

ПАНИКАР Марина Михайловна, кандидат исторических наук, доцент, заместитель директора по международному сотрудничеству института социально-гуманитарных и политических наук Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Автор 16 научных публикаций, в т. ч. одной монографии, трех учебно-методических пособий*

ШАПАРОВ Александр Евгеньевич, доктор политических наук, доцент, профессор кафедры регионоведения, международных отношений и политологии Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Автор 86 научных публикаций, в т. ч. 4 монографий, 12 учебно-методических пособий**

ИМПЕРАТИВЫ СОВРЕМЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ СТРАН АРКТИЧЕСКОГО РЕГИОНА ПО ОСВОЕНИЮ ТЕРРИТОРИЙ КРАЙНЕГО СЕВЕРА

В статье рассмотрены факторы, оказывающие влияние на динамику населения территорий Крайнего Севера, главным из которых, по мнению авторов, является политический. Особое внимание уделено причинам и последствиям миграции населения северных регионов. Проанализированы отечественная и зарубежные модели государственной политики по освоению северных регионов, реализация которых оказывает влияние на динамику населения. Охарактеризованы основные политико-управленческие подходы к развитию Арктической зоны России через их влияние на динамику миграционных процессов в регионе. В работе применены методы системного анализа, исторический, институциональный и компаративистский подходы. Рассмотрены канадский, американский и норвежский опыт государства по формированию трудовых ресурсов и населения на северных территориях. Охарактеризованы меры государственной поддержки населения северных территорий, реализуемые Канадой и Норвегией. Обосновано применение политико-экологического подхода к анализу эффективности государственной политики. Аргументируется необходимость формирования государственной политики расселения, учитывающей географически, климатически и экономически обусловленные особенности функционирования социума в условиях Крайнего Севера. Определены факторы, тенденции, причины и последствия миграции населения регионов Европейского Севера России. Для сокращения оттока населения из регионов Европейского Севера необходимо решение комплекса проблем, связанных с пересмотром концепции освоения Севера России, применительно к современным условиям. Сделан вывод о том, что внедрение экономико-технократического подхода в качестве императива государственной политики ведет к разрушению демографического и трудового потенциалов северных регионов России, целенаправленно создаваемых на протяжении длительного

*Адрес: 163002, г. Архангельск, просп. Ломоносова, д. 2; e-mail: mpanikar@yandex.ru.

**Адрес: 163002, г. Архангельск, просп. Ломоносова, д. 2; e-mail: teledvina@rambler.ru.

Для цитирования: Паникар М.М., Шапаров А.Е. Императивы современной государственной политики стран Арктического региона по освоению территорий Крайнего Севера // Вестн. Сев. (Арктич.) федер. ун-та. Сер.: Гуманит. и соц. науки. 2016. № 6. С. 33–44. DOI: 10.17238/issn2227-6564.2016.6.33.

ИСТОРИЯ

времени. Выработаны рекомендации по совершенствованию государственной политики России в отношении регионов Крайнего Севера.

Ключевые слова: *Арктическая зона, Европейский Север, Крайний Север, Дальний Север Канады, Аляска, северные провинции Норвегии, политическая экология.*

На всем протяжении заселения Европейского Севера динамика его населения в большей мере определялась миграцией, чем рождаемостью и смертностью. Вплоть до начала XX века численность населения Европейского Севера была незначительна, однако потребность в освоении природных богатств, в укреплении северных границ привела к массовым переселениям. Население данного региона резко увеличивалось, причем существенно более высокими темпами, чем все население России. В результате Европейский Север в конце 80-х годов XX века имел демографический потенциал, достаточный для воспроизводства населения с минимальной внешней миграцией. Однако в начале 90-х началось сокращение численности населения во всех без исключения субъектах Европейского Севера, прежде всего из-за оттока населения. Важно отметить, что деятельность по освоению Севера и Арктики включала решение проблем трудовых ресурсов: строились города, новые промышленные производства, развивались транспортная инфраструктура и системы жизнеобеспечения. Страна обеспечивала свою военную и экономическую безопасность.

Важные особенности расселения в Российской Арктике состоят в том, что, хотя это в целом территория с низкой плотностью населения, уровень урбанизированности здесь один из самых высоких в стране – около 80 % [1, с. 38]. Значительная часть городского населения проживает в крупных промышленных центрах – Архангельске, Северодвинске, Мурманске (свыше 100 тыс. чел.) – и еще около 30 городах с населением свыше 5 тыс. чел. Остальная часть населения проживает преимущественно

в замкнутых сообществах, для которых характерна оторванность от «большой земли». Речь идет о существовании географически, климатически и экономически обусловленных особенностях функционирования социума, которые обязательно должны учитываться при формировании государственной политики расселения.

Цель нашей работы – обосновать необходимость формирования государственной политики расселения, учитывающей географически, климатически и экономически обусловленные особенности функционирования социума в условиях Крайнего Севера.

Методологической базой работы выступает *системная и структурно-функциональная методология*, выбор которой продиктован целью, задачами и направлением анализа.

В современной России после слома командно-административной модели экономики были созданы два противоположных императивных подхода к формированию политики по освоению территорий Крайнего Севера. Обозначим их как экономико-технократический и политико-экологический.

Идеологическим основанием экономико-технократического подхода, проявляющегося в разработке документов стратегического планирования и в практике государственного управления, выступают либеральные ценности: конкуренция, равенство возможностей, современные варианты принципа «laissez-faire». В русле экономико-технократического подхода стал популярным вахтовый метод к освоению природных богатств Арктики. Еще в федеральном законе № 78-ФЗ от 19.06.1996 г.¹ вахтовый метод освоения Арктики рассматривался как

¹Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации (в ред. от 02.01.2000): федер. закон Рос. Федерации от 19 июня 1996 г. № 78-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24 мая 1996 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 5 июня 1996 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 26. Ст. 3030; 2000. № 2. Ст. 151.

механизм формирования системы обеспечения трудовыми ресурсами и расселения населения на Севере России. Его сторонники апеллируют к необходимости снижения издержек по поддержанию инфраструктуры в суровых климатических условиях, оптимизации расходов и других экономически обоснованных заключений, призванных увеличить эффективность затрачиваемых государством и компаниями средств.

С начала 1990-х годов на вооружение была принята концепция, согласно которой осваивать Российскую Арктику казалось неперспективно, поскольку экономические выгоды неочевидны, а издержки велики. Концепция исходила из того, что среди 27 субъектов РФ, законодательно относимых к Крайнему Северу, только 6 являлись донорами, а остальные были реципиентами федерального бюджета со слабо развитой промышленной и социальной инфраструктурой и низким уровнем жизни [2]. В итоге произошли резкое сокращение федеральных расходов на развитие и жизнеобеспечение северных территорий, замораживание льгот для прибывающих на Север по приглашению частных компаний, были применены районные коэффициенты к заработной плате только для бюджетного сектора и т. д.

В Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера (2000 год) отмечалось, что сложившаяся система государственной поддержки вошла в противоречие с развивающимися экономическими и федеративными отношениями. В частности, указывалось на «архаичный характер предоставления северных гарантий и компенсаций и чрезмерно расширенный круг их получателей»². В принятых за последнее десятилетие программных документах не Север, а Арктика выделяется в качестве стратегического объекта государственной

политики. Закрепление тенденции повышения роли Арктики в ущерб развитию Севера в российском законодательстве негативно воспринимается экспертным сообществом³. Власти ряда северных регионов выступают с предложениями по расширению Арктической зоны РФ (АЗРФ).

Второй, политико-экологический, подход, разрабатываемый на экспертном уровне, заключается в необходимости комплексного развития территорий Севера, создания комфортных условий для проживания населения. Речь идет о расширенном толковании АЗРФ, включающем большинство северных территорий, и о необходимости целенаправленной государственной политики по Арктике и Северу, в частности разработки нормативно-правовой базы, включающей специальный закон об Арктике. По нашему мнению, решение демографических проблем, закрепление населения, прежде всего трудовых ресурсов, на территориях Крайнего Севера выступают важнейшими государственными задачами, особенно актуальными в условиях современной геополитической ситуации.

Обезлюживание северных территорий не грозит напрямую утратой государственного суверенитета АЗРФ. Однако продолжение данной тенденции в среднесрочной перспективе породит серьезные риски геоэкономического и геополитического характера. Коренное местное население помимо адаптации к климатическим условиям обладает особыми императивными характеристиками: чувством Родины, восприятием территории в качестве «своей», что подразумевает широкий спектр социогуманитарных характеристик – от бережного отношения к хрупкой природе Арктики (малая родина) до осознания единства своей судьбы с Россией (большая Родина). Опустынивание простран-

²Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера (утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 7 марта 2000 г. № 198). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbodu=&prevDoc=102066783&backlink=1&nd=102064830> (дата обращения: 09.02.2016).

³Стенограмма парламентских слушаний на тему «Правовое обеспечение социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации». 29.11.2013. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/36225> (дата обращения: 08.02.2016).

ИСТОРИЯ

ства АЗРФ будет означать слом многовекового цивилизационного усилия русского народа по колонизации территорий Севера.

Проводимая в русле экономико-технократического подхода политика оказывала негативное влияние на демографическую ситуацию в регионах АЗРФ, что нашло отражение как в естественной убыли населения, так и в закреплении отрицательного миграционного сальдо в большинстве субъектов, относящихся к АЗРФ (табл. 1). Резко ухудшилось качество жизни большинства населения макрзоны, что сказалось на состоянии здоровья и продолжительности жизни.

Начиная с 90-х годов миграционный отток стал доминирующей тенденцией для северных регионов России, а проживание на Севере – экономически непривлекательным. С 1990 по 2014 год численность населения Севера России уменьшилась с 9807 до 7834 тыс. чел., т. е. сово-

купные потери населения северных регионов составили 1 млн 973 тыс. чел. Важно отметить, что следствием резкой смены приоритетов деятельности государства в отношении северных регионов в 1990-е – начале 2000-х годов является снижение мотивации работы и жизни на Севере для высококвалифицированных кадров и молодежи. Уровень оплаты труда перестает компенсировать затраты на жизнь в условиях Севера. Потери населения в европейской и азиатской частях Севера России серьезно отличаются. Если Европейский Север начиная с 1990 года по настоящее время продолжает терять население, то Азиатский Север в 2000-е годы характеризуется положительной динамикой численности населения.

Таким образом, в районах Европейского Севера России с начала 1990-х миграции являются фактором разрушения демографического и трудового потенциалов, целенаправленно создаваемых на протяжении длительного времени.

Таблица 1

ЧИСЛЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ СЕВЕРНЫХ СУБЪЕКТОВ, ТЕРРИТОРИИ КОТОРЫХ ОТНОСЯТСЯ К РАЙОНАМ КРАЙНЕГО СЕВЕРА И ПРИРАВНЕННЫМ К НИМ МЕСТНОСТЯМ, тыс. чел.

| Регион | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2009 | 2014 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Российская Федерация (без Крымского ФО) | 147 665 | 148 460 | 146 890 | 143 474 | 141 904 | 143 972 |
| Север России | 9 807 | 9 111 | 8 509 | 8 295 | 8 204 | 7 834 |
| Европейский Север | 4 808 | 4 493 | 4 124 | 3 877 | 3 751 | 3 408 |
| Республика Карелия | 792 | 771 | 735 | 703 | 688 | 633 |
| Республика Коми | 1 249 | 1 157 | 1 058 | 996 | 959 | 864 |
| Архангельская область | 1 576 | 1 498 | 1 390 | 1 305 | 1 262 | 1 140 |
| Мурманская область | 1 191 | 1 067 | 941 | 873 | 842 | 771 |
| Азиатский Север | 4 999 | 4 618 | 4 385 | 4 418 | 4 453 | 4 426 |
| Республика Саха (Якутия) | 1 111 | 1 037 | 963 | 951 | 950 | 957 |
| Республика Тыва | 313 | 303 | 306 | 308 | 314 | 314 |
| Таймырский (Долгано-Ненецкий) | 52 | 43 | 38 | 39 | 37 | – |
| Эвенкийский АО | 24 | 20 | 18 | 18 | 16 | – |
| Камчатский край | 477 | 422 | 372 | 352 | 344 | 317 |
| Магаданская область | 390 | 267 | 202 | 175 | 163 | 148 |
| Сахалинская область | 714 | 659 | 569 | 532 | 515 | 488 |
| Ханты-Мансийский АО – Югра | 1 267 | 1 293 | 1 360 | 1 469 | 1 520 | 1 612 |
| Ямало-Ненецкий АО | 489 | 478 | 496 | 523 | 544 | 540 |
| Чукотский АО | 162 | 96 | 61 | 51 | 50 | 50 |

Примечание: в таблице представлены данные на 01.01.2015 года.

Это привело к сокращению абсолютной численности населения всех субъектов Европейского Севера и снижению удельного веса данных территорий в общей численности населения страны.

Важные тенденции в динамике этнодемографических процессов в регионах Крайнего Севера на основе анализа материалов переписей населения отмечает профессор Ф.Х. Соколова: «...в результате нисходящей демографической динамики и оттока населения из регионов Крайнего Севера общая численность русских сократилась на 1,7 млн чел., или на 23,2 %. Их удельный вес среди населения арктических субъектов уменьшился с 77,5 % до 75,8 %, что было ниже средних российских значений на 5,1 %. В Чукотском АО и Республике Саха (Якутия) русские составили менее 50 % населения, 49,6 % и 36,9 % соответственно. В Ненецком и Ямало-Ненецком АО, Республике Коми удельный вес русских едва превышал 60 % населения территорий. Одновременно в Архангельской области и Красноярском крае их общая численность существенно превысила общероссийские показатели и составила 93,6 % и 88 % соответственно. К средним значениям по РФ приближается численность русских в Мурманской области – 80,8 %» [3, с. 160].

В настоящее время ситуация принципиально не изменилась: массовый выезд населения с территорий Европейского Севера сочетается с естественной убылью населения. В качестве гипотезы потери населения регионами Европейского Севера можно предложить существование сильных аттракторов: Москва и Санкт-Петербург притягивают мигрантов Северо-Запада России. В азиатской части аналогичные по притяжению мигрантов аттракторы отсутствуют. Дополнительным фактором оттока населения из регионов Европейского Севера выступают процессы деиндустриализации экономики. Регионы-бенефициары миграционного притока, напротив, характеризуют процессы реиндустриализации,

связанные с развитием приоритетных проектов топливно-энергетического комплекса.

На Европейском Севере наибольшие потери в абсолютной численности населения с 1990 по 2014 год понесла Архангельская область (436 тыс. чел.), на втором месте – Мурманская область (420 тыс. чел.), на третьем – Республика Коми (385 тыс. чел.). Миграционный отток квалифицированных кадров и молодежи, т. е. экономически активного населения области, означает деградацию человеческого капитала региона. «Интенсификация потоков капитала, товаров и услуг невозможна без параллельных потоков людей, в частности трудовой миграции, которая способствует передаче самого ценного ресурса – человеческого капитала как совокупной энергии и социальных качеств мотивированной на миграцию личности» [4, с. 6].

По данным переписи 2010 года, по сравнению с переписью 2002 года численность населения Архангельской области уменьшилась на 108,9 тыс. чел., или на 8,1 %, в т. ч. в городских населенных пунктах – на 70,6 тыс. чел. (7,1 %), в сельской местности – на 38,3 тыс. чел. (11,4 %)⁴. Важно отметить заметное сокращение числа людей трудоспособного возраста в Архангельской области. Для миграционной ситуации, сложившейся в Мурманской области, характерны те же тенденции, что и для остальных регионов Европейского Севера России, главной из которых выступает устойчивое отрицательное сальдо миграции. С 1990 по 2014 год население Мурманской области сократилось с 1191 до 771 тыс. чел., а население Республики Коми с 1990 по 2013 год – с 1248,9 до 880,6 тыс. чел. Профессор В.В. Фаузер указывает на негативную тенденцию в структуре миграций, сформировавшуюся с начала 90-х годов XX века: «Одна из самых нежелательных перемен – прекращение миграционного роста городов. В 1996–2000 гг. объем прибытий в города уменьшился по сравнению

⁴Об итогах Всероссийской переписи населения 2010 года в Архангельской области. URL: http://arhangelskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/arhangelskstat/ru/census_and_researching/census/national_census_2010/information_for_media_2010/ebba46804f2f6611adb3ff3a99b5ae2d (дата обращения: 07.02.2016).

с 1986–1990 гг. в 2,9 раза, в 2006–2010 гг. – в 5,2 раза по сравнению с 1986–1990 гг.» [5, с. 172]. Аналогичная с Республикой Коми ситуация и в Архангельской области.

Результаты социологических исследований свидетельствуют о том, что на Европейском Севере существует высокий уровень потенциальной миграции. На миграционные установки северян определяющее влияние оказывают факторы комфортности и безопасности проживания в регионе. По результатам социологического исследования, проведенного в Архангельской и Мурманской областях, Ненецком автономном округе в 2014–2015 годах, более 50 % опрошенных трудоспособного возраста (18–49 лет) хотят переехать в другой регион. Наиболее сильны желания покинуть Север у жителей региональных центров (Архангельск и Мурманск) [6, с. 25]. Среди выталкивающих факторов миграционного поведения преобладают социально-экономические, природно-климатические и экологические. Исследователи отмечают, что анализ фокус-групповых дискуссий показал: большинство северян готово примириться с природно-климатическими факторами при более высоком уровне качества жизни. Респонденты указывали на то, что в советское время «северные» льготы компенсировали издержки проживания в суровом климате. Таким образом, два из трех основных выталкивающих факторов – социально-экономический и экологический – поддаются корректировке посредством изменения императивов государственной политики России в АЗРФ.

В связи с вышеизложенным особый интерес приобретает изучение зарубежного опыта по формированию населения в арктических зонах. По мнению профессора С.Н. Леонова, проблема формирования рациональной системы расселения является следствием нерешенности на федеральном уровне дилеммы развития рос-

сийского Крайнего Севера – заселять или осваивать эти территории? Единого решения по данному вопросу не предложено и мировым сообществом. К настоящему времени можно выделить два варианта решения этой проблемы – скандинавский и американский (включает опыт США и Канады) [7, с. 17]. Так, последний нацелен в первую очередь на освоение природных ресурсов приарктической зоны, поэтому главной целью в Канаде и США является формирование населения на севере, а привлечение туда трудовых ресурсов.

Особенно широко вахтовый и экспедиционный методы практикуются в Канаде. Административно Дальний Север Канады включает в себя три территории: Юкон, Нунавут и Северо-Западную территорию, вместе занимающие около 40 % площади всей страны. Данные территории характеризуются крайне низкой плотностью населения, которая составляет лишь 0,3 % от общего населения Канады (по 0,1 % приходится на каждую из территорий). Однако статистические данные свидетельствуют, что за период с 2011 по 2015 год население Юкона увеличилось с 35,4 до 37,4 тыс. чел., Северо-Западной территории – с 43,5 до 44,1 тыс., а в Нунавуте – с 24,2 до 36,9 тыс. чел.⁵ Таким образом, прирост населения происходит не за счет притока населения, а за счет высокого уровня рождаемости, в несколько раз превышающего показатели смертности. Около половины населения данных территорий составляют коренные народы (индейцы и эскимосы), за счет которых происходит устойчивый прирост, несмотря на самые высокие по стране показатели детской смертности⁶. Рассматриваемые территории Северной Канады являются богатейшим в ресурсном отношении регионом, для освоения которого требуются развитая промышленная инфраструктура и высококвалифицированные кадры. При решении данной задачи

⁵Statistics Canada, CANSIM 051-0001. URL: <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&retrLang=eng&id=0510001&&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=37&tabMode=dataTable&csid=> (дата обращения: 23.01.2016).

⁶Statistics Canada, CANSIM 102-05-04. URL: <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=eng&retrLang=eng&id=0510001&&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=37&tabMode=dataTable&csid=> (дата обращения: 23.01.2016).

правительство Канады учитывает ряд ключевых факторов.

Во-первых, одним из основных приоритетов государства при освоении Севера страны является соблюдение прав коренных народов, которые ведут традиционный образ жизни и традиционное хозяйство (охота, рыбный и зверобойный промыслы). Для этого важно сохранять традиционную систему природопользования, позволяющую обеспечивать социально-культурную целостность коренного населения Севера. В данной ситуации высок риск возникновения конфликта интересов промышленных компаний, осуществляющих добычу ресурсов в регионе, и коренных народов, для жизнедеятельности которых требуются обширные территории и целостные экосистемы. Федеральный центр играет определяющую роль в управлении северными территориями Канады, осуществляющемся через министерство по делам индейцев и Севера Канады, которое находится в постоянном диалоге с местными властями и сообществами.

Во-вторых, при освоении региона одной из ключевых задач государства является создание привлекательных социально-экономических условий, позволяющих населению реализовать право «равных возможностей в области доступа к товарам и услугам вне зависимости от места проживания» [8]. При освоении ресурсного потенциала региона политическим императивом выступает сохранение хрупкого экологического баланса, минимизировать влияние на который позволят бережное природопользование, применение модели устойчивого развития в регионе и использование в ходе промышленного освоения региона передовых технологий. Подчеркнем, что изначально канадское правительство не ставило задачу «заселить» терри-

тории Дальнего Севера (хотя в 1960–70-е годы в отношении так называемого Среднего Севера подобные попытки предпринимались) [9, с. 122]. Основной задачей государства здесь является привлечение квалифицированной рабочей силы в необходимом количестве для реализации конкретных проектов.

В целом можно выделить *три основных пути формирования населения на северных территориях Канады*: привлечение населения из других регионов страны, создание социально-экономических условий для местного (аборигенного) населения (в этих случаях решающая роль остается за государством) и привлечение трудовых ресурсов частными компаниями. Привлечение трудовых ресурсов на север страны стимулируется мощной социальной и материальной поддержкой⁷. В отношении северных территорий специально разработан особый трансфертный режим – «Формула финансирования территории» («Territorial Formula Financing»): он подразумевает ежегодное финансирование правительств трех территорий⁸. Второй подход к закреплению населения – это реализация политики по содействию занятости коренного населения, которая осуществляется через ряд специально разработанных программ: «Инициатива по трудовой занятости коренного населения» («Aboriginal Workforce Participation Initiative»), «Стратегия занятости молодежи среди коренного населения» («First Nations and Inuit Youth Employment Strategy»)⁹. Третий подход, заключающийся в привлечении трудовых ресурсов частным бизнесом, характеризуется основной задачей последнего: получать больше прибыли при минимуме затрат, в т. ч. и на рабочую силу. Поэтому зачастую на некоторые предприятия нанимаются иностранные рабочие низкой квалификации с невысокими

⁷Statistics Canada, National Household Survey. URL: <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/index-eng.cfm> (дата обращения: 23.01.2016).

⁸Territorial Formula Financing. Department of Finance. URL: <http://www.fin.gc.ca/fedprov/tff-eng.asp> (дата обращения: 25.01.2016).

⁹Indigenous and Northern Affairs Canada. URL: <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100033796/1100100033797> (дата обращения: 18.01.2016).

требованиями к уровню заработной платы и условиям жизни.

При оценке *региональной политики США в отношении штата Аляска* выделим несколько ключевых позиций. Во-первых, это демографическая ситуация в штате. Ее оценка позволяет определить демографические риски и необходимость проведения целенаправленной политики «заселения» штата. Штат Аляска является крупнейшим по территории штатом США с довольно низкой плотностью населения¹⁰ – 0,49 чел. на км². В отличие от северных территорий Канады, где доля коренного населения составляет около 50 %, на Аляске этот показатель равен 17 %.

По переписи 2015 года население Аляски составляет 737,6 тыс. чел.¹¹ В период с 1946 по 2015 год население штата выросло в 7 раз. Исходя из этого, у государства отсутствует потребность в намеренном «заселении» штата. Политика федерального центра в отношении северного штата характеризуется выраженной социальной направленностью в таких сферах, как здравоохранение и образование; пенсионеры получают дополнительное пособие в размере 250 долл. в неделю. Налогообложение населения Аляски в среднем в 2 раза ниже, чем в других штатах, а большая часть налогового бремени ложится на плечи крупных корпораций, которые ресурсно осваивают Аляску [10]. В интересах роста благосостояния населения созданы Постоянный фонд Аляски (Alaska Permanent Fund) и Конституционный бюджетный резервный фонд (Constitutional Budget Reserve Fund) – он является стабилизационным. Минимальный размер заработной платы на Аляске, установленный федеральным центром на 2016 год, составляет 9,75 долл. в час,

занимая 3-е место по стране¹². Жители Аляски не имеют льгот, которыми, например, обеспечивает жителей районов Крайнего Севера российское государство (укороченная рабочая неделя, «северные надбавки» и т. д.). Уровень безработицы на Аляске несколько выше, чем в целом по стране (4,8 %), и на конец 2015 года составлял 6,6 %¹³. Экономика Аляски динамично развивается: несмотря на истощение месторождений нефти и снижение ее добычи, благосостояние населения Аляски неизменно растет¹⁴. И в этом немаловажную роль играет государство – оно содействует социально-экономическому развитию региона. «Аляска идет по пути выравнивания социальных противоречий, по пути социальной справедливости» [10].

Таким образом, правительство США и власти штата реализуют на территории Аляски социально-ориентированную политику, не ставящую приоритетной целью «заселение» региона, но формирующую все предпосылки для его социально-экономического развития.

Принципиально иным вариантом, нацеленным на заселение северных провинций, является скандинавский путь. Он реализуется с опорой на местные ресурсы и постоянное население, проживающее в субарктических районах и занимающееся традиционными видами деятельности: лесным хозяйством, рыболовством и оленеводством. Целенаправленную политику заселения северных регионов страны норвежское правительство проводит в связи с неустойчивой демографической ситуацией как в целом по стране, так и на ее севере.

Статистика, представленная в *табл. 2*, свидетельствует об увеличении населения почти на 49 тыс. чел. (около 1 %) в годовой период

¹⁰State of Alaska. URL: <http://infoamerica.ru/shtat-alyaska.html> (дата обращения: 20.01.2016).

¹¹Department of Labor and Workforce Development. URL <http://laborstats.alaska.gov/pop/poppest.htm> (дата обращения: 20.01.2016).

¹²Division of Labor Standards and Safety. URL: <http://labor.alaska.gov/lss/whact.htm> (дата обращения: 20.01.2016).

¹³Department of Labor and Workforce Development.

¹⁴Division of Oil and Gas. URL: <http://dog.dnr.alaska.gov/Royalty/Production.htm> (дата обращения: 20.01.2016).

Таблица 2

ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЯ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ НОРВЕГИИ

| Показатель | 3-й квартал 2014 | 3-й квартал 2015 | Количественные различия |
|------------------------------|------------------|------------------|-------------------------|
| Население на начало квартала | 5 137 679 | 5 189 435 | 51 756 |
| Число рождений | 15 579 | 15 962 | 383 |
| Число смертей | 9 747 | 9 371 | -376 |
| Нетто миграции | 12 940 | 9 408 | -3 532 |
| Рост населения | 18 772 | 15 999 | -2 773 |
| Население на конец квартала | 5 156 451 | 5 205 434 | 48 983 |

с конца 2014 года, однако рост происходит не столько за счет естественного прироста населения, сколько за счет миграции. Такая ситуация, когда внешняя миграция стала превалировать над ростом рождаемости в несколько раз, сложилась в стране с 2007 года¹⁵. Динамика внутренней и внешней миграции в северных провинциях Норвегии показывает, что отток местного населения из них – самый высокий по стране. Такие данные свидетельствуют о целенаправленной политике норвежского правительства по заселению северных провинций, однако происходит это за счет иммигрантов, большую часть которых в 2015 году составили выходцы из Польши, Сирии и Эритреи¹⁶. На наш взгляд, подобная политика неминуемо будет способствовать росту межэтнической напряженности и увеличению социально дестабилизирующих факторов.

Для привлечения населения в северные провинции страны Норвегия использует целый комплекс мер. Занимая первое место по уровню благополучия, Норвегия, как и другие развитые страны, перераспределяет налоговые отчисления, снижает налоговые ставки и предпринимает иные меры экономического воздействия стимулирующего характера в отношении своих северных провинций: Нурланд, Тромсе, Финнмарк и архипелаг Шпицберген. В социальной сфере осуществляется полити-

ка выравнивания условий жизни с обжитыми центральными и южными регионами. Норвегия проводит политику активного вмешательства государства в вопросы экономического развития северных провинций с целью предотвращения оттока населения в южные районы страны. Так, в отношении провинций Тромсе и Финнмарк, где проживает всего 2,6 % населения страны, государство осуществляет: списание кредитов на получение образования и стипендий ученикам старших классов средней школы, проживающим в населенных пунктах, где нет таких школ; увеличение размера выплат по социальному страхованию детей; субсидирование оленеводства; также предусмотрена региональная надбавка к заработной плате учителей дошкольных учреждений и бесплатно оказывается юридическая помощь [11].

Таким образом, региональная политика Норвегии ориентирована на поддержание устойчивого развития северных регионов страны. Государственная стратегия реализации этой политики на 2011–2030 годы определена в правительственном послании стортингу № 7 «Северные районы – видение и инструменты» (2011–2012). В соответствии с правительственными предложениями на реализацию проектов, связанных с развитием северных районов страны в 2013 году, из государственного бюджета

¹⁵Statistics Norway. URL: <http://www.ssb.no/en/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal> (дата обращения: 20.01.2016).

¹⁶Там же.

ИСТОРИЯ

Норвегии было выделено 373,0 млн долл., в 2014 году эта сумма повышена до 413,3 млн долл.¹⁷

Авторы статьи солидарны с С.Н. Леоновым, который отмечает, что если исходить из природно-климатических и ресурсных предпосылок, то для большей части территории России с ее крайне суровым климатом больше подходит канадская модель. Исключение составляет лишь Европейский Север, где зима значительно мягче, чем за Уралом. Однако применимость канадской модели ограничена, т. к. за советские годы в стране была создана гигантская инфраструктура, связывающая северные территории с материком, построена сеть городов, рассчитанных на постоянное проживание. Причем старые населенные пункты, созданные в доиндустриальную эпоху коренным или старожильским населением Российской Арктики, привязаны к естественным транспортным путям, обеспечивая оптимальный доступ к возобновляемым биологическим ресурсам, чего нельзя сказать о населенных пунктах, созданных при рудниках и нефтепромыслах.

Необходимо разрабатывать и внедрять научно обоснованные подходы к формированию государственной политики в отношении населения АЗРФ. В Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера (2000), Основах государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 года (2009), Стратегии развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (2013) нет разделов, посвященных решению проблемы расселения населения в субъектах, входящих в АЗРФ. Социально-экономическое развитие Европейского Севера в перспективе будет осуществляться в условиях сокращения численности населения в трудоспособном возрасте, что приведет к росту дефицита рабочей силы, повышению демографической нагрузки на работающее население. Дефицит экономически активного населения может усугубляться несбалансированностью спроса и предложения рабочей силы

по отраслям, профессиям и регионам. Таким образом, в перспективе Европейский Север вновь, как и в начальный период освоения, будет нуждаться во внешних трудовых ресурсах.

Исходя из актуальности демографических проблем Европейского Севера, целесообразно сформулировать наиболее важные задачи государственной политики в этой сфере. По нашему мнению, государственная политика в АЗРФ должна ориентироваться на демографический потенциал северных регионов. Внутророссийская миграция играет доминирующую роль в общем объеме перемещений на Европейском Севере. Государство и бизнес должны использовать потенциал внутренней миграции, в т. ч. путем более полного учета специфики региона в заработной плате, затрат на воспроизводство рабочей силы, модернизации системы гарантий и компенсаций. Следует закрепить ответственность работодателей за обеспечение северных гарантий и компенсаций независимо от формы собственности предприятий и организаций.

Для сокращения оттока населения из регионов Европейского Севера необходимо решение комплекса проблем, связанных с пересмотром концепции освоения Севера России применительно к современным условиям: Европейский Север не должен по-прежнему оставаться преимущественно источником сырья для экономики. Важной задачей государственной политики выступает реиндустриализация экономики регионов АЗРФ путем создания сети специальных территорий опережающего развития. Реиндустриализация экономики АЗРФ должна стать основой развития социальной инфраструктуры, медицины, образования, рынка труда регионов Севера. Формирование государственной политики по освоению территорий Крайнего Севера должно способствовать созданию комфортных условий проживания в районах с экстремальными природно-климатическими условиями, что позволит закрепить адаптировавшееся к суровой внешней среде население и снизить негативные последствия миграции.

¹⁷Торговое представительство Российской Федерации в Королевстве Норвегия. URL: <http://www.rusnorge.com/?p=3357> (дата обращения: 20.01.2016).

Список литературы

1. Пиласов А.Н. Контуры стратегии развития Арктической зоны России // Арктика: экология и экономика. 2011. № 1. С. 38–47.
2. Минакир П.А., Леонов С.Н. Методологические проблемы прогнозирования развития Арктики Дальнего Востока России // Вестн. Мурман. гос. техн. ун-та. 2014. Т. 17, № 3. С. 540–551.
3. Соколова Ф.Х. Этнодемографические процессы в Российской Арктике // Арктика и Север. 2015. № 21. С. 151–164.
4. Гриценко Г.Д., Дмитриев А.В., Маслова Т.Ф. Мигранты в социокультурном пространстве региона. Социологические очерки: моногр. М., 2009. 176 с.
5. Фаузер В.В. Миграционные процессы в Республике Коми: оценка и тенденции протекания // Институты развития демографической системы общества: сб. материалов V Урал. демограф. форума с междунар. участием, г. Екатеринбург, 5–6 июня 2014 года. Екатеринбург, 2014. С. 170–175.
6. Арктика для людей: итоги социологического проекта по теме «Состояние и перспективы социально-экономического развития арктических регионов России в представлениях жителей Европейского Севера» / науч. рук. проекта, ред.-сост. И.В. Каторин. Архангельск, 2015. 68 с.
7. Леонов С.Н. Проблемы и перспективы развития Арктической зоны Дальнего Востока России // Экономика Востока России. 2014. № 2. С. 14–19.
8. Фаузер В.В., Назарова И.Г. Формирование населения и человеческих ресурсов: опыт северных стран. URL: <http://koet.syktsu.ru/vestnik/2010/2010-3/10/10.htm> (дата обращения: 22.01.2016).
9. Черкасов А.И. Канадский Север: хозяйство, люди, отношения с Россией. URL: <http://geo.1september.ru/article.php?ID=200502402> (дата обращения: 26.01.2016).
10. Агранат Г.А. Аляска: новая модель развития ресурсного региона. URL: <http://geo.1september.ru/articles/2002/37/02> (дата обращения: 20.01.2016).
11. Жуков М. Арктика. Третий подход. URL: <http://rareearth.ru/ru/pub/20151103/01739.html> (дата обращения: 28.01.2016).

References

1. Pilyasov A.N. Kontury strategii razvitiya Arkticheskoy zony Rossii [Outlines of the Strategy for the Development of Russia's Arctic Zone]. *Arktika: ekologiya i ekonomika*, 2011, no. 1, pp. 38–47.
2. Minakir P.A., Leonov S.N. Metodologicheskie problemy prognozirovaniya razvitiya Arktiki Dal'nego Vostoka Rossii [Methodological Problems of Development of the Russian Far East Arctic Zone]. *Vestnik Murmanskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta*, 2014, vol. 17, no. 3, pp. 540–551.
3. Sokolova F.Kh. Etnodemograficheskie protsessy v Rossiyskoy Arktike [Ethnic and Demographic Processes in the Russian Arctic]. *Arktika i Sever*, 2015, no. 21, pp. 151–164.
4. Gritsenko G.D., Dmitriev A.V., Maslova T.F. *Migranty v sotsiokul'turnom prostranstve regiona. Sotsiologicheskie ocherki* [Migrants in the Sociocultural Space of the Region. Sociological Essays]. Moscow, 2009. 175 p.
5. Fauzer V.V. Migratsionnye protsessy v Respublike Komi: otsenka i tendentsii protekaniya [Migration Processes in the Komi Republic: Evaluation and Trends]. *Instituty razvitiya demograficheskoy sistemy obshchestva: sb. materialov V Ural. demograf. foruma s mezhdunar. uchastiem* [Institutes of Demographic System Development of Society: Proc. 5th Urals Demogr. Forum with Int. Participation]. Yekaterinburg, 5–6 June 2014. Yekaterinburg, 2014, pp. 170–175.
6. *Arktika dlya lyudey: itogi sotsiologicheskogo proekta po teme "Sostoyanie i perspektivy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya arkticheskikh regionov Rossii v predstavleniyakh zhiteley Evropeyskogo Severa"* [Arctic for the People: Results of the Sociological Project "State and Prospects of the Socioeconomic Development of Russian Arctic Regions Through the Eyes of the Population of the European North"]. Ed. by I.V. Katorin. Arkhangelsk, 2015. 68 p.
7. Leonov S.N. Problemy i perspektivy razvitiya Arkticheskoy zony Dal'nego Vostoka Rossii [Problems and Prospects of Development of the Arctic Zone of the Russian Far East]. *Ekonomika Vostoka Rossii*, 2014, no. 2, pp. 14–19.
8. Fauzer V.V., Nazarova I.G. *Formirovanie naseleniya i chelovecheskikh resursov: opyt severnykh stran* [Formation of the Population and Human Resources: Experience of Northern Countries]. Available at: <http://koet.syktsu.ru/vestnik/2010/2010-3/10/10.htm> (accessed 22 January 2016).

9. Cherkasov A.I. *Kanadskiy Sever: khozyaystvo, lyudi, otnosheniya s Rossiey* [Canadian North: Economy, People, Relations with Russia]. Available at: <http://geo.1september.ru/article.php?ID=200502402> (accessed 26 January 2016).

10. Agranat G.A. *Alyaska: novaya model' razvitiya resursnogo regiona* [Alaska: A New Model of Development of the Resource Region]. Available at: <http://geo.1september.ru/articles/2002/37/02> (accessed 20 January 2016).

11. Zhukov M. *Arktika. Tretiy podkhod* [The Arctic. Approach No. 3]. Available at: <http://rareearth.ru/ru/pub/20151103/01739.html> (accessed 28 January 2016).

DOI: 10.17238/issn2227-6564.2016.6.33

Marina M. Panikar

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov
prosp. Lomonosova 2, Arkhangelsk, 163002, Russian Federation;
e-mail: mpanikar@yandex.ru

Aleksandr E. Shaparov

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov
prosp. Lomonosova 2, Arkhangelsk, 163002, Russian Federation;
e-mail: teledvina@rambler.ru

IMPERATIVES OF THE CURRENT STATE POLICY OF THE ARCTIC COUNTRIES ON FAR NORTH DEVELOPMENT

This article analyses factors affecting the population dynamics in the Far North, the political one, in our opinion, being the most important of them. Special attention is paid to the causes and consequences of migration in northern regions. The article studies key national and foreign models of state policy on northern regions development, which influence the population dynamics. The main governance approaches to the development of the Russian Arctic zone are described here through their effect on migration processes in the region. The authors of this paper applied methods of systems analysis, as well as historical, institutional, and comparative approaches. We studied Canadian, American and Norwegian experience in forming manpower and population in northern territories. In addition, we described the measures of state support of Canada and Norway for the northern population. Further, the application of the political ecology approach to the effectiveness analysis of state policy was substantiated. We argue in favour of state policy on resettlement, taking into account the geographical, climatic, and economic peculiarities of society in the Far North. Moreover, key factors, trends, causes and consequences of migration in the European North of Russia were determined. We believe that in order to reduce out-migration from the European North, the concept of Russian North development needs to be revised in view of the current situation. A conclusion is made that the introduction of the economic-technocratic approach as an imperative of state policy destroys the demographic and labour potential of Russian northern regions that has been systematically developed over many years. We also provide recommendations for improving Russia's state policy on the Far North regions.

Keywords: *Arctic zone, European North, High North, Canada's Far North, Alaska, northern provinces of Norway, political ecology.*

Поступила: 23.05.2016
Received: 23 May 2016

For citation: Panikar M.M., Shaparov A.E. Imperatives of the Current State Policy of the Arctic Countries on Far North Development. *Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Ser.: Gumanitarnye i sotsial'nye nauki*, 2016, no. 6, pp. 33–44. DOI: 10.17238/issn2227-6564.2016.6.33.