

Валентина БРЕДНЕВА

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье ставится вопрос о целесообразности уточнения в законодательстве РФ сущности категории «отдаленные регионы». На примере Сахалинской области иллюстрируются проблемы, нуждающиеся в дополнительном нормативно-правовом регулировании.

Ключевые слова: отдаленный регион, правовая культура, правовое регулирование, правосознание, Сахалинская область

Освоение отдаленных регионов было приоритетной задачей государства, а следовательно, приоритетным было нормативное регулирование гарантий и льгот, предоставляемых работникам Крайнего Севера и местностей, приравненных к ним. Особая государственная забота в полной мере соответствовала и принципу справедливости, поскольку предусматривала нормативное закрепление дополнительных гарантий работникам указанных регионов по сравнению с гарантиями работникам, работающим в благоприятных климатических условиях. Изначально льготы и гарантии были предоставлены только работникам Крайнего Севера. Однако в ноябре 1945 г. льготы работников Крайнего Севера были распространены и на работников местностей, приравненных к районам Крайнего Севера¹. Им также устанавливались надбавки к заработной плате за работы в этих местностях и предоставлялись дополнительные отпуска².

Таким образом сложилась ситуация, когда районами, приравненными к Крайнему Северу, стали именоваться не «северные» в буквальном смысле территории (например, Южно-Курильский район Сахалинской области, находящийся фактически на самом юге России). Подобные регионы и следует именовать отдаленными, т.к. фактическим основанием для особого регулирования их статуса выступают не столько суровые климатические условия, сколько *географическая отдаленность* от других регионов и от административно-территориального центра; проблемы с транспортным сообщением и связанные с ними сложные условия хозяйствования, требующие *специальных методов регулирования*.

¹ Козлова Т.А. Правовое регулирование труда работников Крайнего Севера и приравненных к Крайнему Северу местностей (динамика и развитие на современном этапе) // Трудовое право. 2006. № 12. С. 45–49.

² Терешко Ю. Северные надбавки // ЭЖ-Юрист. 2009. № 24. С. 18–21.

С 1 января 2005 г. Закон РФ от 19.02.1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»³ применяется в новой редакции — с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ⁴. Полагаем, что измененный ст. 26 Федерального закона № 122-ФЗ порядок обеспечения жителей отдаленных регионов гарантиями и компенсациями *отражает новую концепцию* государства в сфере предоставления гарантий и компенсаций лицам, работающим и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Федеральный закон от 19.06.1996 г. № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» признан полностью утратившим силу. Закон РФ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» пока продолжает действовать, однако большинство его норм отменено, оставшаяся же часть воспроизводит положения Трудового кодекса РФ⁵ и иных нормативных правовых актов.

В ходе очередной реформы оказались пересмотрены виды и размеры действующих гарантий и компенсаций, порядок их финансирования: «сужающиеся финансовые возможности государства по выполнению в условиях продолжающегося финансово-экономического кризиса принятых на себя обязательств по государственной поддержке» были признаны «конъюнктурным фактором». Именно поэтому был установлен ограниченный круг гарантий и компенсаций для граждан, работающих в районах с дискомфортными условиями проживания, а также «сформирована целостная система компенсаций и гарантий, адекватная рыночным требованиям»⁶.

Анализируя изменения законодательства в данной сфере, можно сделать два вывода.

Первый. Расширение возможностей локального регулирования при отсутствии минимальных государственных стандартов льгот, исключение общего регулирования вопросов гарантий и компенсаций работникам, безусловно, снижает уровень государственной защиты прав работников.

³ О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях: Закон РФ от 19.02.1993 № 4520-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 16. Ст. 551 (В ред. закона № 213-ФЗ от 24.07.2009 // Справочная правовая система «Консультант Плюс»).

⁴ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607. (В ред. закона № 405-ФЗ от 28.12.2010 // Справочная правовая система «Консультант Плюс»).

⁵ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3 (В ред. закона № 437-ФЗ от 29.12.2010 // Справочная правовая система «Консультант Плюс»).

⁶ Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 07.03.2000 № 198 // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

Второй. Общая тенденция на минимизирование государственных гарантий в сфере труда, в частности, в отношении труда работников негосударственного сектора экономики, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к нему местностей, свидетельствует об ослаблении государственного интереса к развитию данных территорий.

Экономический потенциал Сахалинской области и перспективы государственного регулирования общественных отношений

Сахалинская область — один из основных центров добычи углеводородов Азиатско-Тихоокеанского региона. В регионе добывают 15 млн т. нефти и 19 млн куб. м газа. Основной интерес общественности и бизнес-сообществ к Сахалину сегодня связан с перспективными проектами «Сахалин-3» — «Сахалин-5», в рамках которых продолжаются активные геологоразведочные работы. В будущем предлагается строительство нефтеперерабатывающего завода производственной мощностью до 4 млн т в год. На Сахалине построен один из крупнейших в мире заводов по сжижению газа. Газ, производимый на заводе, законтрактован на десятилетия вперед, и в ближайшие годы — по крайней мере, пока не появятся новые подобные заводы, — Россия будет занимать 5% рынка СПГ. Проект «Сахалин-2» — это только 9% всех запасов Сахалина. Что касается непосредственно завода, то его мощность составляет 9,6 млн т сжиженного газа, что является эквивалентом 14 млрд куб. м газа, идущего по трубе⁷.

Но что это дает региону?

Начнем с того, что ряд иностранных субъектов нефтегазовой отрасли *подчиняются* не общим правилам гражданского права, а *специальным нормам* Федерального закона от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 19.07.2011) «О соглашениях о разделе продукции»⁸. Но при выполнении соглашения о разделе продукции применяется специальный налоговый режим, обуславливающий определенные обязанности налогоплательщика и плательщика сборов, а также освобождающий их от уплаты определенных налогов и сборов.

С одной стороны, специальное законодательство способствовало привлечению инвесторов и развитию региона. Но с другой — такое положение способствовало дифференциации доходов населения Сахалинской области: уровень заработной платы в нефтегазовой сфере в несколько раз выше, чем в сфере здравоохранения, образования и иных социально значимых сегментах экономики. Приток иностранного капитала также *породил рост цен*.

Дискуссионной является и ст. 8 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», в соответствии с которой предельный уровень компенсационной продукции (часть произведенной продукции, которая передается в собственность инвестора для возмещения его затрат) не должен превышать 75%, а при добыче на континентальном шельфе Российской Федерации — 90% общего объема произведенной продукции. Но это ве-

⁷ Завод СПГ на Сахалине обошелся участникам проекта в 3,9 млрд долл. // ИА SAKH.COM. 2 августа 2010 г. URL: <http://www.rg.ru/2009/02/18/zavod-stoimost-anons.html>.

⁸ О соглашениях о разделе продукции: Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ / Российская газета, 11 янв. 1996 г. № 5. В ред. закона от 19.07.2011 №248-ФЗ / Российская газета, 22 июля 2011 г. № 159.

дет к тому, что инвесторам выгодно искусственно завышать затраты, поскольку перед разделом произведенной продукции из нее вычитается стоимостный эквивалент уплаты налога на добычу полезных ископаемых и компенсационной продукции за отчетный (налоговый) период.

Неоднозначной с точки зрения принципа справедливости является ст. 10 рассматриваемого закона, согласно которой доходы от реализации соглашения, полученные с участков недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации, подлежат зачислению в *федеральный бюджет*. Доля же *регионального бюджета* не предусмотрена, несмотря на то что территория Сахалинской области, ее флора и фауна подвергаются определенным техногенным рискам.

Возможно, поэтому остаются проблемными вопросы: темпы газификации, состояние жилищно-коммунального хозяйства, качество дорог, подготовка к зиме, лососевая путина. Отдельного внимания требует проблема административных барьеров для деятельности малого и среднего бизнеса.

Уровень безработицы в Сахалинской области примерно в семь раз ниже среднероссийского. По состоянию на 1 января 2011 г. в органах службы занятости региона был зарегистрирован 3141 безработный или на 820 чел. меньше, чем в 2009 г. (3961 чел.)⁹. В 2010 г. ситуация на рынке труда региона характеризовалась устойчивым ростом численности занятого населения и снижением безработных. Этому способствовали меры антикризисных действий Правительства РФ, Правительства Сахалинской области, осуществление программ «Содействие занятости населения Сахалинской области на 2010–2012 гг.» и поддержки занятости населения на 2010 г.

Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» в определенной мере предусматривает защиту населения от безработицы, в частности, ст. 7 *обязывает* привлекать работников — граждан Российской Федерации, количество которых должно составлять не менее чем 80% состава всех привлеченных работников. Закон также обязывает предоставлять российским юридическим лицам *преимущественное право* на участие в работах по соглашению в качестве подрядчиков, поставщиков, перевозчиков или в ином качестве на основании договоров (контрактов) с инвесторами. Инвестор обязан приобретать необходимые для геологического изучения, добычи, транспортировки и переработки полезных ископаемых технологического оборудования, технических средств и материалов *российского* происхождения в объеме не менее 70%.

Но фактически *проконтролировать в полном объеме выполнение данных требований сложно*, поскольку на инвестора не распространяется действие нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и правовых актов органов местного самоуправления, если указанные акты устанавливают ограничения прав инвестора (ст. 18 № 225-ФЗ). Перечисленные проблемы нужно решать. Причем с учетом специфики реализации на Сахалине социальных, экономических и правовых проблем. Только так удастся превратить остров в интенсивно развивающийся форпост российской экономики.

⁹ Безработица в Сахалинской области сохраняется на уровне 1,05% // ИА SAKH.COM. 22 марта 2011 г. URL: <http://www.sakhalin.info/search/66873/?text=%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B0&search=search&x=0&y=0>.