

М. Б. Ильичева

СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИИ И СТРАН СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ В ГУМАНИТАРНОЙ СФЕРЕ В КОНЦЕ XX — НАЧАЛЕ XXI вв. (НА ПРИМЕРЕ МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ)

1990-е гг. дали начало широкому сотрудничеству стран Запада и России в самых разнообразных областях. Особенностью его стали международные контакты на региональном уровне и внимание к социальным проектам. Именно региональное сотрудничество позволило сохранить и развить потенциал международных отношений, накопленный в предыдущую эпоху, и придать ему новые формы. Социальная сфера в это переходное десятилетие подверглась наиболее разрушительному воздействию реформ, и зарубежная помощь, как предполагалось, могла и должна была смягчить их последствия.

На фоне общей неэффективности политики Международного валютного фонда и Всемирного банка в России, о чем еще идут споры¹, особое внимание привлекает деятельность множества негосударственных общественных организаций. Будучи зачастую небольшими, они действовали и продолжают действовать в России на уровне «низовых» контактов и «народной дипломатии».

Негосударственные организации особенно активны в социальной сфере, влияя на становление демократических институтов, гражданского общества, новых социальных структур в постсоветской России. Социальные проекты, которые они осуществляют, затрагивают вопросы повседневной жизни значительного числа россиян, воздействуют на их отношение к окружающей действительности, психологические установки, образ мыслей и реальные поступки. Изучать деятельность этих организаций в России начали недавно²; тем важнее определить ее основные цели, задачи, круг приоритетных интересов.

В приграничных областях России социально-гуманитарная работа зарубежных стран стала одним из ведущих направлений регионального сотрудничества. Особенно показателен в этом отношении пример Северо-Западных районов страны, соседствующих со странами Скандинавии и Финляндией. Северные страны имеют давний опыт международного сотрудничества в социальной сфере, большие достижения в разработке теории социального развития и практики социального сотрудничества, проверенные модели взаимодействия государственных и общественных структур, общества и индивида³. Уникальные условия для развития региональных международных контактов, сложившиеся здесь к началу 1990-х гг., привели к созданию международной организации нового типа — Баренцева Евро-Арктического региона.

Мурманская область с конца 1980-х гг. стала одним из центров регионального сотрудничества на Северо-Западе. Этому способствовали ее уникальные природные богатства, значительный энергетический потенциал, высокий уровень социально-экономического развития, геополитическое положение. Ведущими партнерами здесь выступили ближайшие соседи России — страны Скандинавии и Финляндия, имеющие в этом регионе стратегические интересы. В рамках Баренцева сотрудничества в Мурманской области

© М. Б. Ильичева, 2008

были реализованы серьезные проекты в сфере промышленности и бизнеса, экологии и энергетики, освоения природных ресурсов⁴.

Особое место заняли в региональном международном сотрудничестве в Мурманской области социально-гуманитарные проекты. Им уделяют значительное внимание работающие в области представительства зарубежных государственных структур и компаний. Однако основную деятельность в этой сфере осуществляют некоммерческие общественные организации. Именно они проводят в жизнь множество больших и малых проектов, затрагивающих повседневные интересы простых людей, в том числе наименее защищенных социальных групп. В Мурманской области, как, впрочем, и в других районах Северо-Запада России, активно действуют зарубежные благотворительные и религиозные организации, государственные и общественные фонды.

В связи с этим становится особенно актуальным изучение деятельности этих разнообразных структур. В научном плане тема эта абсолютно не исследована, хотя внимание журналистов она привлекает давно. Однако определение целей и задач зарубежных благотворителей, круга интересующих их проблем российского общества, механизмов реализации их социальных проектов и выявление степени и форм их воздействия на социально-экономическую и социально-политическую ситуацию в российских регионах все больше требует не только политического, но и научного анализа и осмысления. Это также дает возможность открыть проблему для изучения, как на региональном, так и на общероссийском и международном уровнях.

В Мурманской области многие социальные проблемы требуют пристального внимания государства и общества. Это старение населения, одиночество пожилых людей, влияние демографической ситуации на занятость. Трудности жизни на Севере особенно тяжело сказываются на инвалидах, сиротах, детях из неблагополучных семей, неполных семьях. К серьезным социальным проблемам относятся наркомания, распространение СПИДа, причем они затрагивают, прежде всего, молодежь. Многие из них возникли в последние десятилетия XX в., в эпоху перестройки. Итоги социально-экономических и политических реформ 1990-х гг. характеризуют этот период как один из наиболее драматичных в истории региона. В области выросли цены на потребительском рынке, повысилась инфляция, снизился жизненный уровень значительной части населения⁵. Численность населения Мурманской области в 1990-е гг. уменьшилась, по сравнению с 1980-ми гг., более чем на 170 тыс. человек, или на 15 %⁶. За период 1989–2002 гг. область потеряла почти четверть жителей⁷. Этот показатель оказался самым высоким среди регионов Европейского Севера России.

Такая ситуация обусловлена целым комплексом причин: миграционным оттоком населения, низкой рождаемостью, сокращением продолжительности жизни, особенно в промышленных районах. Один из аспектов миграции — выезд квалифицированных рабочих кадров в среднюю полосу — особенно характерен для Кольского полуострова. Следствием его стала нехватка специалистов и изменения в структуре занятости, что, однако, не уменьшило напряженности на рынке труда. В 1990-е гг. уровень безработицы в Мурманской области был в полтора раза выше среднероссийского⁸. Из-за медленного роста доходов в 1990-е гг. значительная часть населения находилась за чертой бедности. Тяжелее всего социально-экономические изменения отразились на положении пожилых людей, численность которых за 1990–2003 гг. возросла почти в полтора раза⁹.

Ухудшилась ситуация в сфере здравоохранения: недостаток средств на содержание лечебно-профилактических учреждений и развитие их материально-технической базы

не позволил в полной мере обеспечивать бесплатное медицинское обслуживание населения, а высокие цены на лекарственные препараты сделали их недоступными для многих жителей области.

Кроме того, сложная ситуация на рынке труда, безработица, миграционная подвижность населения и социальная напряженность оказали негативное влияние на криминогенную обстановку в регионе.

Таким образом, к наиболее острым социальным проблемам в Мурманской области в 1990-е гг. можно отнести: медленный рост экономики и доходов населения, распространение безработицы и бедности, миграционный отток населения, нехватку специалистов, снижение рождаемости, рост преступности, в том числе подростковой, увеличение числа детей, оставшихся без попечения родителей, рост численности работающих пенсионеров.

Разработанные правительством меры, направленные на улучшение социальной ситуации в области, успеха не принесли. Более того, многие федеральные и региональные программы из-за отсутствия финансирования или его недостаточности были приостановлены. Изменить положение можно было включением социальной сферы в крупные инвестиционные проекты, а также привлечением к сотрудничеству благотворительных организаций. Именно тогда, с конца 1990-х гг., социальная сфера стала одной из приоритетных в международных контактах Мурманской области. В это время здесь стали развертывать свою деятельность скандинавские благотворительные организации. Включились в эту работу и государственные органы и учреждения Северных стран, а также представительства международных организаций в регионе.

Приоритетными партнерами области в международном сотрудничестве являются Норвегия, Швеция, Финляндия. Российско-датские проекты пока серьезными масштабами не отличаются, хотя имеют тенденцию к развитию. Руководство области и официальные органы разных уровней активно участвуют в этих контактах, причем уделяют внимание не только государственным, но и неправительственным организациям. Региональное сотрудничество развивалось на основе двусторонних договоров и соглашений между Мурманской областью и северными губерниями Скандинавских стран и Финляндии, а также между областными структурами и рядом конкретных некоммерческих организаций.

Первые шаги к действительно серьезному взаимодействию в социальной сфере были сделаны в 1998–1999 гг., и стимулом к нему стал августовский финансовый кризис 1998 г. Социальный кризис, спровоцированный событиями «черного августа», произвел сильнейшее впечатление на членов делегации парламента Норвегии, которая прибыла в Мурманскую область в сентябре. Целью визита было обсуждение вопросов ядерной и экологической безопасности. Однако ситуация в России была воспринята норвежскими парламентариями как угроза безопасности Норвегии, как источник постоянной нестабильности в соседнем государстве. Члены делегации характеризовали свою поездку как «визит в эпицентр катастрофы». С этого момента норвежские партнеры начинают задумываться о новых приоритетах в сотрудничестве и инвестиционной политике¹⁰.

Однако прежде всего вырос объем традиционной гуманитарной помощи. Все партнеры Мурманской области резко увеличили поставки гуманитарных грузов, которые шли через Красный Крест. Если до 1 сентября область получила около 80 т гуманитарных грузов, то только за период с 15 сентября по 15 октября 1998 г. — уже около 300 т.¹¹ Финское правительство выделило около 5 млн финских марок на оказание помощи Мурманской области и Карелии, норвежская помощь Мурманской и Архангельской областям выросла с 3,5 млн до 5,5–6 млн норвежских крон, причем в кратчайшие сроки, уже осенью 1998 г.¹²

Гуманитарная помощь — в основном, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты, медицинское оборудование и т. п. — распределялась централизованно и была адресной. Грузы направлялись, прежде всего, в государственные социальные учреждения бюджетной сферы.

В частности, Норвежский Красный Крест предложил Мурманску поставить в область продуктов на сумму 7–8 млн долларов, что намного превышало планируемые расходы Федерального центра на поддержку Мурманской области в 1999 г.¹³ Чтобы контролировать распределение гуманитарной помощи, Норвежский Красный Крест открыл в Мурманске свое представительство.

Несмотря на проблемы с принятием гуманитарных грузов (российское законодательство ограничивало их объем и стоимость), именно поставки гуманитарной помощи в период с 1998 по 2001 гг. позволили снять социальную напряженность в регионе в период перестройки экономики.

Уже с 2000 г. помощь зарубежных партнеров все чаще принимает форму финансирования конкретных проектов. К этому пришли все страны Северной Европы, ведущие гуманитарную деятельность в Мурманской области. При этом наиболее активна в социальном сотрудничестве на Кольском полуострове Норвегия.

На территории области действовали или действуют по сей день представительства ряда крупнейших норвежских общественных организаций — «Норвежской Народной Помощи» (гуманитарная организация норвежского профсоюзного движения), Норвежского Красного Креста, неправительственных организаций «Спасем детей» и «SOS — детские деревни». Сфера их деятельности в России охватывает многие аспекты социальной политики и направлена на достижение качественных изменений социальной жизни и улучшение положения наименее защищенных групп населения.

Помимо непосредственной гуманитарной помощи как таковой, норвежские организации осуществляют проекты в следующих целевых областях:

- здравоохранение;
- социальная защита;
- интеграция инвалидов и социально незащищенных групп населения в общество;
- развитие гражданского общества;
- права человека и демократия, в частности, гендерное равноправие.

Самым ярким примером норвежской деятельности в области социального сотрудничества с Россией является работа некоммерческой благотворительной организации «Норвежская Народная Помощь». Свою деятельность на Северо-Западе России она начала с Мурманской области в 1989 г., а в 1998 г. открыла в Мурманске региональное представительство.

«Норвежская Народная Помощь» строила свою работу в регионе на основе сотрудничества с местными органами власти и представителями общественности. В 2001 г. она заключила трехсторонние договоры с Комитетом по социальной защите населения Мурманской области и администрациями муниципальных образований Терского, Печенгского и Ловозерского районов. Эти соглашения стали базовыми документами для проведения целого ряда проектов по нескольким направлениям.

Прежде всего, это проекты, направленные на оказание поддержки детям и семьям с детьми, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, и реабилитацию детей с ограниченными возможностями. Началась подготовка создания Центров социальной помощи семье и детям. Планировалось открыть три таких Центра в Мурманской области.

«Норвежская Народная Помощь» выделила в 2002–2003 гг. на эти цели 11,26 млн руб., в 2004 г. — 3,14 млн руб.; муниципальные власти — 7,2 млн руб.¹⁴

Центры социальной помощи семье и детям были открыты в 2002–2003 гг. Несмотря на сходную структуру и задачи, они имеют некоторые особенности в приоритетных программах и содержании работы. Так, в Печенгском Центре основное внимание направлено на реабилитацию детей-инвалидов, в Терском — на социальную реабилитацию несовершеннолетних и работу с семьей.

Вторым крупным проектом этого направления стало сотрудничество с Мончегорским домом-интернатом для умственно отсталых детей — единственным в области государственным учреждением для реабилитации и адаптации детей-инвалидов с глубокой умственной отсталостью. «Норвежской Народной Помощью» была разработан проект, направленный на повышение эффективности реабилитации таких детей. Итогом его стало введение новой, экспериментальной модели обслуживания и обучения воспитанников дома-интерната, при которой условия их жизни в интернате приближены к домашним.

Второе направление деятельности «Норвежской Народной Помощи» в рамках социального сотрудничества — мероприятия, связанные с улучшением качества жизни пожилых людей и инвалидов. В частности, в 2004 г. при Мончегорском доме-интернате для престарелых была открыта производственная мастерская по ремонту технических средств реабилитации для инвалидов.

С 2001 г. сначала в Мурманске, а затем и в области открываются волонтерские центры для пожилых людей. Цель этого проекта — вовлечение пожилых в активную деятельность, улучшение качества жизни одной из наименее защищенных групп населения, развитие гражданского общества. Особенность проекта состоит в тесном сотрудничестве с местными муниципальными властями.

Особое внимание «Норвежская Народная Помощь» уделяет работе с женским общественным движением Мурманской области и продвижению идеи гендерного равноправия. В этой связи достаточно упомянуть такие многоплановые проекты, как «Женщины могут все!» (Мурманск, 2003–2004 гг.) и «Женщины закрытых городов» (2005–2006 гг.).

Деятельность «Норвежской Народной Помощи» дает представление о наиболее типичных направлениях и формах работы зарубежных партнеров России в социальной сфере, их интересах и приоритетах. Тем не менее, эта весьма успешная организация в декабре 2006 г. закрыла свое представительство в России, хотя и заявила о продолжении работы по проектам. Официальной причиной такого шага названо принятое в Осло решение о сокращении финансирования. Выяснение истинных причин требует обращения к анализу политического взаимодействия двух стран в более широких масштабах, в том числе, на федеральном уровне.

Действуют в поле социального сотрудничества и другие страны Северной Европы, стараясь найти здесь свою нишу.

Сходные направления наблюдались и в деятельности шведских организаций в Мурманской области. Приоритетными для них также были сферы здравоохранения и социальной защиты, социальной работы с инвалидами и людьми, находящимися в трудной жизненной ситуации. Однако сотрудничество со шведами осуществляется, прежде всего, на базе муниципальных органов северных губерний Швеции и региональных общественных организаций.

Социальные и гуманитарные проекты Финляндии, сохраняя общую направленность на развитие системы поддержки малообеспеченных и недостаточно защищенных

групп населения, характеризуются и определенным своеобразием. Финские партнеры уделяют много внимания развитию предпринимательства и улучшению ситуации в системе занятости. Целый ряд их проектов направлен на переобучение, переподготовку, развитие профессиональных навыков людей, потерявших работу, а также офицеров в отставке. Особое значение придается развитию и поддержке малого бизнеса, обучению организации предпринимательства, созданию условий для стабильного развития рыночных элементов в экономике. Так, благодаря сотрудничеству с Финляндией, были открыты бизнес-центры в Мурманске, Апатитах, Кировске; в Кольском, Lovozerskom и Терском районах.

Международные контакты на Севере России, включая Мурманскую область, строятся с учетом еще одного фактора — деятельности в рамках Баренцева Евро-Арктического региона. Социальные и гуманитарные проекты занимают важное место в программах развития Баренц-сотрудничества. Приоритетными являются два направления — здравоохранение и сфера занятости.

Таким образом, в гуманитарной деятельности Скандинавских стран и Финляндии в Северо-Западном регионе Российской Федерации просматриваются некоторые общие тенденции.

Прежде всего, сотрудничество с Россией рассматривается как стратегическая необходимость, вызванная географической близостью и стремлением к безопасности. Его отличают широкие масштабы, стремление западных партнеров вовлечь в контакты возможно большее число частных лиц и организаций, во многом перевести эти контакты на уровень «народной дипломатии».

Четко определены целевые области сотрудничества, как на двустороннем, так и на многостороннем уровнях. К ним относятся:

- социальная сфера, с акцентом на здравоохранении и социальной работе;
- развитие демократических институтов и гражданского общества;
- гендерное равноправие;
- экология.

При всем разнообразии форм сотрудничества в качестве ведущих выделились проектная работа (при этом значительная часть проектов относится к категории пилотных) и обмен опытом. В сущности, в силу несравнимости ресурсов России и ее соседей, в основу всего сотрудничества был положен принцип обмена опытом, обмена идеями, т. е. на первый план выдвинут идеологический аспект. При таком подходе главной целью сотрудничества становится разработка ответственных стратегий социальной политики и социального развития для российских регионов, подготовка российских участников к самостоятельному решению социальных проблем своей страны, развитие российского социального капитала¹⁵. Насколько успешно эта цель реализуется в сотрудничестве на Севере Европы, предстоит выяснить в ходе работы над проектом.

Изучение данной темы, на наш взгляд, представляет большой интерес. Проект направлен на исследование фундаментальной проблемы взаимодействия различных государств в области социальной политики, сходства и различия их интересов в этой сфере. Исследователю необходимо решить целый ряд задач, в числе которых важнейшими являются определение конкретных интересов стран Скандинавии и Финляндии на Северо-Западе России, механизмов их проведения через реализацию отдельных проектов; целевых областей сотрудничества и целевых групп населения, вовлеченных в него. Не менее важно выявить результаты этой деятельности, а также трудности, с которыми

стороны столкнулись при их осуществлении. Необходимо определить особенности работы иностранных организаций в Северо-Западном регионе. Наконец, следует рассмотреть и перспективы дальнейшего сотрудничества.

¹ *Stiglitz J.* Globalization and Its Discontents. New York, 2002; *Wedel J. R.* Collisions and Collusions: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989–1998. New York, 1998; *Шектер К.* Действенные модели международной помощи // Социальный капитал и социальное расслоение в современной России / Под ред. Д. Л. Твигг и К. Шектер. М., 2003. С. 275–289; *Лонес-Кларос А.* Роль международных финансовых организаций в переходный период в России // Там же. С. 307–338.

² См.: *Козлов А. А.* Социальная работа за рубежом: состояние, тенденции, перспективы. Сборник научных очерков. М., 1998; Социальный капитал и социальное расслоение в современной России / Под ред. Д. Л. Твигг и К. Шектер. М., 2003 и др.

³ *Esping-Andersson G.* Social Class, Social Democracy and State Policy. Copenhagen, 1980; *Heckscher G.* The Welfare State and Beyond: Success and Problems in Scandinavia. Minneapolis, 1984; *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research* / Ed. by R. Erikson et al. London, 1987; *Archer C., Maxwell S.* The Nordic Model: Studies in Policy Innovation. Westmead, 1987; *Olsson S. E.* Social Policy and Welfare State in Sweden. Lund, 1993; *Petersson O.* The Government and Politics of the Nordic Countries. Stockholm, 1994; и др.

⁴ *Сыченкова Е. В.* Европейский Север России: реалии и перспективы международного сотрудничества. Мурманск, 1999; Соседи на Крайнем Севере. Россия и Норвегия: от первых контактов до Баренцева сотрудничества. Мурманск, 2001; *Евдокимов Ю. А.* Баренцев Евро-Арктический регион: 10 лет сотрудничества // Вестн. Баренц-Центра МГПУ. 2002. С. 16–22; *Petersen O.* The Vision That Became Reality: The Regional Barents Cooperation 1993–2003. Kirkenes, 2002.

⁵ Государственный Архив Мурманской области. Ф. 1220. Оп. 1. Д. 42. Л. 34.

⁶ Демографический ежегодник. Статистический сборник. Мурманск, 1996. С. 11; Демографический ежегодник. Статистический сборник. Мурманск, 2002. С. 12.

⁷ Там же.

⁸ Демографический ежегодник. Статистический сборник. Мурманск, 2003. С. 23.

⁹ Там же.

¹⁰ *Смирнов А.* «То, что мы увидели, ужасно...» // Новые Известия. 1998. 19 сентября.

¹¹ *Громова Г.* Спасают финны и норвежцы // Интерфакс-АиФ. 1998. № 46 (176). 13–19 ноября. С. 19.

¹² Там же.

¹³ *Андреассен Н.* По северному коридору // Социальная защита. 1999. № 4 (85). Апрель. С. 14–16.

¹⁴ Международное сотрудничество комитета по труду и социальному развитию Мурманской области и организаций стран Баренцева региона в социальной сфере: Доклад. 2004. С. 3. (Архив автора).

¹⁵ См.: *Лагус М.* Может ли международное сотрудничество способствовать социальному сплочению в России? Уроки шведского опыта // Социальный капитал и социальное расслоение в современной России / Под ред. Д. Л. Твигг и К. Шектер. М., 2003. С. 290–306.