

Information about the author

Patsiorkovskiy Valery Valentinovich (Moscow, Russia) – Doctor of Economics, Laboratory Head, Institute for Socio-Economic Studies of Population, RAS (32, Nakhimovsky prospect, Moscow, 117218, ISESP RAS; e-mail: patsv@mail.ru).

УДК 314: 316.42

Полкова Т.В.

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СТРАНАХ ЗАРУБЕЖНОГО СЕВЕРА*

Аннотация. *Анализируются базовые принципы социальной политики и конкретные социальные программы в странах зарубежного севера – Исландии, Гренландии, Канаде, США (Аляска), в скандинавских странах. Подчеркивается необходимость государственной поддержки в этой сфере и ее актуальность для северных территорий нашей страны.*

Ключевые слова: северная модель, социально ориентированное государство, частно-государственное партнерство, трансферты, социальные гарантии.

На всех северных территориях остро стоит проблема их заселения и поддержания стабильной численности населения, поэтому государство активно реализует крупномасштабные программы социальной поддержки, причем взаимодействие между центральными государственными органами и регионами основано не на политике вмешательства, основанного на принципах государственного патернализма, а на политике экономической координации, что отражает принципы партнерства между субъектами экономики.

Вместо российских терминов «государственное регулирование» и «государственная поддержка» используются термины «государственная (общественная) политика» и «экономическая координация». Развитие государства, прежде всего, координируют, а не регулируют экономическую жизнь. Проводится четкая грань между мероприятиями, нацеленными на использование частного бизнеса для улучшения уровня жизни всего населения (чему в немалой степени способствуют сильные профсоюзы и различные общественные организации), и вмешательством в коммерческую деятельность предпринимателей, которое ограничено определенными законами рамками.

В социально-экономическом регулировании северных территорий Т.Е. Дмитриева [1] выделяет такие важные моменты, как использование дифференцированных мер поддержки; специальные оценки и мониторинг проблемных регионов; адаптация к северным регионам национального законодательства при отсутствии специальной нормативной базы в регулирующих целях. Субъектами проведения региональной политики чаще выступают центральные (федеральные) органы власти и специальные структуры, реже - региональные.

Механизмы регулирования можно разделить на прямые - компенсационные выплаты регионам (социально-трансфертные) и косвенные (инвестиционно-

* Публикация выполнена при поддержке Программы Президиума РАН №34 «Прогноз потенциала инновационной индустриализации России» (Проект «Новые инструменты и методы прогнозирования инновационно-технологического развития регионов» №12-П-7-1001).

инновационные), запускающие саморазвитие. Подавляющее большинство стран опирается в той или иной степени на концепцию полюсов роста, однако очень важен правильный выбор таких полюсов. Как показывает анализ, не во всех странах есть специальные правительственные структуры, отвечающие за разработку и проведение региональной политики, как, например, канадское Министерство по делам индейцев и развития северных территорий (DIAND), норвежское Министерство местного управления или Агентство по развитию бизнеса национальных меньшинств США.

Достаточно важным направлением государственной политики является поддержка и защита коренного населения, т.е. северных народов, веками приспособившихся жить в крайне неблагоприятных природно-климатических условиях на территориях, богатых невозобновляемыми и возобновляемыми природными ресурсами. Прежде всего, это касается Северной Канады, Аляски и Гренландии. Кроме того, рост урбанизации на этих территориях требует дополнительного внимания со стороны государства в связи с неизбежным процессом маргинализации коренного населения и процессами ассимиляции.

Уникальность Гренландии состоит в том, что в отношении ее была разработана и применена протекционистская экономическая политика в социальной сфере, которая направлена на защиту интересов, прежде всего, коренного населения страны – инуитов. Эта политика проводилась Данией на протяжении 60-70 лет. Датские специалисты разработали схему жесткого государственного регулирования всех параметров социально-экономической жизни населения. По датским законам, все лица, живущие в Гренландии, пользуются бесплатным медицинским обслуживанием. Работа врачей оплачивается государством. Образование обязательно для детей в возрасте от 7 до 16 лет. Обучение ведется в основном на гренландском языке.

Продолжить образование гренландцы могут в Пединституте или Гренландском университете. Кроме того, имеются медицинский колледж, колледж работников социальной сферы, бизнес-колледж, промышленное, журналистское и строительное училища [2]. Так как Гренландский университет не относится к ведущим мировым образовательным центрам, то молодежь Гренландии предпочитает получать образование в континентальной Европе.

Так как до 1 июля 2009 г. в Гренландии было два государственных языка – гренландский и датский, то практически все жители Гренландии владеют гренландским и датским языками. На острове выпускается несколько еженедельных и ежемесячных периодических изданий на этих языках.

О социальном благополучии Исландии свидетельствует тот факт, что она имеет один из самых высоких показателей индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП). В 2012 г. он составил 0,906 [3], что представляет собой весьма позитивную цифру для маленькой и не слишком богатой ресурсами северной страны. В индекс внесли свой вклад средняя ожидаемая продолжительность жизни (81,9 года), количество лет обучения (10,4 года), ожидаемая продолжительность обучения (18,3 года), национальный доход на душу населения (29196 долл. США по паритету покупательной способности (ППС)).

В Исландии в 2011 г. общие расходы на здравоохранение на душу населения были достаточно высокими, как и в других странах Северной Европы, и составили

3264 в долл. США, или 9,1% от ВВП. Более подробные сведения по Исландии приведены в таблице 1.

Таблица 1

Показатели социальной политики Исландии за 2002-2012 гг. [4]

| Показатели | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Население, тыс. чел. | 297 | 301 | 305 | 309 | 314 | 318 | 322 | 326 |
| Население моложе 15 лет, % | 22,05 | 21,8 | 21,54 | 21,3 | 21,09 | 20,92 | 20,8 | 20,71 |
| Население старше 60 лет, % | 15,8 | 16,01 | 16,23 | 16,46 | 16,72 | 17 | 17,3 | 17,62 |
| Общие расходы на здравоохранение, долл. в год по ППС на душу нас. | 3325,1 | 3316,3 | 3417,5 | 3620,4 | 3537,9 | 3230,5 | 3263,6 | |
| Государственные расходы на здравоохранение, долл. в год по ППС на душу нас. | 2705,4 | 2717,9 | 2819,9 | 2990,3 | 2900,4 | 2597,5 | 2623,4 | |
| Доля расходов на здравоохранение в общих государственных расходах | 18,2 | 18,0 | 17,7 | 13,1 | 15,5 | 14,5 | 15,4 | |
| Расходы социального обеспечения на здравоохранение, в % от гос. расходов | 33,4 | 33,5 | 32,7 | 34,0 | 35,7 | 36,5 | 36,7 | |
| Общие расходы на здравоохранение в ВВП, % | 9,4 | 9,1 | 9,1 | 9,1 | 9,6 | 9,3 | 9,1 | |
| Вклад государства в общие расходы на здравоохранение, % | 81,4 | 82,0 | 82,5 | 82,6 | 82,0 | 80,4 | 80,4 | |

Все дошкольные учреждения Исландии контролируются и финансируются муниципалитетами. Родители лишь частично оплачивают пребывание своих детей в них – в государственных садах меньше, в частных больше. По исландским законам все без исключения дети в стране в возрасте 6 лет должны пойти в школу для получения базового образования. Обучение длится 10 лет. Школы находятся на полном обеспечении государства и обучение в них бесплатное (за исключением нескольких частных школ). Получить полное среднее образование в Исландии можно в специализированных гимназиях. Обучение в них не является обязательным, но любой выпускник школы имеет право продолжить образование. Обучение длится 4 года – с 16 до 20 лет и является бесплатным, студент самостоятельно оплачивает только взнос за поступление и самостоятельно покупает все необходимые учебники. В настоящее время высшее образование можно получить как в государственных, так и частных университетах страны. Для студентов магистерских и докторских программ предусмотрена возможность получения грантов на проведение исследований [5].

В связи с этим нельзя не коснуться и такого значимого феномена, как принципы социально ориентированного государства в скандинавских странах, где удалось достичь гармонии между общественным договором и основными

принципами рынка. Здесь основная единица общества является частным лицом, а центральная цель политики государства должна состоять в том, чтобы максимизировать отдельную автономию и социальную мобильность. Скандинавская модель социального государства долгое время считалась наиболее современным и зрелым выражением государства благосостояния. В модели выделяются следующие характеристики:

- государственная политика имеет широкую сферу влияния, государство играет здесь большую роль, нежели рынок;
- политика направлена на обеспечение полной занятости населения и/или предупреждение безработицы, особенно длительной;
- политика имеет целью увеличение равенства между различными гендерными, возрастными, классовыми, семейными, этническими, религиозными, региональными и прочими группами;
- право на основные социальные гарантии (в натуральном и денежном выражении) для широкого спектра социальных обстоятельств и жизненных ситуаций;
- социальные услуги имеют высокое качество и предоставляются профессионалами в данной сфере;
- денежные трансферты, особенно для низкодоходных групп, достаточно щедры, чтобы обеспечить достойный уровень жизни.

Канада также реализует масштабные социальные программы, благодаря тому, что расходы на содержание аппарата управления небольшие. Кроме того, она содержит небольшую армию и не тратит деньги налогоплательщиков на поддержание на плаву убыточных предприятий. Эти и другие преимущества хорошо продуманной канадской системы управления экономикой, обществом и государством позволили Канаде создать одну из наиболее гуманных социальных систем в мире. Суть этой системы заключается в том, что государство гарантирует определенный уровень жизни любому человеку, будь он гражданином Канады, постоянно проживающим на территории страны или беженцем. Собирая подоходный налог по прогрессивной шкале со всего работающего населения, государство оказывает финансовую помощь (welfare) всем, кто по какой-либо причине нетрудоспособен или не может найти себе работу. Таким способом Канада исключает на своей земле появление класса людей, находящихся за чертой бедности и активно проводит политику заселения свободных территорий страны. За счет этого государство получило возможность контролировать уровень преступности и предупреждать социальную напряженность, неизбежно возникающую в обществе. Такая социальная политика, в сочетании с высоким уровнем моральной устойчивости и четкой работой правоохранительных органов, позволяет Канаде, стране, чье население формируется на миграционной основе, оставаться одним из самых безопасных государств в мире, в котором уровень преступности невероятно низок, а социальные конфликты практически отсутствуют.

Налоги идут в основном на социальные программы. Канадцы часто называют свою систему социального обеспечения «системой социальной безопасности». Программы помощи рассчитаны на все слои общества, особенно на несовершеннолетних детей, безработных и пожилых людей. Основными видами социальной помощи являются: пособие на детей, пособие по безработице, пособие по временной нетрудоспособности, пособие, в случае потери кормильца.

На Аляске уровень социально-экономических льгот и привилегий в расчете на душу населения всегда был в 2-3 раза выше, чем в среднем в США, в связи с чем, Аляску называли «социалистическим штатом». Власти штата осуществляют программы ускоренного бытового обустройства населения, так как на Аляске в подавляющем большинстве поселений проживает совсем немного — от нескольких десятков до нескольких сотен человек. Благодаря широкому развитию производственной и социальной инфраструктуры, стоимость жизни, в сравнении с обжитыми штатами, значительно уменьшилась.

На Аляске реализуется ряд научных и медицинских программ детского здравоохранения. Каждые 2-3 года в специальном издании (Kids Count Alaska. Data Book) сообщается, по каким параметрам в этой области Аляска превосходит средний уровень США, по каким еще нужно его догонять; перечень последних с каждым разом становится явно короче. Свидетельством социальной заботы можно считать стимулирование развития местной продовольственной базы - овощеводческих, молочных, птицеводческих хозяйств, обеспечивающих 40-50% потребности крупных городов, таких, как Анкоридж и Фэрбанк.

Высокая степень социальной защиты со стороны государства объясняется перераспределением прибыли, получаемых владельцами базовых, сырьевых отраслей. На Аляске фирмы отчисляют в федеральную и региональную казну, а также в различные социальные фонды (включая помощь коренному населению) от 40 до 50% своих доходов, что значительно выше, чем в других американских штатах.

Постепенно бремя помощи штату перемещается с федерального бюджета на рентные, налоговые и иные платежи нефтяной и других добывающих компаний. В результате получается, например, что годовой бюджет не самой крупной больницы штата – 200 млн долл. При этом федеральный центр не перестает заботиться о штате. Забота эта заключается в сохранении привилегий, в специальных программах и трансфертах, особенно в части развития инфраструктуры. В штате Аляска действуют новые формы управления финансами. Это два фонда: сберегательный (Alaska Permanent Fund) и стабилизационный (Constitutional Budget Reserve Fund). Деятельность фондов заключается в поддержке населения в случае возрастания каких-либо угроз.

Подробный сравнительный анализ развития северных стран в социальной сфере развития приведен в табл. 2. Из анализа международного опыта региональной политики и управления северными территориями можно сделать вывод, что в разных странах формулировки целей северной политики близки по смыслу. Это реализация принципов равных возможностей для жителей как Севера, так и других регионов, а также обеспечение экономической, социальной и экологической безопасности жизнедеятельности в условиях Севера. Социально-экономический спектр целей региональной политики раскрывается через поддержание существующего характера расселения и достижения равенства условий жизни во всех районах страны, предотвращение оттока населения из северных регионов (Норвегия); предоставление равных возможностей населению в области доступа к товарам и услугам вне зависимости от места проживания (Канада); создание и поддержание равных условий для бизнеса (США); выравнивание уровня социально-экономического развития, обеспечение экономического роста и повышение занятости населения» (Финляндия);

Таблица 2

Основные социальные индикаторы устойчивого развития в скандинавских странах (1990-2012 г.) [6]

| Индикаторы | Год | Дания | Фарерские о-ва | Гренландия | Финляндия | Аландские о-ва | Исландия | Норвегия | Швеция | Евросоюз |
|--|------|-------|--------------------|------------|--------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------|--------------------|
| Человеческое развитие (ИЧРП),% к 1990 г. | 1990 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| | 2012 | 108,7 | 100,9 | 101,5 | 108,6 | 117,0 | 125,9 | 117,8 | 111,2 | 107,1 |
| ВВП на душу населения, долл. ППС | 1995 | 19300 | | | 15800 | 21300 | 20765 | 19800 | 18300 | 18300 |
| | 2011 | 31400 | | | 28900 | 32400 ¹⁾ | 29797 | 47500 | 31700 | 23400 |
| Государственный долг,% к ВВП | 2000 | 52,4 | | | 43,8 | | 38,7 | 29,2 | 53,9 | 61,9 |
| | 2012 | 45,8 | | | 53,0 | | 89,5 ²⁾ | 29,0 ³⁾ | 38,2 | 85,3 |
| Безработица,% | 1990 | 8,5 | 11,5 ⁴⁾ | | 3,2 | 0,7 | 2,7 ⁵⁾ | 3,5 | 1,7 | |
| | 2012 | 7,6 | 7,1 ²⁾ | 9,4 | 7,8 | 2,9 | 6,1 | 3,3 | 8,1 | 10,6 |
| Ожидаемая продолжительность жизни, мужчины | 1990 | 72,0 | 73,1 | 60,7 | 70,9 | 74,7 | 75,0 | 73,4 | 74,8 | 74,5 |
| | 2012 | 77,9 | 79,6 | 68,3 | 77,5 | 81,2 | 80,8 | 79,4 | 79,9 | 77,4 |
| Ожидаемая продолжительность жизни, женщины | 1990 | 77,7 | 80,3 | 68,4 | 78,9 | 82,8 ²⁾ | 80,1 | 79,8 | 80,4 | 80,3 |
| | 2012 | 81,9 | 84,6 | 73,0 | 83,4 | 84,2 ²⁾ | 83,9 | 83,4 | 83,5 | 83,2 |
| Риск бедности,% населения (одинокие родители с детьми) | 2004 | 16,5 | | | 17,2 | | 21,9 | 16,3 | 19,8 | |
| | 2011 | 20,8 | | | 21,9 | | 28,4 | 19,1 | 35,9 | 34,5 |
| Доля возобновляемых источников энергии,% | 1990 | 5,7 | | | 19,0 | | 64,8 | 52,7 | 24,4 | 4,2 |
| | 2011 | 21,5 | | | 25,4 | | 85,8 | 42,3 | 31,8 | 10,0 |
| Выпуск парниковых газов,% к 1990 г. | 1990 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| | 2010 | 88,8 | | | 106,0 | | 138,7 | 108,4 | 90,2 | 85,5 |
| Экологические налоги,% к совокупным налогам | 2000 | 91,1 | | | 6,4 | | 9,6 | 8,8 | 5,9 | 6,7 |
| | 2011 | 8,5 | | | 7,2 | | 5,4 | 5,9 | 5,7 | 6,2 |
| Высшее образование,% в группе 15-74 года | 2000 | 17,9 | | | 24,6 | 22,4 | 17,4 | 23,2 | 17,8 | 16,5 ⁶⁾ |
| | 2012 | 25,8 | | | 29,8 ³⁾ | 23,3 | 27,2 | 29,7 ³⁾ | 26,9 | 22,2 ³⁾ |
| Затраты на науку и развитие,% ВВП | 1995 | 1,8 | | | 2,3 | | 3,3 | 1,5 | 1,7 | 1,8 |
| | 2011 | 3,1 | | | 3,8 | | 3,1 | 1,7 | 3,4 | 2,0 |

Примечание: ¹⁾ Данные 2008 г. ²⁾ 2010 г. ³⁾ 2011 г. ⁴⁾ 1995 г. ⁵⁾ 1991 г. ⁶⁾ 1996 г.

совершенствование условий для развития в регионах и повышение благосостояния населения» (Швеция).

При этом важно учитывать, что государственное участие в экономике Севера всегда было значительней, чем в других регионах, поскольку только благодаря грамотной государственной северной политике возможна реализация крупных инвестиционных проектов. От того, как будет складываться взаимодействие между корпорациями, ведущими на Севере производственную деятельность, и государством, зависит, насколько успешно будут формироваться самодостаточные региональные хозяйственные системы, гарантирующие повышение качества жизни населения Севера. Здесь необходима координационная роль государства, выработка действенных законодательных норм и правил для участников северных экономических отношений, защищающих интересы северян.

Библиографический список

1. Дмитриева Т.Е. Развитие сырьевого региона: факторы и проблемы реализации ресурсно-трансформационной концепции // Новые факторы регионального развития. – М.: ИГ РАН, 1999. С.133-141.
2. Столица Гренландии Нуук [Электронный ресурс]. URL: <http://greenland.ucoz.net/index/0-18> (дата обращения: 05.03.2014).
3. United Nations Development Programme [Электронный ресурс]. URL: <https://data.undp.org/dataset/Table-1-Human-Development-Index-and-its-components/wxub-qc5k#previous>
4. Электронный ресурс регионального бюро ВОЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.who.int/countries/isl/ru/>
5. Система образования в Исландии/Скандинавский центр [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nordiccenter.ru/ru/education/iceland/system.html> (дата обращения 05.03.2014).
6. Nordic Statistical Yearbook 2013. Volume 51. Ed. by Klaus Munch Naagensen. Statistics Denmark. Nord, 2013-001. P. 20.

© Полкова Т.В., 2014. Текст.

Информация об авторе

Полкова Татьяна Владимировна (г. Екатеринбург, Россия) – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник центра социоэкономической динамики, Институт экономики УрО РАН, (620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, e-mail: polkova_tv@mail.ru).

Polkova T.V.

SOCIAL POLICY FORMATION PECULIARITIES IN THE FOREIGN NORTH

Abstract. *The basic principles of social policy and specific social programs in the countries of the foreign North – Iceland, Greenland, Canada, the USA (Alaska), in the Scandinavian countries are analyzed. Necessity of the state support in this sphere and its relevance for our country's northern territories are pointed.*

Keywords: the Northern model, social oriented state, private-state partnership, transfers, social guarantees.

Information about the author

Polkova Tatyana Vladimirovna (Yekaterinburg, Russia) – Candidate of Economics, Senior Researcher, Centre for Socio-Economic Dynamics Research, Institute of Economics of

the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, (29, Moskovskaya St., Yekaterinburg, 620014, Russia; e-mail: polkova_tv@mail.ru).

УДК 332.156 (314.72)

Пышминцева О.А., Макарова М.Н.

К ВОПРОСУ ПРОСТРАНСТВЕННОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ НА МИГРАЦИОННЫЙ ПОТОК НАСЕЛЕНИЯ*

Аннотация. *В статье рассматриваются основные миграционные процессы, происходящие в стране в результате усиления влияния агломераций. Проанализирована численность постоянного населения и особенности перераспределения внутренней миграции по территории четырех самых крупных агломераций в России.*

Ключевые слова: внутренняя миграция, агломерация, территориальная организация населения, пространственная экономика.

Потребности населения являются движущим мотивом и фактором социально-экономического развития, их удовлетворение зависит от потенциала территории и организации его использования. Люди ориентируются на благоприятные условия быта и отдыха, возможности получения образования и высокой квалификации. Эти мотивы заставляют людей переселяться в те города, которые отвечают их потребностям.

Миграционные процессы в России, происходящие в конце XX – начале XXI века, характеризовались межрегиональной внутренней миграцией, так называемым «западным дрейфом» – движением с Востока в Центр, Приволжье и на Юг европейской части страны [9, с. 592]. Из рисунка видно, что больше на карте «темных мест», характеризующих коэффициенты миграционного оттока населения. Чем «светлее» регион, тем больше миграционный приток людей туда.

Причиной оттока населения северных территорий является слабая освоенность территории Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока, связано это с суровыми природно-климатическими условиями и сложностями рельефа местности, а также с неразвитостью инфраструктуры и низким уровнем социально-экономического развития регионов.

Единственной выделяющейся из северных территорий является Ханты-Мансийский АО (характеризуется миграционным приростом) – в данном регионе образовались достаточно молодые города, строившиеся по принципу нахождения на данной территории месторождений нефти и газа. Естественно, что по мере отработки разведанных месторождений эти города обречены вследствие своей моноспециализации.

Если же обратиться к миграции на более низком уровне агрегации, то здесь нужно отметить, что мигранты стремятся в крупные города, где много возможностей для трудоустройства, получения высоких заработков. То есть имеет место так называемый сельско-городской урбанизированный тренд – переток населения в региональные центры из внутрорегиональной периферии [9, с. 594].

* Публикация подготовлена при поддержке гранта РГНФ-Урал №14-12-66026 а «Научно-методические основы диагностики, измерения и оценки эффектов пространственной локализации территориальных социально-трудовых систем» при поддержке Правительства Свердловской области.