

Институциональные подходы к формированию политики человеческого развития на Российском Севере

Елена Станиславовна КОТЫРЛО

специальность 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» -

региональная экономика

г. Сыктывкар, ГОУВПО «Сыктывкарский государственный университет»

Аннотация

В статье рассмотрены задачи управления процессами накопления и использования человеческого капитала на Севере и институциональные подходы к их решению.

Tasks of management by processes of accumulation and use of the human capital in the North and institutional approaches to their decisions are considered in the paper.

Особенности процессов накопления и использования человеческого капитала на Севере связаны с суровыми климатическими условиями жизнедеятельности, географической изолированностью поселений, а, следовательно, необходимостью более высоких инвестиций и в создание рабочих мест, и в жизнеобеспечение северян.

Нормативный подход к размещению производительных сил в СССР, доминирование экономических задач над сопровождавшими их решение социальными ограничениями в немалой степени определили современные проблемы накопления человеческого капитала в регионах Российского Севера. Локальные северные рынки труда, где занятость была обеспечена жестко определенными хозяйственными связями командно-административной экономики, теперь проигрывают в конкуренции с более южными соседями, где аналогичную продукцию и услуги можно произвести с меньшими издержками. Это привело к появлению проблемы «лишнего» населения Севера.

В советский период северная трудовая миграция направлялась государством как напрямую (оргнабор, распределение после окончания профессиональных учебных заведений), так и косвенно за счет системы северных гарантий занятым (О расширении льгот ..., 1967). В расчете на ранний срок выхода на пенсию, северные доплаты, привилегии в получении жилья люди добровольно ехали в растущие города и поселки Севера. В настоящее время без государственного регулирования миграции избыточное предложение труда в одних северных территориях не уравнивается его недостатком в других. Преобладают миграции с севера на юг, тогда как потоки между северными регионами незначительны (Фаузер, 2005).

Помимо недостатка в рабочих местах а, следовательно, доходах населения, возникла проблема обеспечения населения услугами социальной сферы. Если ранее социальная инфраструктура находилась на балансе предприятий, то с разрушением основного производства пришла в упадок и инфраструктура. Ухудшились возможности северян, особенно жителей небольших изолированных поселков в получении медицинской помощи, среднего и даже начального образования, доступе к занятиям спортом, посещению библиотек, выставок и т.д.

Переход к рыночным отношениям, перераспределение прав собственности привели к резкому усилению региональных диспропорций, как в экономическом развитии, так и условиях жизни, масштабах и структуре социальной политики. В богатейших нефтегазовых северных регионах растет образовательный уровень занятых, уровень доходов на душу населения, продолжительность жизни, рождаемость. В то же время, в депрессивных и отсталых северных регионах, где высок уровень безработицы и низки доходы населения, нарастают процессы деградации человеческого капитала, характеризующиеся снижением продолжительности жизни, профессионально-квалификационного уровня занятых, ростом

заболеваемости, главным образом, болезнями, имеющими социальные причины (туберкулез, алкоголизм и др.), и смертности.

Северная социальная политика как институциональное обеспечение накопления человеческого капитала, в основном, сформирована в советский период. Неблагоприятные условия проживания и занятости на Севере до сих пор «компенсируются» надбавками к зарплате, досрочной пенсией и т.д. Рыночные отношения, трансформация собственности существенно усложнили институциональную структуру. Многие методы северной политики, которые были эффективны в условиях плановой экономики, перестали работать. Например, надбавки к заработной плате не покрывают реальное региональное удорожание продукции, цены на которую формируются рынком. Частники-работодатели далеко не всегда соблюдают северное законодательство, например, требование сократить рабочую неделю для женщин до 35 часов, поскольку это противоречит экономической эффективности производства.

Процесс перехода от плановой модели экономики к рыночной актуализировал не только проблему инвестиций в образование и здравоохранение, адекватных потребности общества, но и проблемы использования накопленного человеческого капитала, выбора приоритетов управления в условиях ограничения государственных расходов определенной долей бюджета. В рыночных условиях государство не может и не должно полностью компенсировать издержки в накоплении человеческого капитала в северных регионах. Новая региональная политика должна строиться на партнерских отношениях с частными компаниями, заинтересованными в ведении бизнеса на Севере, в софинансировании социальных расходов на различных уровнях государственного и муниципального управления, в формировании ответственного отношения северян и привлекаемой рабочей силы к своему здоровью, образовательному и профессионально-квалификационному уровню. Уровень доходов населения, занятость,

качество пенсионного обеспечения, масштабы помощи группам северян с низкими доходами, - все это определяется взаимодействием субъектов северной социальной политики: федерального центра, региональных органов, муниципальной власти, предприятий, общественных объединений северян.

На необходимость поиска новых подходов к изучению, сохранению и развитию человеческого капитала северных сообществ обращают внимание Г.А. Агранат (2007), А.Н. Пилясов (2005), Л.А. Рябова (2007) и др. В зависимости от типа регионального развития предлагается проводить государственную политику, различную по степени вмешательства в экономику, объемам государственных инвестиций в человеческий капитал. Основой для ее формирования является *типологизации регионов* по факторам экономического развития и качеству жизни в российских регионах, которым посвящен ряд работ (Зубаревич и др., 1999; Индекс качества..., 2004; Шевяков и др., 1999). Следует отметить, что такие типологии не акцентируют внимание на особом положении северных регионов. Это может быть объяснено тем, что, несмотря на объединяющую регионы суровость климата, их природно-ресурсный потенциал существенно различается, определяя уровень экономического развития, запасы физического и человеческого капитала.

Деление северные регионов на три группы: активно развивающиеся, способные обеспечить необходимые инвестиции в человеческий капитал; депрессивные и экономически неразвитые, где требуются, хоть и в разном объеме, прямые государственные инвестиции, - дается в Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера (2000). Анализ динамики и структурных изменений человеческого капитала в 1990-2003 гг. в группах активно развивающихся¹ и

¹ В группу северных развивающихся регионов вошли Республика Коми, Ненецкий АО, Таймырский АО, Ханты-Мансийский АО, и Ямало-Ненецкий АО. Несмотря на то, что Республика Саха, Сахалинская и Мурманская обл. получали в 2005 г. помощь на выравнивание бюджетной обеспеченности, они отнесены к развивающимся регионам по уровню ВРП.

остальных регионов (дотационных²), проведенный автором, свидетельствует, что регионы, относящиеся к этим группам, действительно демонстрировали различную динамику в его накоплении и использовании. Приведенные ниже графики (рис. 1 - 4) позволяют увидеть существенное нарастание негативных тенденций в накоплении человеческого капитала в группе дотационных регионов, сопровождающееся низкими доходами населения и возможностями занятости.

Внимание исследователей привлекает *влияние институциональных рамок* на накопление человеческого капитала на Севере: изменение прав собственности, развитие местных сообществ, информирование российского законодательства, взаимодействие регионов и предприятий Российского Севера с мировым социально-экономическим окружением. Этот подход базируется на учете формальных и неформальных норм, правил и практик, заостряет внимание на отношениях между людьми, в силу которых воспроизводятся или не воспроизводятся те или иные общественные нормы.

Смена модели управления северными ресурсами, а, именно, придание большей самостоятельности активно развивающимся регионам в решении социальных вопросов за счет *перераспределения природно-ресурсной ренты*, предлагается в работах Г.А. Аграната, В.А. Витязевой, Д.С. Львова и др. (Агранат, 2007; Витязева и др., 2006; Львов, 2004). Эффективное распределение природно-ресурсной ренты рассматривается как основа решения не только текущих социальных проблем, но и обеспечение устойчивого развития в будущем.

По мнению Д.С. Львова (Львов, 2004), активно-развивающиеся регионы, при соответствующих межбюджетных и трехсторонних соглашениях уже сейчас могли бы самостоятельно обеспечить компенсацию населению

² Те из регионов, которые получали дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов в 2005 г., отнесены к депрессивным (дотационным), остальные - к развивающимся. 2005 г. выбран как год, к которому были накоплены основные изменения в социально-экономической системе региона, складывавшиеся в анализируемый период. К группе северных дотационных регионов отнесены Республика Карелия, Республика Тыва, Архангельская обл., Камчатская обл., Магаданская обл., Корякский АО, Чукотский АО и Эвенкийский АО.

негативного воздействия суровых климатических условий на здоровье и продолжительность жизни, благодаря более эффективному распределению ренты от добываемых ресурсов. Эти регионы, хоть и не нуждаются в мерах по преодолению отставания в экономическом развитии на региональном уровне, имеют значительные внутрирегиональные диспропорции, устранение которых могло бы быть достигнуто за счет институционального реформирования.

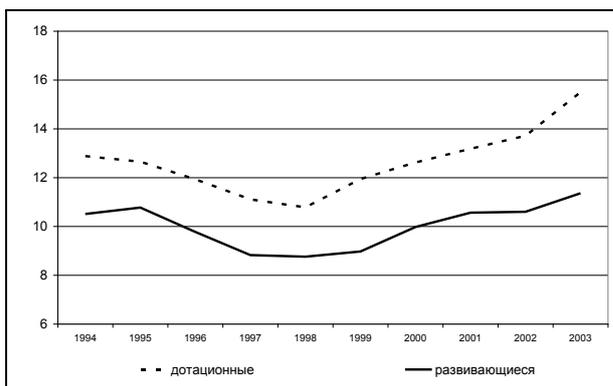


Рисунок 1. Динамика смертности (общие коэффициенты смертности, %). Рассчитано и построено по данным Росстата.

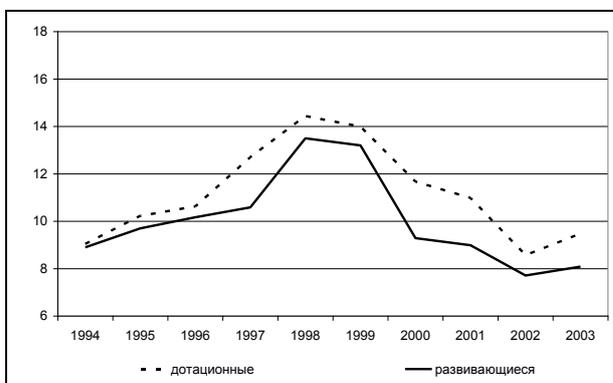


Рисунок 2. Уровень безработицы по методологии МОТ (в % от ЭАН). Рассчитано и построено по данным Росстата.

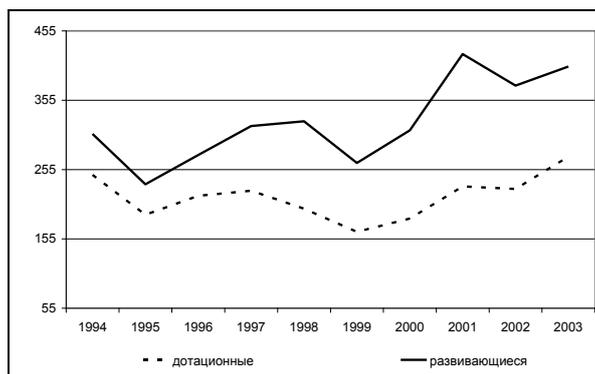


Рисунок 3. Заработная плата в % от регионального прожиточного минимума. Рассчитано и построено по данным Росстата.

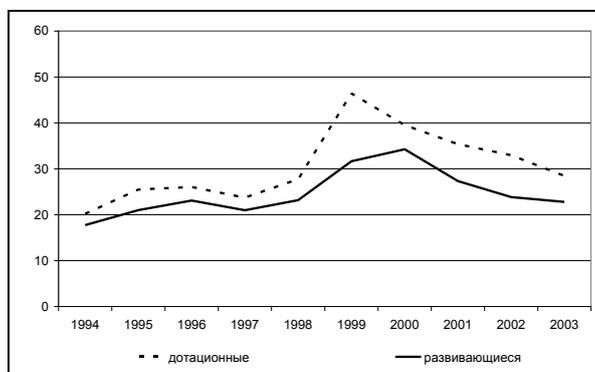


Рисунок 4. Удельный вес населения с денежными доходами ниже величины регионального прожиточного минимума в общей численности населения региона (в %). Рассчитано и построено по данным Росстата.

В зависимости от уровня регионального социально-экономического развития, накопленного человеческого капитала, в отношении распределения ренты от природных ресурсов на Севере за рубежом применяются следующие подходы (Витязева и др., 2006):

1) основное ее перераспределение на уровне высокоразвитых регионов (провинции Канады) и мониторинг социальных показателей со стороны федерального центра с правом вмешательства в распределительные процессы и ограничения полномочий провинциальных властей, если эти показатели не удовлетворительны;

2) распределение на уровне федерального центра с четко определенными критериями дотационности (отсталых) регионов и ясным алгоритмом расчета размера дотаций (северные территории Канады, европейские страны).

Модель формирования национального Фонда непрерывного развития (Норвегия) и близкого по целям регионального Постоянного фонда штат Аляска (США) предполагает не только межрегиональное и внутрирегиональное перераспределение ренты в краткосрочном периоде, но и ее распределение между нынешним и будущим поколениями. В первом случае - через государственную систему, во втором - через независимые общественные организации.

Важной северной особенностью является этничность, то есть необходимость *сбережения культуры коренных народов* под натиском западных знаний, сопровождающих промышленное развитие Севера, его культурную, социальную и экономическую интеграцию с мировым окружением. Поэтому в поиске новых решений человеческого развития предлагается опираться не только на государственную поддержку, «западные» системы в предоставлении услуг социальной сферы, но и на опыт, специфику местных сообществ, возможности применения северных знаний, накопленных коренными народами. Для этого необходимо искать подходы к стимулированию включения местных сообществ в процессы принятия решения относительно собственного развития, участия в контроле над территориальными природными ресурсами, «пробуждения энергии, креативности, инициативы в поиске новых нетривиальных путей местного развития и создания новых малых предприятий, генерирующих занятость и

доход» (Пилясов, 2007). В качестве приоритетных задач рассматриваются рост образовательного уровня коренного населения при создании систем образования, обеспечивающих воспроизводство культуры северных народов (Максимов, 2005; Alcorn, 1996), развитие социального капитала - «поиск и выращивание сильных социальных партнеров для работы и координационной деятельности, оформление новых структур гражданского общества» (Пилясов, 2007).

Низкая адаптация северных сообществ к новым рыночным условиям, *неготовность региональных и муниципальных властей* учитывать в своей политике влияние межрегиональной и внутрирегиональной конкуренции на производственных и товарных рынках - главная причина экономического спада не только в традиционно-отсталых, но и старопромышленных северных регионах. Она ведет к недооценке задач институционального обеспечения регионального развития: развития инфраструктуры региональных рынков, в том числе, рынка труда, управления рынками, мобильностью ресурсов и продукции. По мнению А.Н. Пилясова, многим регионам, преимущественно старопромышленным, где наблюдаются временные проблемы с занятостью, но накоплен значительный человеческий капитал, созданы образовательная и научная системы, институциональное реформирование рынков при государственной поддержке и укрупнении базовых производств позволило бы обрести экономическую самостоятельность (Пилясов, 2005).

В реформировании северных рынков труда главным направлением становится создание условий для мобильности северян. Не только федеральные власти, но и социальная политика крупных ресурсных корпораций способны определять нормы и правила экономического поведения остальных работодателей, ориентировать их на усиление роли вахтовых контрактов, поиск решений в обеспечении жилищных условий для занятых с учетом их высокой мобильности, снижение транзакционных

издержек при трудоустройстве. Действительно, ресурсные корпорации гораздо чаще используют вахтовый метод освоения, предупреждая проблему избыточности населения северных стационарных поселений. Они также берут на себя заботы о переселении северян пенсионного возраста и их семей стационарных поселений, где ведется добыча ресурсов.

Несмотря на плодотворную разработку отечественными и зарубежными учеными теоретических и методологических основ анализа накопления человеческого капитала на региональном уровне и богатый опыт северной социально-экономической политики, как в России, так и за рубежом, ряд проблем остается нерешенным. Недостаточно полно проработаны методы эффективного использования человеческого капитала на Российском Севере в условиях рынка, вовлечения частного бизнеса в обеспечение инвестиций в человеческий капитал, распределения обязательств в этом вопросе между федеральной, региональной и муниципальной властью, между государством и бизнесом.

Библиография

Alcorn W. Northern Perspectives and Northern Options: A Community-Based Post-Secondary Transition Year Program - Issues in the North. Volume III. Ed. by J. Oakes and R. Riewe. - University of Manitoba. - 1996. - pp.93-104

Агранат Г.А. Экономико-географический анализ проблем развития северной периферии - // Север: проблемы периферийных территорий/ Отв. ред. Лаженцев В.Н. - Сыктывкар, 2007.

Витязева В.А., Котырло Е.С. Инвестиционная привлекательность Севера – условие развития человеческого капитала - [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://koet.syktso.ru/vestnik/2006/2006-4/7.htm> Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного

инвестирования Сыктывкарского государственного университета,
свободный - Загл. с экрана - 15.03.07

Зубаревич Н.В., Трейвиш А.Н. «Социально-экономическое положение регионов». Регионы России в 1999 г.: Ежегодное приложение к «Политическому альманаху России» // Московский Центр Карнеги. – М.: Гендальф, 2001.

Индекс качества жизни / Интегральные индексы / Социальный атлас российских регионов - [Электронный ресурс] - Режим доступа: atlas.socpol.ru, свободный - Загл. с экрана - Дата просмотра: 23.05.2005.

Львов Д.С. Вернуть ренту народу. Резерв для бедных. - М.: ЭКСМО-Алгоритм, 2004.

Максимов А.А. Коренные народы Севера: политика, право, экономика // Север как объект комплексных региональных исследований / отв. Лаженцев В.Н. - Сыктывкар, 2005. с. 126-150.

О расширении льгот для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера - Указ от 26 сентября 1967 г. N 1908-VII - Посл. ред. от 26.01.1983 N 8723-X опубл. в газете «Ведомости ВС СССР», 1983, N 5, ст. 74

Пилясов А.Н. Новая роль государства в развитии хозяйства регионов Севера // Север как объект комплексных региональных исследований / отв. Лаженцев В.Н. - Сыктывкар, 2005. с. 419-477.

Пилясов А.Н. Сообщества северной периферии на этапе индустриальной трансформации // Север: проблемы периферийных территорий/ Отв. ред. Лаженцев В.Н. - Сыктывкар, 2007. с. 35-56.

Рябова Л.А. Проблемы сохранения жизнеобеспеченности малых поселений Севера: международный и российский опыт // Север: проблемы

периферийных территорий/ Отв. ред. Лаженцев В.Н. - Сыктывкар, 2007. с.
130-152.

Фаузер В.В. Население и демографическое развитие Севера России / Север
как объект комплексных региональных исследований / отв. Лаженцев В.Н. -
Сыктывкар, 2005. с. 96-126.

Шевяков А.Ю., Кирута А.Я. Экономическое неравенство, уровень жизни и
бедность населения России и ее регионов в процессе реформ: методы
измерения и анализа причинных зависимостей - М.: ЭПИКОН, 1999.