

М. Б. Ильичева

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СЕВЕРНЫХ РЕГИОНАХ: ОПЫТ СКАНДИНАВИИ И РОССИИ

Индустриализация в европейских обществах была связана с формированием социальной политики, которая в определенной степени направлена на защиту интересов значительной части рабочего класса. К разработке таких мер так или иначе приходят все страны, переживающие процесс модернизации. Тем не менее результат зависит от ряда исходных параметров; от изначальных условий, в которых развивается процесс; от того, как видятся в том или ином обществе отношения индивида и государства. Все эти факторы влияют на формирование общественного мнения по вопросам социальной политики, социального и политического курса в той или иной стране.

Северная Европа — особый регион, будь то скандинавские страны или северные области России. Здесь процесс индустриализации был осложнен рядом негативных факторов, главный из которых — географический. Суровые природные условия проявляются прежде всего в особенностях климата, включая полярную ночь на Крайнем Севере. Экология Севера весьма уязвима, и экологическая система здесь характеризуется нестабильностью. Кроме того, северные территории — это в прямом смысле районы отдаленные, все они, в определенной степени, маргинальны. Сама эта удаленность от наиболее развитых районов ставит жителей северных территорий в неблагоприятные условия, накладывает отпечаток на экономические условия их существования.

Географический фактор во многом определяет специфику социальной политики, осуществляемой северными странами. Эта политика окончательно сформировалась в послевоенный период. Направления этой политики и ее особенности определялись взглядами на природу проблем государства всеобщего благосостояния в конкретном обществе и на региональное благосостояние, в частности.

В XX веке индустриализация и в скандинавских странах, и в Северо-Западной России развернулась с 1930-х гг. Однако главные меры были предприняты в послевоенный период. В странах Скандинавии сложилась относительно сходная модель социальной поддержки населения, хотя разные скандинавские общества

пришли к ней не одновременно. Лидером здесь стала Швеция, и нет ничего удивительного в том, что именно ее опыт позже стал основой феномена, известного в мире как «скандинавская модель».¹

Истоки «шведской модели», шведской социальной политики объясняются рядом исторических обстоятельств, относящихся к периоду 1930-х гг., как подчеркивает Ю. Хартманн.² В то время Швеция не была индустриально развитой страной, — лишь около 30 % ее населения было занято в промышленности. Депрессия замедлила экономический рост и повлекла за собой увеличение безработицы в городских районах.

Такие факторы, как плохие жилищные условия, низкие доходы и недостаточная социальная защищенность, вылились в нежелание горожан иметь детей. Рождаемость упала, и это стало темой оживленных политических дебатов и среди консерваторов, и среди социал-демократов. Именно тогда начала развиваться шведская социальная политика, и причиной стал кризис рождаемости. В своей книге «Кризис народонаселения» Альва и Гуннар Мюрдаль показали, как можно его преодолеть.³ Их предложения фактически совпали с политической позицией социал-демократической партии вплоть до 1960-х гг.

Важнейшими из этих предложений были следующие: пособия матерям и другие меры по охране материнства, детские пособия, жилищные дотации, бесплатное образование и бесплатное школьное питание, улучшение системы здравоохранения и, наконец, доступная информация и широкая система просвещения масс по таким вопросам, как жилищная политика, питание и здоровье.

Для скандинавского государства всеобщего благосостояния особенно важным был акцент на общих мерах социальной защиты. Они вводились для всех граждан, не только для нуждающихся. Эти меры включали бесплатное образование и школьное питание, систему здравоохранения, базовые пенсии и т. п.

В основании всей системы социального благосостояния лежали понятия, которые отражали важнейшие ценности, характеризующие поддержку. Среди них — помощь бедным, милосердие, гуманность, как их понимает христианская традиция: помощь должна оказываться только в случае крайней необходимости и на добровольной основе. Другим важным понятием была идея о «социальной поддержке самопомощи», которая привела к созданию различных схем страхования и образовательных программ. Третьим базовым принципом стала идея о социальной ответственности и солидарности со слабыми и нуждающимися.

Естественным результатом влияния этих идей в обществе стала концепция интеграции, единения, которая придает особое значение солидарности и равенству. Принцип равенства был применен в сферах образования, здравоохранения и информации, чтобы предоставить всем гражданам доступ к этим услугам, независимо от их финансового положения и социального происхождения.⁴

Промышленное развитие, развернувшееся в странах Скандинавии в 1950–1960-х гг., а в Норвегии и в 1970–1980-х гг., создало хорошую базу для проведения общих мероприятий, обеспечивающих социальную защиту и благополучие для всех граждан.

Еще одной чертой, отличающей системы социальной защиты стран Северной Европы, является гарантированность заботы и пожизненной социальной защиты каждому гражданину. Это объясняется ситуацией в скандинавских странах: депопуляция сельских районов и рост городских привели к индивидуализации нуклеарной семьи, в которой работали оба родителя. Такая семья больше не могла осуществлять традиционную заботу о детях и стариках, и ответственность за эти сферы взяло на себя государство.

Региональная политика северных государств нацелена на устранение неравенства регионов. Она может быть реализована в двух вариантах: как политика экономического развития маргинальных территорий и как политика более справедливого географического перераспределения общественных благ.

Хороший пример такой региональной политики — норвежская губерния Финнмарк. Как и во многих периферийных областях, здесь были особенно велики инвестиции в общественный сектор услуг; сфера коммуникаций, образование и медицинское обслуживание быстро развивались. Подъем наблюдался в общественном секторе экономики. Тем не менее политика в форме компенсаций не стала здесь значимой. В течение десятилетий инвестиции в губернию были весьма высоки, однако результаты всех проведенных мер показали, что проблемы не были решены. Территория этой провинции по-прежнему остается маргинальным регионом, демонстрируя признаки отставания. Одним из последствий подобного развития стала миграция, особенно значительная среди молодежи, которая не видит здесь для себя перспектив. Таким образом, политика перераспределения не может быть для таких областей единственным и ключевым способом решения местных проблем.⁵

Совершенно иная и очень своеобразная ситуация сложилась на Русском Севере. Освоение этих территорий, особенно заполярных районов — Крайнего Севера, шло в основном в XX в. Масштабы индустриализации были здесь чрезвычайно широки, и заводы, фабрики, железные дороги, морские порты строились очень быстрыми темпами и, главным образом, после Второй мировой войны. Освоение Севера стоило больших усилий, множества человеческих жизней и огромных финансовых затрат.

Большая часть территорий российского Крайнего Севера была освоена в советский период российской истории. Параллельно, в это же время, определились основные приоритеты «северной» социальной политики, и оформилась система социальных гарантий для жителей этих регионов. Сегодня эта советс-

кая модель меняется, и поэтому так важно понять, какие ее черты можно отнести к положительным, а какие — к негативным.

В России северные территории всегда были зоной особого государственного интереса и протекционизма. Государственная политика здесь касалась буквально всех аспектов жизни общества: освоения природных ресурсов региона, обеспечения данных областей специалистами, строительства жилья, создания инфраструктуры, сети социальной коммуникации и т. д. Государственные инвестиции в Север были колоссальны.

На первом этапе индустриализации одним из важнейших источников рабочей силы для Севера были репрессированные.⁶ После Второй мировой войны ситуация резко изменилась. Советское государство, стремясь привлечь людей на великие стройки, развернувшиеся в этих областях, пошло на развитие и расширение системы льгот и привилегий для тех, кто работал здесь.

Эта система была создана в 1930-х гг. для специалистов, приглашенных работать в отдаленных районах Крайнего Севера, и включала ряд пособий и выплат. Это были, в частности, компенсации транспортных расходов, особая доплата к заработной плате, дополнительные дни к отпуску, оплата дорожных расходов во время отпуска, дотации на жилье.⁷

В послевоенный период эта система была расширена и усовершенствована. Освоение северных территорий требовало не только привлечения сюда рабочей силы, но и создания для этих людей условий, которые были бы для них приемлемыми и удержали бы их от переезда обратно в центральные районы страны. Однако структура системы «северных» льгот осталась прежней, и в 1960-х гг. они изменились лишь в численном выражении.

Особенностью так называемого «северного законодательства» до 1993 г. было то, что льготы были разделены на две группы: основную и дополнительную. Основные льготы распространялись на всех, кто работал в северных областях, и включали в себя:

- Право на получение дополнительной заработной платы;
- Дополнительные дни отпуска;
- Повышенную оплату больничных листов;
- Льготные условия выхода на пенсию по старости;
- Право на получение жилья в других регионах страны и некоторые другие льготы.

В 1990–1991 гг. эти привилегии были распространены на новые категории населения, но после распада СССР система начала разрушаться. Финансовое бремя содержания северных институтов и структур стало слишком тяжелым для государства. И правительство России стало искать в социальной политике новые возможности, которые позволили бы совместить достижения советского пери-

ода и более современные инструменты и механизмы социальной защиты в новом формате. Скандинавская модель казалась очень привлекательной, но начала демонстрировать первые признаки кризиса именно в это время.

Сегодня и в скандинавских странах, и в России идут поиски новых вариантов социальной политики, делаются попытки трансформировать системы социальной защиты в соответствии с современными требованиями. Изучение этих систем, сравнение их преимуществ и недостатков, их достижений и провалов будет содействовать решению их проблем.

¹ *Kuhnle S.* Pattern of Social and Political Mobilization: A Historical Analysis of the Nordic Countries. London; Beverly Hills, 1975; *Kuhnle S.* The Beginnings of the Nordic Welfare States // *Acta Sociologica*. 1978. Vol. 21 (Supplement); *Girod R., Laubier de P., Gladstone A.* (Eds). Social Policy in Western Europe and the USA, 1950–80. An Assessment. Houndsmills; Basingstoke; London, 1985; *Heclø H., Madsen H.* Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism. Philadelphia, 1987; *Erikson R., Hansen E. J., Ringen S., Uusitalo H.* (eds.). The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research. New York; London, 1987; *Olsson S. E.* Social Policy and Welfare State in Sweden. Lund, 1993.

² *Hartmann J.* Social Policy in Sweden (1950–1980) // *Social Policy in Western Europe and the USA, 1950–80. An Assessment* / Ed. by R. Girod et al. Macmillan; Houndsmill; Basingstoke; London, 1985. P. 91–100.

³ *Myrdal A., Myrdal G.* Kris i befolkningsfragan. Stockholm, 1934.

³ *Hartmann J.* Ibid. P. 93.

⁵ *Aase A.* Living Conditions in a Marginal Region: The Case of Finnmark // *The Scandinavian Model: Welfare State and Welfare Research*. London, 1987. P. 221–232.

⁶ *Шаишов В.Я.* 1) Спецпереселенцы на Мурмане: Роль спецпереселенцев в развитии производительных сил на Кольском полуострове (1930–1936 гг.). Мурманск, 1993; 2) Раскулачивание в СССР и судьбы спецпереселенцев. 1930–1954 г. Мурманск, 1996; 3) Репрессии в СССР против крестьян и судьбы спецпереселенцев Карело-Мурманского края. Мурманск, 2000; 4) Спецпереселенцы в истории Мурманской области. Мурманск, 2004; *Морозов Н. А.* 1) ГУЛАГ в Коми крае: взгляд историка. Сыктывкар, 1991; 2) Особые лагеря МВД СССР в Коми АССР (1948–1954). Сыктывкар, 1998.

⁷ *Иванов А. И.* Трудовое право России в условиях Севера. Мурманск, 1999.