

РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ФОРМИРОВАНИИ УСЛОВИЙ НАКОПЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА НА СЕВЕРЕ

Аннотация

Формирование модели социального партнерства является базовым принципом совершенствования политики накопления человеческого капитала в регионах Севера. Условием эффективности управления человеческим капиталом становится степень вовлечения в этот процесс новых субъектов, определение их роли, полномочий и обязательств. Северная политика на федеральном уровне должна содержать не только методы финансирования социальных расходов, способствующие выравниванию возможностей человеческого развития, но и методы активизации местных сообществ, формирования местного самоуправления, вовлечения частного бизнеса в решение проблем накопления человеческого капитала. В оценке эффективности процессов накопления человеческого капитала важно ориентироваться на показатели движения населения: миграции, рождаемости и смертности; показатели динамики уровня и структурных сдвигов в профессиональном образовании; показатели степени выравнивания доходов населения.

В области здравоохранения и образования – основных направлениях, определяющих после политики доходов, накопление человеческого капитала, должны действовать специальные северные программы. Они должны быть направлены на снижение влияния таких северных факторов как неблагоприятные климатические условия, высокие издержки на социальную инфраструктуру, а также на учет необходимости сохранения культуры северных этносов.

Ключевые слова

Север, социальная политика

В отношении северных регионов России, как объекта государственного регулирования, сохранились меры по социальной защите северян [3; 4; 7], предполагающие предоставление северянам небольшой части льгот, гарантированных советским северным законодательством: более длинный оплачиваемый отпуск, северные надбавки к зарплате, укороченная рабочая неделя для женщин, и др., - но их дальнейшее действие под вопросом, так как механизм их предоставления не отвечает современным рыночным отношениям. Фактически, они предоставляются работникам бюджетной сферы, а остальные категории северян остаются вне федеральной поддержки. Должно ли быть принято специальное северное федеральное законодательство или существующая законодательная база может быть адаптирована к Северу включением отдельных «северных» статей в российские законы? Второй подход в современном российском законодательстве преобладает, тогда как в северных странах (Канаде, Норвегии, Финляндии, Швеции) существуют отдельные меры по созданию условий для накопления человеческого капитала в регионах с низкой плотностью населения и ограниченной налоговой базой, которые так характерны для Севера [14].

Формирование модели социального партнерства является базовым принципом совершенствования политики накопления человеческого капитала в регионах Севера. Многосубъектность - новый фактор в формировании условий человеческого развития на Севере. Важным условием эффективности управления человеческим капиталом становится степень вовлечения в этот процесс новых субъектов, определение их роли, полномочий и обязательств, и северная социальная политика должна обеспечивать полноту этой оценки. Детального рассмотрения требуют не только функции федеральной власти, но также роли новых субъектов, существенно влияющие на

процессы накопления человеческого капитала в регионах Севера, а именно, общественных объединений и крупных корпораций.

Северная политика на федеральном уровне должна содержать не только методы финансирования социальных расходов, способствующие выравниванию возможностей человеческого развития, но и методы активизации местных сообществ, формирования местного самоуправления, вовлечения частного бизнеса в решение проблем накопления человеческого капитала. Для совершенствования северной социальной политики необходимо пересмотреть ее в следующих направлениях:

- выбор показателей ее эффективности;
- выбор механизмов контроля над исполнением мероприятий северной социальной политики со стороны государства и общества;
- разделение прав и ответственности субъектов политики, возникающих в связи с такими основаниями как депрессивность территории, попадание населения в бедность и др.;
- распределение ответственности федеральной и региональной власти, общественных объединений и бизнеса, домохозяйств и местных сообществ в накоплении человеческого капитала на Севере.

Пересмотр северной социальной политики должен происходить в сферах здравоохранения, образования, миграционной и жилищной политике, регулировании рынков труда. Основными показателями эффективности процесса накопления человеческого капитала выступают:

- показатели движения населения: миграции, рождаемости и смертности;
- показатели динамики уровня и структурных сдвигов в профессиональном образовании;
- показатели степени выравнивания доходов населения.

Показатели человеческого развития должны рассматриваться в связи с экономическим ростом, отдачей от инвестиций в человеческий капитал. Региональная политика в России, в отличие от зарубежной, понимается в неразделимости социальных и экономических задач. Это было оправдано, когда единственным источником финансирования экономических и социальных задач было государство. В рыночных условиях отсутствие четкой границы между экономическими и социальными задачами существующей политики в отношении Севера затрудняет ее оценку с точки зрения накопления человеческого капитала. С одной стороны, большая часть ее направлений оценивается по затратам, а не по конечным результатам, таким как снижение уровней заболеваемости и смертности, увеличение рождаемости и т.д. [8]. С другой стороны, управление инвестициями в человеческий капитал в рамках существующей политики в отношении регионов рассматривается в отрыве от задач экономического роста, изменения ВРП, создания рабочих мест, то есть государственное участие продолжает трактоваться как социальные расходы, критерием эффективности распределения которых выступает даже не столько накопление человеческого капитала, сколько «залатывание дыр» в региональных бюджетах для выполнения имеющихся обязательств [5].

Основой повышения эффективности северной социальной политики является контроль не только со стороны государства, но и со стороны общества, включающий:

- контроль не над промежуточными, а конечными показателями, то есть не над финансированием, а над ростом продолжительности жизни, уровнем образования, снижением преступности и т.д.;

- увеличение информационной прозрачности, публикация в средствах массовой информации отчетов о деятельности исполнителей мероприятий северной политики для общественного контроля¹;
- более четкую спецификацию обязательств государства в предоставлении услуг социальной сферы, подразумевающую определение минимальных стандартов социальных услуг и определение перечня дополнительно гарантируемых на Севере услуг;
- формализацию процедур определения размеров и сроков межбюджетного финансирования, необходимой для исполнения государственных обязательств в социальной сфере, а также определение ответственности за нарушение этих процедур;
- всесторонний анализ и общественное обсуждение осуществимости мер северной социальной политики в случае ее реформирования с целью переноса ответственности с федерального на региональный, муниципальный (территориальный) и внутрифирменный уровень;
- правовое образование граждан.

На накопление человеческого капитала может серьезно влиять социальная политика крупных северных компаний, поэтому важно не только разрабатывать государственные социальные программы, но и координировать их содержание и реализацию с другими экономическими субъектами, в том числе, с корпорациями [1]. Пока включение в социальную сферу частного бизнеса, как в качестве поставщиков услуг социальной сферы, так и инвесторов, остается без должного нормативного обеспечения. Институционально социальная система состоит из жестко регламентированной бюджетной сферы и параллельно развивающейся сферы платных услуг и услуг, предоставляемых в рамках социальной корпоративной политики. Это ограничивает участие частного бизнеса в инвестициях в человеческий капитал, поскольку не проработана схема софинансирования социальных расходов между государством и частным бизнесом. Статистически отслеживается объем платных услуг в сферах образования и здравоохранения, но за этими показателями скрываются две тенденции. С одной стороны, ухудшение государственных услуг в социальной сфере, вынуждающий даже граждан с низким и средним уровнем дохода прибегать к платным услугам, с другой, рост благосостояния населения, который позволяет получать эти услуги в большем объеме, чем это предусмотрено по нормативам, и лучшего качества. Эти два эффекта неотделимы в рамках существующей статистической отчетности, что усложняет анализ реального состояния в обеспеченности услугами социальной сферы.

В формировании новых механизмов управления инвестициями в человеческий капитал полезно учитывать опыт северных стран. Политику этих стран отличает оценка результатов по показателям накопления человеческого капитала, а также большая самостоятельность регионов и муниципалитетов в определении ее конкретных

¹ Например, большую прозрачность перераспределения финансовых средств, участия предприятий в инвестициях в человеческий капитал, итогов социальной политики регионов, а также сопоставления условий жизни в различных северных регионах сможет обеспечить создание и поддержка Интернет-ресурса по тематике «Человеческий капитал регионов Севера», доступного общественности, поддерживающего обратную связь. Слабостью организации такого рода мероприятий обычно является непонимание того, что оно требует не разового, а регулярного финансирования, а также нормативного обеспечения взаимодействий с Росстатом, его территориальными органами, с органами региональной власти и администрациями предприятий. Причем это нормативное обеспечение должно включать и меры наказания за уклонение от исполнения обязанностей и условия поощрения активных участников.

направлений. В Норвегии и Финляндии меры выравнивания доходов оказываются достаточными для создания на севере комфортных условий жизни. Региональные власти в Финляндии по Закону о региональном развитии (1994 г.) обладают большими полномочиями в сравнении с центром. Оценка эффективности северной социальной политики осуществляется через измерение уровня безработицы и доходов на душу населения, которые позволяют гибко изменять размер финансирования бюджетов периферийных регионов, в том числе северных. Причем дифференциация доходов по территориям и группам населения на зарубежном Севере в настоящее время выступает скорее индикатором эффективности государственной политики, а не критерием, поскольку как таковая, эта проблема решена: разброс в уровне доходов по регионам Канады, Финляндии, Норвегии не превышает трех раз [2]. Успех политики доказывается значительными изменениями количественных характеристик человеческого капитала в северных землях в сравнении 1950-1960-ми гг. [10]. «Северность» не помешала этим странам занять лидирующее положение в мировом рейтинге качества жизни.

В федеративной Канаде северные территории являются объектом отдельной политики развития человеческого капитала. В отличие от российского принципа детализации субвенций по статьям расходов, помощь северным территориям в Канаде оказывается в виде трансфертов двух видов: выравнивающих платежей (Territorial Formula Financing - TFF), определяемых из планируемого размера бюджетного дефицита территорий, скорректированного на изменение численности населения, и социального трансферта (Canada Health and Social Transfer - CHST), контроль за целевым использованием которого основан на мониторинге федеральным центром показателей развития человеческого капитала. Если население растет, то увеличиваются и размеры трансфертов, что создает мотивацию для региональных властей в улучшении условий проживания и привлечения населения. Трансферты, не обладая жесткой привязкой к виду расходов, позволяют региональным властям, куда входят и представители эскимосов и индейцев, проводить относительно самостоятельную социальную политику, планировать в согласовании с федеральным центром строительство объектов производственной и социальной инфраструктуры, поддерживать бизнес, а, значит создание рабочих мест, рост доходов населения. Таким образом, резервы местных бюджетов для обеспечения нужд своих жителей и решения приоритетных задач территорий используются более гибко. Администрации территорий заинтересованы в проведении политики, поощряющей иммиграцию, рождаемость, увеличение продолжительности жизни, а также в улучшении условий развития бизнеса и создания рабочих мест.

По мнению автора, в области здравоохранения и образования – основных направлениях, определяющих после политики доходов, накопление человеческого капитала, должны действовать специальные северные программы. Они должны быть направлены на снижение влияния таких северных факторов как неблагоприятные климатические условия, высокие издержки на социальную инфраструктуру, а также на учет необходимости сохранения культуры северных этносов.

Северные задачи в области здравоохранения. Основания для разработки специальных мер и комплексных программ профилактики и лечения на Севере - это дополнительное напряжение на иммунную систему организма, связанную с холодовым фактором, длинным летним и коротким зимним днем, повышенной геомагнитной активностью, пониженным содержанием кислорода в воздухе. Охрана здоровья северян в рамках северной социальной политики предполагает ответственность всех ее субъектов: федерального центра, региональных властей, работодателей, домохозяйств и их представителей, - поскольку все они в разной мере являются инвесторами в

человеческий капитал. Основанием для пересмотра ее положений должно быть ухудшение качества человеческого капитала.

Исследователями доказано, что экстремальные условия ведут к появлению специфических заболеваний на Севере и более раннему возникновению распространенных болезней, ведущих к сокращению продолжительности жизни. Жизнь на Севере усиливает работу иммунных механизмов человека, ведет к сокращению репродуктивного возраста северянок, снижению продолжительности жизни [6]. Заболеваемость на Российском Севере выше, чем в среднем по России. На Крайнем Севере обнаружено более высокое, чем в среднем по стране, заболевание ишемической болезнью сердца. Поэтому для сохранения здоровья нужны *постоянно действующие государственные программы*, нацеленные на разработку и реализацию северных стандартов охраны здоровья населения.

Для решения проблем в сфере здравоохранения в северных территориях Канады действуют программы ранней диагностики некоторых заболеваний [9]. Эффективность этих мер подтверждается существенным снижением смертности и увеличением продолжительности жизни аборигенного населения. Реализуются они на основе передвижных диагностических кабинетов, что экономически более оправдано, чем размещение стационарных учреждений [12]. Такие передвижные диагностические лаборатории в настоящее время действуют и в регионах Российского Севера, но сами нормы осмотра, перечень методов диагностики являются общефедеральными, не учитывают северность.

Несмотря на то, что перераспределение обязательств финансирования сферы здравоохранения, усиление обязанностей региональных властей, является доминирующей тенденцией, это не освобождает федеральные исполнительные органы от обеспечения конституционных гарантий. Вмешательство государства в эту сферу необходимо из-за неравных региональных условий в развитии, различной бюджетной обеспеченности и возможности включения крупных корпораций в предоставление медицинских услуг. Необходимо на федеральном уровне определять планы развития сферы здравоохранения, учитывая участие северных корпораций, как важного инвестора в человеческий капитал. Даже если все обязательства по предоставлению медицинских услуг будут перенесены на региональный уровень, за федеральной властью остаются функция мониторинга качества медицинских услуг по динамике характеристик человеческого капитала, а также обязательства по дополнительной помощи региональным бюджетам.

Развитие сферы здравоохранения на Севере зависит от обеспечения транспортной доступности. На снижение качества медицинских услуг в 1990-х немалое оказало влияние разрушение транспортной системы, износ автодорог, развал малой авиации, речного флота сделали медицинскую помощь недоступной для жителей многих сел. Решение этой задачи требует проработки механизмов софинансирования между федеральными и региональными властями, муниципальными органами и предприятиями строительства новых дорог, поддержки в удовлетворительном состоянии имеющихся, софинансировании малой авиации и т.д. Создание региональных Центров медицины катастроф – один из вариантов обеспечения жителей удаленных сел своевременной медицинской помощью. Время до оказания помощи в удаленных поселках составляет примерно два часа.

Северная специфика в формировании систем образования. На управление инвестициями в образование северная политика налагает дополнительные требования: сохранение культуры и традиционных видов экономической деятельности коренного населения, защита локальных рынков труда от конкуренции с мигрантами.

[Введите текст]

Необходимость дополнительной финансовой поддержки системы образования на Севере объясняется ее высокой затратностью из-за низкой плотности населения. Курс государственных реформ в России, взятый на укрупнение вузов, может привести к процессу их концентрации за границами Севера. Тем самым, удаленные северные регионы могут оказаться в неравном положении с центральными. Повышение доступа к высшему и среднему специальному образованию может быть достигнуто с помощью *квотирования мест в центральных вузах и ссузах для северян*, практиковавшемся в советский период. Без внимания к этой проблеме северная молодежь может оказаться без хороших рабочих мест, которые займут квалифицированные мигранты из регионов, где ведется необходимая профессиональная подготовка. Достижения в накоплении человеческого капитала советского времени будут окончательно утрачены. Это в дальнейшем усилит не только межрегиональные диспропорции в экономическом развитии, но и внутрирегиональные - как в доходах населения, так и в перспективах на самореализацию, углублению проблем, связанных с недооценкой и недоиспользованием человеческого капитала.

Увеличить доступ к высшему и среднему специальному образованию может также *развитие дистанционного образования* с использованием Интернет, спутниковой связи. В качестве удачного примера приведем созданный под эгидой Арктического Совета в 2001 г. Арктический университет, действующий как виртуальная образовательная площадка. Он объединяет в настоящее время более 130 околополюсных вузов, бесплатно предоставляя учащимся возможности дистанционного обучения с углубленным изучением северной специфики в различных областях знаний, по программам всех ступеней вузовского и послевузовского образования.

В настоящее время остро стоит проблема сохранения северного знания коренных народов, а также получения знаний для ведения бизнеса в северных условиях. В решении проблемы преодоления конфликта между северным и «западным» знанием большую роль играет переговорная сила заинтересованных сторон. К сожалению, соображения краткосрочной финансовой выгоды влияют на предложение образовательных программ. Без вмешательства государства, представителей северных сообществ маловыгодные в краткосрочном порядке курсы о влиянии промышленности на северную окружающую среду, на сохранение северных этносов, вопросы правового регулирования землепользования и недропользования на Севере, так и будут оставаться на вторых ролях по сравнению со сверхпопулярными программами по юриспруденции, информатике, экономике.

На отдачу от инвестиций в образование на Севере влияет ограниченность учебных заведений в средствах. Происходящий процесс передачи начального и среднего специального образования на региональное финансирование ведет к усилению межрегионального неравенства в предоставлении образовательных услуг. Открытие технических специальностей, оснащение лабораторий дорогостоящим оборудованием, обходится образовательному учреждению в десятки, сотни раз дороже открытия гуманитарной специальности, где для ведения образовательного процесса достаточно аудитории и преподавателя. Таким образом, финансовые ограничения во многом объясняют перепроизводство специалистов гуманитарного направления и недостаточный объем подготовки технически специалистов. Система ПТУ продолжает разваливаться во многом из-за того, что моральное устаревание материально-технической базы, на которой готовили рабочих, привело к существенному снижению спроса на выпускников. Возник замкнутый круг: работодатели не стремятся брать плохо подготовленную в ПТУ молодежь, а это, в свою очередь, ведет к непопулярности рабочих профессий. И даже внутри специальности региональные и вузовские

компоненты образовательных стандартов формируются не под потребности будущих специалистов в навыках и умениях, а под возможности вычитать учебные дисциплины с минимальными издержками, под постоянный штат преподавателей, не обязательно дающих нужные знания, но согласных на весьма скромное вознаграждение своего труда. Это еще больше снижает спрос на выпускников без стажа работы, усиливая несоответствие между потребностью в рабочей силе и ее предложением. И здесь необходим поиск новых решений, разработка региональных компонент, отвечающих потребностям северной экономики, финансовая поддержка «северного» образования. Необходимо создавать условия для увеличения инвестиций со стороны работодателей в профессиональную подготовку северян.

Проблемы сохранения этносов влияют на формирование системы образования в северных странах. С одной стороны необходимость индустриального развития Севера диктует требования универсализации образовательных программ. С другой стороны эта универсализация ведет к утрате не только навыков традиционной жизнедеятельности, которые могли бы передаваться в процессе обучения, но и утрате языков, на которых говорит коренное население, поскольку большинство предметов преподается на государственном языке. В зависимости от того, насколько ранее были развиты национальные школы, определились пути реформирования системы образования в северных странах в 1990-е. Так в Норвегии, где национальные мобильные школы, перемещающиеся вместе с оленеводческими кочевьями, существуют с 1930-х гг., было признано, что отсутствие государственных стандартов в школьном образовании ведет к сдерживанию экономического роста, и в 1997 г. была проведена его реформа. Однако первые оценки реформы, как со стороны учеников, так и учителей носили больше негативную окраску [11]. Они констатировали большой отрыв теоретических знаний от возможности их практической реализации в селах, где проживало коренное население - саами.

В отличие от зарубежных стран в России ведется работа в направлении большей национализации знаний, передачи культур северных коренных народов от поколения к поколению в рамках школьного образования. Связано это с тем, что в советский период у коренного населения такой возможности не было. Образование на Севере было максимально стандартизировано и задача инвестиций в образование для обеспечения экономического развития на основе индустриализации институционально решена. В то же время общегосударственные стандарты образования поставили под угрозу сохранение многих этносов. Преподавание велось только на 44 языках из 126, на которых говорили северные народы [11].

В настоящее время в большинстве автономных округов и национальных республик появились обязательные для изучения национальные предметы, а также национальные школы [13]. К сожалению, не всегда эти преобразования обеспечены ресурсами в достаточной мере. Низкая оплата труда учителей, как российское явление, сказалась, в первую очередь, на качестве преподавания экспериментальных предметов, в том числе, национальных, по которым к началу трансформационного периода не было накоплено методических материалов, опыта преподавания.

Удачное, по мнению автора, сочетание национальной и «западной» компонент найдено в системе образования индейцев-атабаска Аляски, где предметы в начальной школе, в основном, преподаются на родных языках, что позволяет обеспечить минимальный уровень грамотности. Тем же из учащихся, кто собирается продолжить образование на послешкольных ступенях, приходится изучать необходимые предметы на ступени среднего образования на английском языке. Тем самым достигается возможность выбора индивидуальной траектории не только в получении образования, но и в будущей занятости, образе жизни.

Таким образом, поиск оптимального сочетания передачи этнического знания и современного знания, необходимого для обеспечения экономического роста, еще не завершён и имеет разную направленность: «от универсализации к национальной идентичности» и наоборот.

Библиография

1. Котырло Е.С. Роль корпораций на северных рынках труда // Отечественные записки – № 3/2007
2. Кузнецов А.В. Финляндия: слагаемые высокой конкурентоспособности // Рыночная демократия в действии. Современное политико-экономическое устройство развитых стран (Под ред. В.А. Мау, А.А. Мордашова, Е.В. Турунцева). Серия «Межстрановые социально-экономические исследования». – М.: Издательство Института экономики переходного периода, 2005.
3. О государственном пенсионном обеспечении в РФ - Закон РФ от 30.11.2001 N 239-ФЗ (ред. 21.12.2006).
4. 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 N 4520-1 (Ред. от 29.12.2004).
5. Римашевская Н.М. Социальный вектор реформ // Россия в глобализирующемся мире: Политико-экономические очерки / отв. ред. академик Д.С. Львов. - М.: Наука, 2004.
6. Ткачев А.В., Бойко Е.Р., Губкина З.Д. и др. Эндокринная система и обмен веществ у человека на Севере. - Сыктывкар: Коми НЦ УрО РАН, 1992. - 156 с.
7. Трудовой Кодекс Российской Федерации. - 30.12.2001, № 197-ФЗ (ред. 18.10.2007)
8. Шишкин С.В. Экономика социальной сферы - М.: ГУ ВШЭ, 2003. – 367 с.
9. 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
10. Bogoyavlenskiy D., Siggner A., Arctic Demography - Arctic Human Development Report, 2004, pp.27-41.
11. Johansson G., Paci C., Hovdenak S., Education - Arctic Human Development Report, 2004, pp.69-85
12. Kinloch D. Health and health services in the NWT: A review of policies and programs - unpublished report dated March 21, 1996, p. 72.

13. Mikhailova E.I. Implementation of the concept for modernization of Russian education in the Sakha Republic (Yakutia) Public Education Quarterly 1:3-11. - 2003.
14. The Economy of the North / eds. S. Glomsrød, I. Aslaksen - Statistics Norway, 2006