим их за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, в объеме не ниже, чем установлено для лиц, предоставление гарантий и компенсаций которым осуществляется за счет средств федерального бюджета;

в территориальных программах государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи предусматривать специальные нормативы и объемы оказания медицинской помощи в отдаленных и труднодоступных районах;

разработать правовые и экономические механизмы стимулирования хозяйствующих субъектов и потенциальных инвесторов к участию в социально-экономическом развитии территорий;

осуществлять методическое обеспечение деятельности органов местного самоуправления по управлению демографическими процессами.

Первый заместитель председателя  
Комитета Совета Федерации  
по федеративному устройству,  
региональной политике, местному  
самоуправлению и делам Севера



А.С. Матвеев

