

УДК 332.14

ЛАРИСА АЛЕКСАНДРОВНА РЯБОВА

кандидат экономических наук, доцент Института экономических проблем им. Г. П. Лузина, Кольский научный центр РАН, заведующий отделом социальной политики на Севере
larissar@iep.kolasc.net.ru

НОВАЯ СЕВЕРНАЯ ПАРАДИГМА РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ

В статье рассматриваются вопросы формирования социально ориентированной северной парадигмы России. Выявляются наиболее острые социальные проблемы северных регионов и их причины, формулируются приоритеты и задачи федерального и регионального уровней управления в сфере социальной политики на Севере РФ.

Ключевые слова: северная парадигма России, социальные проблемы Российского Севера, социальная политика

СЕВЕРНАЯ ПАРАДИГМА РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ

Одна из важнейших научно-практических задач современного развития России – поиск и реализация новой национальной северной парадигмы. В советское время северная парадигма государства формулировалась так: «Покорение и освоение Севера. Это особый регион, жители которого создают благосостояние всей страны, поэтому государство должно компенсировать им тяготы жизни в суровых условиях». Ряд исследователей делают вывод о наличии концепции «моральной экономики» советского Севера (например, Н. Томпсон, *moral econotny concept*), в которой северная экономика рассматривалась как экономика жертвенности и долга, а жизнь и работа на Севере – как служба на благо страны [20].

В 1990-е годы провозглашался государственный протекционизм в отношении Севера, декларировалась государственная поддержка резко снизившегося уровня жизни северян, однако отсутствовали финансовые средства для реализации объявленных целей.

В 2000-е годы начался переход к политике рыночного регулирования и самовывживания Севера. Новый подход обозначался следующим образом: «Север – такой же регион, как и остальные, и должен следовать общим правилам рынка. Экономическая эффективность Севера – условие социально приемлемого уровня жизни его населения». Основными чертами государственной политики стали отрицание особенностей Севера и рассмотрение его как объекта стандартной политики государства, ликвидация федерального органа, отвечающего за северную политику, перенос социальной ответственности на региональный и местный уровни, активизация риторики о перенаселенности Севера и вахтовом методе работы. После принятия в 2004 году ФЗ № 122 [18] был отменен закон «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера РФ» (1996),

ликвидирована часть государственных северных гарантий, ответственность за их реализацию во внебюджетной сфере была перенесена на работодателей, развернулся процесс унификации северного законодательства, из многих законов были изъяты «северные» статьи.

Современный период характеризуется следующими процессами: рост геополитических амбиций РФ на Севере и в Арктике; восстановление части отмененных северных гарантий в результате давления со стороны регионов; возрастание роли ресурсных корпораций в социальном развитии Севера. Приняты «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу» (2008) и «Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» (2009). К сожалению, многие эксперты по проблемам Севера отмечают, что в новых документах он зачастую рассматривается не как уникальный регион, где необходимо обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие, а как ресурсная база РФ. Так, «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике...» в качестве первоочередного национального интереса определяют «использование Арктической зоны РФ в качестве стратегической ресурсной базы РФ, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны» [11]. На фоне скупости освещенных социальных вопросов (при том, что Российская Арктика – не безлюдный регион, здесь живет около 2,7 млн человек) такие формулировки дают основания считать, что этим территориям отводится роль сырьевого придатка России.

Современная северная парадигма государства обозначается, на наш взгляд, следующим образом: «Север и Арктика – геополитически и стратегически важные регионы. Они используются и впредь будут использоваться как главная ресурсная база РФ». При этом ряд основополагающих законодательных документов по Северу не при-

нут, по важнейшим вопросам позиции государства остаются неясными. Какой уровень заселенности Севера необходим государству? Какой видится экономическая основа его развития – по-прежнему ресурсно-сырьевой или инновационно-ресурсной, инновационно-знаниевой? Каковы здесь приоритеты государственной социальной политики? Какой уровень жизни государство хочет обеспечить на своих северных территориях – социально приемлемый, сравнимый со средним по РФ, или максимально высокий, на уровне, достигнутом в развитых регионах зарубежного Севера? В ответах на эти вопросы нуждаются как северные регионы, так и страна в целом.

Не секрет, что в российском обществе сегодня сформировались два взгляда на роль и приоритеты развития Севера. Одна часть общества рассматривает его преимущественно как источник ресурсов, как регион, призванный обеспечивать благосостояние остальной части страны, как место, где затратно и неэффективно создавать условия жизни по высоким стандартам. Для другой части общества (в основном для северян) Север – прежде всего место жизни, где необходимость решения острейших социальных проблем и создания для людей условий, адекватных их значительному вкладу в экономику и в геополитическое положение страны, является задачей жизненно важной и более приоритетной, чем жертвенный труд по добыче ресурсов для регионов с благоприятными климатическими условиями.

Противостояние этих взглядов заметно в политических и экономических решениях федерального и регионального уровней, в законодательной практике, в научном дискурсе. На федеральном уровне доминируют соображения геостратегического и сырьевого характера, предпринимаются попытки отвести Северу роль сырьевой колонии. Многие северные регионы видят свою перспективу иначе, разрабатывая стратегии устойчивого, диверсификационного, инновационного развития. Отсутствие общественного консенсуса по поводу национальной северной парадигмы становится тормозом развития Севера. Необходимость скорейшего преодоления конфликта этих подходов обусловлена во многом тем, что на Севере сложилась неблагоприятная ситуация, характеризующаяся комплексом острых социальных проблем. Очевидно, что новая северная парадигма должна быть более социально ориентирована, так как возможные последствия консервации сегодняшних проблем создают высокие риски для развития не только Севера, но и, учитывая его роль в экономике России, всей страны.

ОТ ИДЕНТИФИКАЦИИ ПРОБЛЕМ К СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННОЙ ПАРАДИГМЕ РАЗВИТИЯ СЕВЕРА

Новая, социально ориентированная парадигма развития Российского Севера, так же, как и

система приоритетов, целей и задач по ее реализации, должны, на наш взгляд, выстраиваться на основе проблемно ориентированного подхода, на базе четкой идентификации социальных проблем в пространственном (региональном) аспекте. Социальные проблемы, типичные для северных регионов РФ, были выявлены нами на основе анализа тенденций периода 2000–2008 годов и современного уровня развития человеческого потенциала и социальной сферы Севера, сравнения социальных показателей с индикаторами устойчивого развития¹ с использованием социологических и экспертных методов социальной диагностики. Статистически анализировалась ситуация в регионах, полностью отнесенных к Крайнему Северу². Исследование выявило следующие наиболее острые социальные проблемы Российского Севера.

1. Снижение количественных и качественных характеристик человеческого потенциала в большинстве регионов Севера как результат сохраняющейся миграционной и естественной убыли, низкого уровня здоровья населения. В большинстве северных регионов продолжается начавшееся в 1990-х годах сокращение численности населения, основным фактором которого является миграционная убыль. В половине из них происходит депопуляция – уменьшение численности населения вследствие его суженного воспроизводства. Отрицательные коэффициенты естественного прироста в 2007 году наблюдались в республиках Карелия и Коми, Архангельской, Мурманской, Магаданской, Сахалинской областях. Проблема высокой смертности населения – наиболее острая демографическая проблема Севера. Там, где депопуляция формально отсутствует, идет процесс естественного воспроизводства, типичный для слаборазвитых стран. Это Тыва, Чукотский автономный округ, где катастрофически высок уровень смертности, продолжительность жизни одна из наиболее низких, а уровень рождаемости один из самых высоких в РФ. В большинстве регионов основные демографические индикаторы ниже предельно допустимых с точки зрения устойчивого развития значений. Так, показатель ожидаемой продолжительности жизни в среднем по Крайнему Северу составил в 2007 году 65,1 года при среднем по РФ 67,5 года и при его предельно допустимом значении 76,7 года [9], [13]. Демографическая ситуация – сильнейшее ограничение развития Севера, эта проблема нуждается в активном регулировании на всех уровнях управления.

Качественные характеристики человеческого потенциала, проявляющиеся прежде всего в уровне образования и здоровья, после 2000 года изменялись неоднозначно. Общими трендами явились некоторая стабилизация ситуации в сфере здоровья и рост, хотя и неравномерный, образовательного уровня населения.

В начале 2000-х годов происходило ухудшение здоровья населения Севера, обусловленное действием негативных факторов 1990-х годов (снижение обеспеченности врачами и коечным фондом, вынужденный отказ от отдыха на юге и т. д.). В последние годы, судя по показателю продолжительности жизни, ситуация улучшилась – во всех регионах, кроме Чукотского автономного округа, он возрос. Однако по ряду заболеваний, в том числе являющихся основными причинами смертности, во многих регионах идет ухудшение: растет смертность от новообразований, туберкулеза, заболеваемость алкоголизмом выше средней по РФ до 4,5 раза (Магаданская и Сахалинская области, Чукотский автономный округ). С учетом того, что продолжительность жизни на Севере хронически ниже средней по РФ, можно утверждать, что уровень здоровья населения здесь ниже среднего по стране.

Образовательный уровень населения возрос, если судить по показателю «доля населения с высшим и неполным высшим образованием в общей численности занятых и безработных граждан». Его рост наблюдался в республиках Саха (почти на 50 % за 2000–2007 годы) и Тыва (на 21 %), в Архангельской области (на 16 %, в том числе в Ненецком автономном округе на 38 %). Однако в части регионов он снизился (республики Карелия и Коми, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Сахалинская и Магаданская области), и в большинстве северных регионов он ниже среднего по РФ. Исключения – лишь Республика Саха и Ханты-Мансийский автономный округ. В среднем доля населения с высшим и неполным высшим образованием в численности занятых и безработных составила в 2007 году 24,4 % (19,7 % в 2000 году) при средней по РФ 26,8 % (23,3 % в 2000 году). В целом отставание по этому показателю от среднероссийского уровня сократилось [13].

Человеческий потенциал Севера – важнейший фактор конкурентоспособности северных регионов, ключевое условие их устойчивого развития, гарантия сохранения важнейшего стратегического ресурса государства – северных территорий. Его развитие должно стать реальным, а не декларативным приоритетом для государства, северных сообществ, ресурсных корпораций.

2. Низкий уровень жизни, резкое снижение экономической привлекательности работы на Севере, что отражается в более низких, чем в среднем по РФ, уровнях реальной заработной платы и доходов, более высоких уровнях бедности населения. Средняя заработная плата во многих северных регионах неуклонно сближается со средней по РФ. Если в дореформенный период она превышала среднюю по стране в 2–4 раза, то сегодня во многих регионах превышение составляет менее 1,5 раза. Реальная же заработная плата, как правило, ниже среднероссийской. Так,

в Мурманской области отношение средней заработной платы к средней по РФ в 2009 году составило 1,3, не покрывая разрыв в стоимости жизни: прожиточный минимум здесь выше среднероссийского в 1,5 раза [6].

Темпы роста реальных доходов и реальной заработной платы на Севере в 2000–2007 годах были ниже средних по РФ: реальные доходы возросли в 2 раза (в РФ – в 2,3 раза), а реальная заработная плата – в 2,1 раза (в РФ – в 2,6 раза). Соотношение среднедушевых доходов и прожиточного минимума, как правило, ниже среднего по РФ. Этот показатель выше или на уровне среднероссийского лишь в Ненецком, Ямало-Ненецком, Ханты-Мансийском и Чукотском автономных округах.

Проблема бедности населения – одна из наиболее острых. В 8 из 12 полностью относящихся к Крайнему Северу регионов уровень бедности (доля населения с доходами ниже прожиточного минимума) выше среднего по РФ (рис. 1). Средний уровень бедности в 2007 году составил 15,1 % при среднероссийском 13,4 % [13], [8].

Несправедливость и парадокс заключаются в том, что при высоких уровнях бедности Север существенно опережает остальную часть страны по уровню производимого валового регионального продукта (ВРП) на душу населения. По среднедушевому реальному ВРП большинство регионов Севера из года в год входят в первую десятку регионов РФ [2]. В 2007 году лишь в 2 из 12 северных регионов среднедушевой ВРП был ниже среднего по РФ³ (рис. 2).

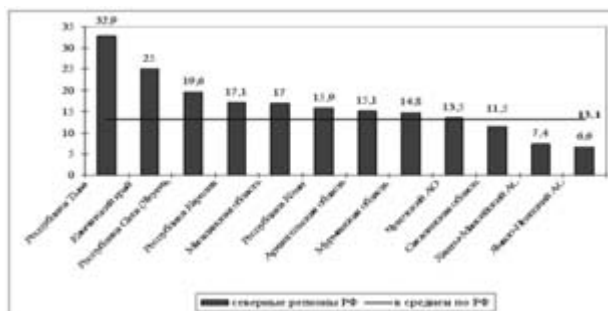


Рис. 1. Уровень бедности населения в северных регионах РФ и в среднем по России, 2007 год, % (по данным [15])

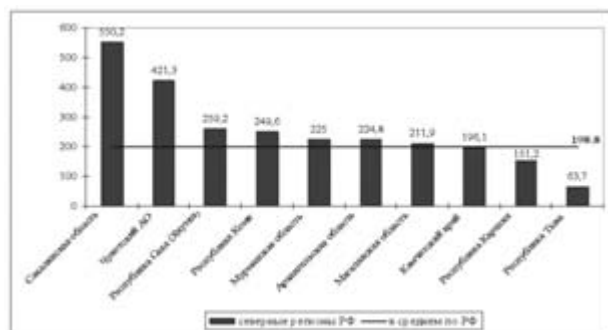


Рис. 2. Среднедушевой ВРП по северным регионам РФ и в среднем по России, 2007 год, тыс. руб. (по данным [16])

Это означает, что систематически происходит экспорт благосостояния из северных регионов, экономическая деятельность приносит больше пользы регионам за пределами Севера, чем самому Северу. Базисная причина такой ситуации – отсутствие справедливых налоговых и неналоговых механизмов распределения северной ресурсной ренты (доходов, формируемых при освоении ресурсов) в пользу регионов Севера. В этом отношении Россия из всех циркумполярных стран находится в наиболее отсталом положении. У нас не нашел достаточного применения ни успешный опыт Аляски с ее рентной моделью экономики, ни канадский опыт совместного ресурсного менеджмента, обеспечивающего взаимодействие государства, коренных этносов, местных сообществ, ресурсных корпораций [19]. Что касается причин отсутствия таких механизмов, то их максимально кратко обозначил академик Е. Велихов: «Главным уроком и примером для России должна послужить совершенно особая история построения гражданского общества на Аляске» [3].

Другие причины низкого уровня жизни состоят в несоответствии системы северных гарантий и компенсаций уровню затрат, связанных с проживанием на Севере, «сжатию» этой системы в последние годы, проблемах с реализацией северных гарантий в организациях внебюджетной сферы, низкой ответственности работодателей в частном бизнесе в отношении оплаты труда⁴ и реализации северных гарантий, низким уровне диверсификации северных экономик.

Таким образом, большинство регионов Севера РФ испытывают высокую степень пространственной социально-экономической несправедливости, выражающейся в неадекватной экономической компенсации населению за работу и проживание в экстремальных условиях. Необходима реализация на всех уровнях управления при участии бизнеса мер по более справедливому распределению благосостояния, создаваемого на Севере, повышению экономической привлекательности работы здесь для населения.

3. Сложная ситуация на рынках труда, проявляющаяся как в высоких уровнях безработицы, так и в недостатке квалифицированных кадров, во многом обусловленная низким уровнем диверсификации северных экономик, наличием большого числа моногородов. С одной стороны, на Севере высокие уровни безработицы, с другой – растет потребность в квалифицированных кадрах. В 2007 году уровень безработицы в 7 из 12 регионов, полностью отнесенных к Крайнему Северу, был выше среднего по РФ [13]. При этом за последние два десятилетия Север покинули, по разным оценкам, от 1,6 до 3 млн человек, и сегодня продолжается отток наиболее подготовленных кадров и молодежи, исчезает экономическая

привлекательность работы здесь для квалифицированных кадров из других регионов.

Мировой кризис обострил проблемы северных моногородов, и в перспективе с ростом зависимости от мировых цен на ресурсы, добываемые на Севере, ситуация будет усложняться. Нужны активизация управления трудовой миграцией и упреждающая диверсификационная политика, прежде всего в тех старообжитых регионах, где целесообразно сохранить уровень заселенности. Это Архангельская, Магаданская, Мурманская, Камчатская, Сахалинская области, республики Саха и Коми.

Необходимо более активно использовать природный, культурный потенциал, социальный капитал⁵ Севера для стимулирования новых для индустриального типа развития видов деятельности, создающих основу для снижения ресурсной зависимости, саморазвития северных сообществ. Это малый бизнес, туризм, технологические и социальные инновации, сельское хозяйство, образование, в том числе подготовка выпускников с северной специализацией.

4. Недостаток молодых специалистов, в том числе инновационного профиля, для реализации национальных планов развития Севера и Арктики. В настоящее время идут процессы, представляющие серьезную угрозу развитию Российского Севера и Арктики. Во-первых, это «постарение» возрастной структуры населения. В большинстве северных регионов в ближайшем будущем начнет сокращаться численность молодежи за счет естественного движения. Из-за низкой рождаемости в 1990–2005 годах из этой группы будут выбывать более многочисленные контингенты, чем вступать в нее. Уже с 2010 года за счет естественного движения начнутся весьма значительные сокращения численности молодежи на Севере [17]. Если при этом отток молодого населения сохранится на высоком уровне, то его потери для большинства северных регионов могут стать невосполнимыми, представляющими угрозу не только инновационному, но и традиционному ресурсно-сырьевому развитию.

Во-вторых, экономическая и социальная привлекательность жизни на Севере для молодежи падает. Узкие рынки труда, низкие доходы, ограниченность услуг социальной сферы, низкая комфортность городской среды, периферийность как синоним отсталости, оторванности от современного образа жизни – все это делает привлекательность Севера чрезвычайно низкой. Очевидно, что романтика уже не может служить главным мотивом для привлечения молодых людей на Север. Сегодня «зывать» молодежь на Север без масштабных действий по усилению материальных стимулов, развитию социальной сферы по меньшей мере безответственно.

Необходимо более активное формирование северной молодежной политики на всех уров-

нях, начиная с федерального. В 2009 году нами были разработаны предложения по ее формированию. В их числе – установление права для лиц моложе 30 лет на получение процентной надбавки к заработной плате в полном объеме с первого года работы, если они проживали перед началом трудовой деятельности на Крайнем Севере не менее 5 лет; начисление процентной надбавки на стипендии студентов, аспирантов и докторантов, обучающихся на Крайнем Севере, и др. Ряд предложений вошел в рекомендации парламентских слушаний Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов от 28 мая 2009 года [15].

5. Несоответствие социальной инфраструктуры Севера современным стандартам, изменившейся демографической ситуации и новым жизненным установкам части северян на оседлую жизнь на обжитом Севере. Наличие комплекса специфических северных проблем, касающихся особо уязвимых социальных групп – пенсионеров, коренных народов Севера и др. Социальная инфраструктура на Севере призвана компенсировать населению проживание в суровых условиях и соответствовать природным, социально-экономическим, этнокультурным особенностям его территорий. Сегодня социальная инфраструктура большинства северных регионов характеризуется высокой неравномерностью развития, ограниченными наборами услуг, низким уровнем их доступности и невысоким качеством. Обеспеченность кадрами и объектами неравномерна, они сосредоточены в основном в региональных и муниципальных центрах при значительной удаленности от них остальных поселений. Специфика территорий и поселений Севера, в значительной степени различающихся между собой, практически не учитывается. Однако лишь развитая социальная инфраструктура, качественные услуги здравоохранения, образования, культуры, спорта, комфортная среда проживания могут обеспечить уровень развития человеческого потенциала Севера, адекватный глобальным и национальным вызовам, дать людям возможности для самореализации и запустить механизмы саморазвития северных сообществ.

На Севере более остро стоят проблемы особо уязвимых социальных групп – пенсионеров, коренных народов, людей с ограниченными возможностями. Растет удельный вес пенсионеров и инвалидов. Доля пенсионеров в общей численности населения РФ – 26,8 %, в северных регионах в целом – 25,7 % [10]. Системы здравоохранения и социальной защиты в северных регионах не готовы к этой ситуации.

Следует наконец обратить внимание на изменения в жизненных установках северян. Как показывают социокультурные исследования, сегодня для заметной части населения (по крайней

мере, на обжитых территориях Севера) оптимальной стратегией представляется не временное пребывание на Севере в период трудовой жизни, а «маятниковая» модель – оседлость и мобильность: перспектива продолжать жить на Севере в многопоколенной семье, имея возможность перемещаться в пространстве страны и мира. Исследователи указывают на высокий уровень возвратных миграций, основным мотивом которых является высокая оценка социальных связей на Севере [16]. Растет число тех северян, которые не видят для себя преимуществ в обустройстве в несевежных регионах, причем большинство в этой группе составляет нетрудоспособное население – пенсионеры, инвалиды. Следует учитывать социально-семейный аспект перемещения пожилых людей: начинать жизнь на новом месте и обходиться без помощи младшего поколения в пожилом возрасте трудно, разрыв семейных связей отрицательно сказывается на жизни всей семьи. Практика показывает, что при получении старшим поколением квартиры в другом регионе уезжает и молодое поколение.

На наш взгляд, пришло время по-новому взглянуть на дискуссию о необходимости «отселения» нетрудоспособного населения с Севера. Проблема оптимизации здесь численности населения неоднозначна и требует новых подходов к своему решению. Необходимо обратить внимание не только на улучшение государственного финансирования программ переселения нетрудоспособных северян и на реализацию подобных местных программ при поддержке бизнеса или с использованием страховых механизмов, но и на создание лучших условий для трудовой пространственной мобильности в молодых и средних возрастах. А главное – нужно обратить внимание на необходимость адаптации социальной инфраструктуры Севера к новым жизненным установкам значительной части северян на оседлую жизнь на Севере и к неизбежному росту численности нетрудоспособного населения.

Мы убеждены, что сегодня речь должна идти не о «дотягивании» социальной инфраструктуры Севера до среднероссийского уровня (тезис, характерный для современного дискурса по этой теме). Повышенные затраты здоровья людей необходимо компенсировать более высокими, чем средние по РФ, социально-инфраструктурными стандартами. В высоких широтах, где создать весь комплекс услуг невозможно, подход может заключаться в минимизации присутствия людей на основе инновационных технологий. Но в обжитых или нуждающихся в обживании регионах следует сосредоточить усилия на том, чтобы Север стал территорией повышенной социально-инфраструктурной обеспеченности, высокой, на уровне лучших стандартов, комфортности проживания. Лишь такой подход позволит вести речь о действительно устойчивом его развитии.

6. Низкое качество жизни населения Севера. Адекватная оценка качества

жизни требует анализа, опирающегося как на статистические данные, так и на социологические, социально-психологические исследования субъективных аспектов качества жизни. Выше были проанализированы отдельные аспекты качества жизни на Севере на основе статистических данных, был сделан вывод об отставании многих показателей от среднероссийского уровня и уровней, необходимых для обеспечения устойчивого развития. Обобщающие оценки качества жизни показывают, что по индексу развития человеческого потенциала все регионы Севера отстают от среднероссийского уровня, являющегося весьма низким (рейтинг Института независимой социальной политики, используемый в Докладах ООН о развитии человеческого потенциала в РФ [7]). По индексу, разработанному в МГУ, регионами с качеством жизни выше среднего по РФ в 2005 году являлись лишь Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, на среднероссийском уровне находилась Республика Коми. Исследование В. Акопова и Ю. Гаджиева, основанное на методах эконометрики, показало, что в 2000–2007 годах в большинстве северных регионов ухудшилось качество жизни, и лишь Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа и Республика Коми сохранили высокий ранг [2].

Один из главных индикаторов качества жизни – показатель ожидаемой продолжительности жизни. В большинстве северных регионов он ниже среднего по РФ, ниже предельно допустимых значений и уровней, достигнутых на зарубежном Севере. Лишь в 2 регионах в 2007 году этот показатель превышал средний по РФ (67,5 года): в Ханты-Мансийском (69,4 года) и Ямало-Ненецком автономных округах (70,2 года). Таким образом, качество жизни на Севере оценивается как низкое.

Субъективные аспекты качества жизни выявляются с помощью социологических и качественных методов исследований (глубоких интервью и т. п.). Субъективные оценки могут оказывать серьезное влияние на общие выводы и должны учитываться при анализе ситуации и формировании социальной политики. Очевиден дефицит такого рода системных исследований на Севере. Позитивный пример долгосрочных социологических исследований Севера – мониторинг общественного мнения населения Северо-Западного федерального округа (координатор – Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, при участии организаций из регионов СЗФО). В рамках этого проекта в ИЭП КНЦ РАН с 2005 года ведутся исследования социального самочувствия населения Мурманской области, полученные оценки используются как субъективные индикаторы качества жизни. По этим оценкам, в 2005–2007 годах наиболее острыми социальными проблемами для населения Мурманской области были: низкий уровень жизни (в среднем 34,4 % респондентов отводили

этой проблеме 1-е место), низкая доступность жилья (32,6 %), низкое качество здравоохранения (31,8 %), социальная незащищенность (28 %), рост алкоголизма (25,4 %) [4]. С учетом мнения населения нами разработана система целей для проекта Стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2025 года [5]. Нужны системные социологические и качественные исследования Севера РФ, их интеграция в практику социального управления на Севере.

Но прежде всего для решения социальных проблем Российского Севера необходимо сформировать общественный консенсус относительно его развития. Мы считаем, что фундаментом новой северной парадигмы должен стать подход, предполагающий перенос акцента с «освоения» на «оживление» Севера, преодоление тенденций использования труда «временщиков», создание максимально комфортных условий для постоянной жизни людей, существенное повышение качества жизни, системное воспроизводство и развитие человеческого, культурного, этнического, природного потенциала, социального капитала Севера для его устойчивого развития. Этот подход пропагандируется ведущими российскими североведами (А. Г. Гранберг, В. Н. Лаженцев и др.), развивается в академических институтах и вузах (ИСЭПС КНЦ УрО РАН, ИЭП КНЦ РАН, ИЭ КарНЦ РАН, ПетрГУ и др.), применяется на зарубежном Севере и в развитых северных регионах России.

Экономической основой реализации новой, социально ориентированной парадигмы оживания Севера могут быть различные модели – от традиционной ресурсно-сырьевой до инновационно-знанийевой. Последняя, на наш взгляд, – единственная, дающая шанс северным территориям избавиться от тирании ресурсной зависимости и продолжать развитие, когда ресурсы истощаются. В работе А. Пилясова «И последние станут первыми. Северная периферия на пути к экономике знания» [12] представлены результаты, полученные автором в ходе экспедиционных обследований десятков российских и зарубежных северных сообществ, доказывающие возможность преодоления ими издержек периферийности, и предложены рекомендации по выходу Российского Севера на новые пути развития в инновационной экономике.

Реализация социально ориентированной парадигмы оживания Севера на основе инновационно-знанийевой модели для части российского общества, включая и часть научного сообщества, – задача заведомо утопичная. Наша позиция состоит в том, что лишь ставя самые высокие цели, упорно создавая необходимые механизмы их достижения, проявляя постоянство политической и общественной воли, можно добиться желаемого результата. Ставка на любые модели со значимой ресурсно-сырьевой составляющей означает отказ от ответственности если не перед нынеш-

ними, то, безусловно, перед будущими поколениями. Пример переговорного процесса в Канаде по поводу прав коренных народов и северных провинций на земли и ресурсы [19], начавшегося более сорока лет назад, принесшего для северных сообществ свои плоды, но до сих пор не завершённого, показывает – чтобы добиться хотя бы небольшого результата в отдалённом будущем, нужно начинать уже сегодня.

ПРИОРИТЕТЫ И ЗАДАЧИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В НОВОЙ ПАРАДИГМЕ РАЗВИТИЯ СЕВЕРА РФ

На основе той или иной модели экономического развития социальный императив на Севере абсолютно необходимо соблюдать. В социальной политике сегодня ключевым является региональный уровень, важнейшее место занимают вопросы формирования собственной социальной политики регионов. Российский Север неоднороден по природно-климатическим условиям, степени освоенности, уровню социально-экономического развития, структуре населения. Это значит, что социальные приоритеты должны определяться на основе анализа специфики проблемного поля конкретного региона и мнения населения. Тем не менее, исходя из необходимости решения проблем, типичных для большинства северных регионов, можно определить общие приоритеты социальной политики регионов Российского Севера. Ее основной идеей должен стать рост уровня и качества жизни населения на основе активного развития человеческого потенциала, создания максимально комфортных, соответствующих самым высоким стандартам, условий жизни населения, в конечном счете – достижение социально устойчивого регионального развития. В качестве стратегических приоритетов и главных задач социальной политики регионального уровня необходимо определить:

- развитие человеческого потенциала северных регионов: преодоление тенденций миграционной и естественной убыли; повышение уровня здоровья и образования населения, в том числе подготовка выпускников с северной специализацией; развитие гражданского общества и социального капитала;
- повышение уровня жизни населения, рост экономической привлекательности работы на Севере: повышение минимальных размеров оплаты труда до уровня не ниже 2 региональных прожиточных минимумов; сокращение разрыва в оплате труда между бюджетной сферой и отраслями промышленности; осуществление мер по повышению ответственности бизнеса за предоставление северных гарантий; обеспечение максимальной занятости населения;
- улучшение ситуации на рынках труда: сокращение безработицы до естественного уровня; привлечение квалифицированных,

инновационных кадров; реализация мер по стимулированию саморазвития местных сообществ, диверсификация местных экономик, прежде всего моногородов, на основе развития малого бизнеса (в том числе в ресурсодобывающих секторах, в отраслях социальной сферы), туризма, инновационных технологий (в ресурсных отраслях, нематериальной сфере, наукоемких видах деятельности), социальных инноваций, сельского хозяйства, науки и образования, в том числе их северных направлений;

- привлечение и закрепление молодых специалистов, в том числе инновационного профиля: активная молодежная политика, поддержка молодых семей, развитие социальной инфраструктуры и повышение комфортности среды проживания, формирование системы государственно-частного партнерства для сближения предложения и спроса на региональных рынках труда, привлечение работодателей к формированию направлений подготовки в профессиональном образовании; стимулирование участия бизнеса в подготовке и привлечении на Север молодых кадров для инновационного развития;
- активная модернизация социальной инфраструктуры Севера: обеспечение ее соответствия самым высоким стандартам и специфике регионов, жизненным установкам северян на оседлую жизнь в многопоколенной семье на обжитом Севере и росту численности нетрудоспособного населения; повышение доступности и качества услуг; формирование механизмов взаимодействия бизнеса с местными сообществами по развитию социальной инфраструктуры, в том числе на основе соглашений региональных администраций, органов местного самоуправления, коренных этносов с ресурсными корпорациями;
- создание условий для мобильности населения Севера: повышение эффективности государственных программ, разработка региональных и местных (с участием бизнеса, страховых компаний) механизмов поддержки нетрудоспособных северян, желающих покинуть Север, а также трудовой пространственной мобильности жителей Севера в молодых и средних возрастах.

Для реализации этих приоритетов и задач нужны согласованные действия всех уровней управления. При этом особое значение имеет позиция федерального центра, так как именно здесь обеспечиваются главные институциональные условия социального развития Севера.

Сегодня регионам Севера крайне необходимо, чтобы на федеральном уровне было преодолено отношение к ним как к сырьевым придаткам России. Им нужны признание и учет на практике их специфики. Нужен новый, основанный на современных методах и механизмах, государственный протекционизм: институцио-

нальный, социальный, финансово-экономический, экологический. Важно, чтобы государственная северная парадигма строилась на отношении к Северу как к уникальному региону, месту проживания населения, в экстремальных условиях создающего значительную долю валового национального продукта, опережающего по его производству на душу населения большинство регионов страны, обеспечивающего геостратегическое присутствие России на Севере и в Арктике и заслуживающего качества жизни, соответствующего самым высоким стандартам. На федеральном уровне необходимо осуществить переход от фрагментарных действий к активной северной политике, формированию социально ориентированной модели долгосрочного устойчивого развития Севера, адекватной специфике северных регионов, национальным и глобальным вызовам.

Приоритетными задачами социальной северной политики федерального уровня, на наш взгляд, сегодня должны быть:

- упорядочение северного законодательства в отношении критериев отнесения территорий к районам Севера и Арктики, разработка пакета северных политико-правовых и стратегических документов (прежде всего закона «Об основах государственной социально-экономической политики в районах Севера и Арктики», Стратегии социально-экономического развития Севера и Арктики);
- приведение системы северных гарантий и компенсаций в соответствие с уровнем затрат, связанных с проживанием на Севере; возврат необоснованно урезанных северных гарантий; обеспечение их предоставления в одинаковом объеме всем работающим на данной территории Севера независимо от принадлежности организации к бюджетной сфере или к частному бизнесу; усиление ответственности работодателей в частном бизнесе за установление минимальных ставок оплаты труда и реализацию северных гарантий;
- внедрение налоговых и неналоговых механизмов справедливого распределения северной природно-ресурсной ренты в пользу северных регионов, коренных этносов и местных сообществ; развитие механизмов, реализующих социальную ответственность бизнеса; развитие государственно-частного партнерства в социальной сфере;
- решение проблемы обеспечения мобильности граждан, желающих выехать из районов Севера, в том числе ее жилищного аспекта, создание благоприятных условий трудовой пространственной мобильности жителей Севера в молодых и средних возрастах;
- формирование государственной молодежной политики, направленной на закрепление молодежи на Севере, привлечение инновационных кадров на Север и в Арктику;
- развитие технологических и социальных инноваций; масштабная поддержка программ диверсификации северных муниципальных образований, в первую очередь моногородов;
- создание специфических механизмов государственной политики в отношении различных типов местных северных сообществ (крупные города, ресурсно-базированные поселения, национальные села и др.);
- государственная поддержка развития социальной сферы (здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства и др.), транспортной инфраструктуры; реализация проектов по быстрой модернизации социальной инфраструктуры Севера, позволяющих обеспечить высокие стандарты ее доступности и качества, на уровне достигнутых в развитых регионах зарубежного Севера.

Исследование выполнено по Программе Президиума РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития РФ: междисциплинарный синтез» № 24 (постановление Президиума РАН № 611 25.11.2008 г.).

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Индикаторы, принятые для диагностирования устойчивого развития и разработанные на основе опыта стран, достигших высокого качества жизни населения (главным образом стран Северной Европы).
- ² Республики Карелия, Коми, Саха, Тыва, Архангельская (в том числе Ненецкий автономный округ), Магаданская, Мурманская, Сахалинская области, Ханты-Мансийский, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Камчатский край.
- ³ В Республике Карелия – на 23,9 %, в Республике Тыва – на 67,9 %. Наиболее высокий среднедушевой ВРП в 2007 году был произведен в Сахалинской области (на 176,7 % выше среднего по РФ) и в Чукотском автономном округе (на 111,9 %).
- ⁴ Низкие ставки 1-го разряда тарифных сеток, высокие разрывы в оплате труда высокооплачиваемых и других категорий работников и т. д.
- ⁵ Социальный капитал – особый ресурс, создаваемый в процессе сотрудничества. О его роли в развитии Севера см. [1].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аарсетер Н., Рябова Л., Баренхольдт Й. Жизнеспособность общин. Доклад о развитии человека в Арктике. Институт Стеффенсона, под эгидой Арктического Совета: Пер. с англ. / Ред. А. Головнев. Екатеринбург; Салехард, 2007. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.svs.is/AHDR/>.
2. Акопов В., Гаджиев Ю. Социальное развитие регионов Севера России // Проблемы прогнозирования. 2008. № 5. С. 55–67.

3. Велихов Е. Речь на открытии первого заседания Общественной Палаты РФ. 23 марта 2006 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.oprf.ru/newsblock/news/149/chamber_news.
4. Гушина И., Довиденко А. Тенденции развития регионального сообщества: результаты социологического мониторинга в Мурманской области (2004–2008 гг.) // Наука и бизнес на Мурмане. 2009. № 2. С. 11–16.
5. Дидык В., Рябова Л. Цели и приоритеты долгосрочного социально-экономического развития Мурманской области: Материалы всеросс. конф. (2–3 апреля 2009 г., СПб.) // Инновационная и социально ориентированная экономика: пространственный аспект. Ч. 1. СПб., 2009. С. 48–56.
6. Дидык В., Рябова Л. Экономический мониторинг Северо-Запада России: Мурманская область в 1-м полугодии 2009 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.hse.fi/EN/cemat/projects/economicmonitoring/reports/2010/>.
7. Доклад о развитии человеческого потенциала в РФ: 2006/2007. Программа развития ООН, 2007. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.undp.ru/>.
8. Корчак Е. Бедность населения северных регионов России // Российский экономический интернет-журнал Академии труда и социальных отношений. М.: АТиСО, 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.e-rej.ru/Articles/2009/Korchak.pdf>.
9. Левашов В. Устойчивое развитие общества: парадигма, модели, стратегия. М.: Academia, 2001. 175 с.
10. Олейник Г. Рекомендации парламентских слушаний в Совете Федерации «О государственной политике стимулирования граждан, привлекаемых на работу в северные районы РФ» 22 мая 2008 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.severcom.ru/files/upload/actions/080722120728.htm>.
11. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, 2008 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.virmk.ru/UMK/U-DISCIPLINA/nation-bez/U-posobie/arctica.htm>.
12. Пиласов А. И последние станут первыми. Северная периферия на пути к экономике знания. М.: Книжный дом «Либроком», 2009. 542 с.
13. Российский статистический ежегодник. 2008: Стат. сб. / Росстат. М., 2008. 847 с.
14. Российский статистический ежегодник. 2009: Стат. сб. / Росстат. М., 2009. 795 с.
15. Рябова Л. Совершенствование системы социальных гарантий молодежи в районах Севера и Арктики: Материалы парламентских слушаний «О мерах по совершенствованию системы социальных гарантий и компенсаций лицам, работающим и проживающим в Арктической зоне РФ» 28 мая 2009 г.
16. Северяне: проблемы социокультурной адаптации жителей Кольского полуострова: Сб. статей / Под ред. В. Петрова, И. Разумовой. Апатиты: Изд-во Кольского научного центра РАН, 2006. 165 с.
17. Тоичкина В. Моделирование демографических процессов как основа для совершенствования системы северных гарантий молодежи в районах Севера и Арктики. Материалы парламентских слушаний «О мерах по совершенствованию системы социальных гарантий и компенсаций лицам, работающим и проживающим в Арктической зоне РФ» 28 мая 2009 г.
18. ФЗ № 122 «О внесении изменений в законодательные акты РФ в связи с принятием законов «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», 2004 г. Источник: Консультант Плюс.
19. Riabova L., Myers H., Dreyer D. Community involvement. Changing the ways that communities plan, implement and evaluate development. Kluwer Academic Publishers, «Social and Environmental Impacts in the North». 2003. P. 491–512.
20. Thompson N. Migration and resettlement in Chukotka: A research note // Eurasian Geography and Economics. 2004. 45:1. P. 73–81.