



**Российское представительство
Всемирного фонда дикой природы**

КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОГО СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ АЛТАЙ-САЯНСКОГО ЭКОРЕГИОНА

Разработчики
концепции:

д.ф.н., проф. Ю.М. Плюснин,
зав. отделом философско-социологических исследований
Института философии и права Сибирского отделения РАН
(руководитель проекта)

д.с.н., проф. З.И. Калугина,
зав. отделом социологии Института экономики и организации
промышленного производства Сибирского отделения РАН

д.э.н., проф. С.В. Соболева,
главный научный сотрудник Института экономики и
организации промышленного производства
Сибирского отделения РАН

д.ф.н., проф. Ю.В. Попков,
зав. сектором этносоциальных процессов
Института философии и права Сибирского отделения РАН

Новосибирск 2001

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
I. ПРИНЦИПЫ, УСЛОВИЯ, ОГРАНИЧЕНИЯ И ФАКТОРЫ	5
УСТОЙЧИВОГО СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	5
1.1. Предпосылки и условия разработки концепции устойчивого социального развития для Алтай-Саянского экорегиона	5
1.2. Принципы и социально-политические предпосылки стратегии устойчивого развития	6
1.3. Ограничения концепции	7
1.4. Цели, условия и программа разработки стратегии устойчивого развития	9
2. ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ АЛТАЙ-САЯНСКОГО ЭКОРЕГИОНА: СУЩЕСТВУЮЩАЯ СОЦИАЛЬНАЯ СИТУАЦИЯ.....	11
2.1. Объективные социальные противоречия в экорегионе	11
2.2. Демографические тенденции	14
2.3. Состояние здоровья населения	17
2.4. Ожидаемая продолжительность жизни населения	18
2.5. Трудовой и образовательный потенциал населения	18
2.6. Уровень жизни	20
2.7. Рынок труда и занятость населения	24
2.8. Противоречия этносоциального развития в регионе	26
2.9. Динамика межэтнической напряженности в 1990-е гг.	28
2.10. Регрессивные тенденции изменения этносоциального потенциала Алтае-Саянского экорегиона в условиях модернизации 1990-х гг.	29
2.11. Государственная национальная политика в регионе	32
3. УСЛОВИЯ И ПУТИ ПЕРЕХОДА АЛТАЙ-САЯНСКОГО ЭКОРЕГИОНА НА МОДЕЛЬ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ	35
3.1. Принципы и показатели развития	35
3.2. Ключевые направления социального развития	36
3.3. Новая социальная политика как средство регулирования неравенств	37
3.4. Объекты социальной политики	38
3.5. Акторы социального развития	39
3.6. Предполагаемые механизмы реализации социальной политики	40

4. ПРЕОДОЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ДИСПАРИТЕТА И РЕГИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ	41
4.1. СТРАТЕГИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	41
4.2. ДЕМОГРАФИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА	42
4.3. СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА	43
4.4. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА	44
4.5. НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	44
4.6. РАЗРАБОТКА ОСОБОГО ПРАВОВОГО СТАТУСА КОРЕННЫХ НАРОДОВ	46
4.7. РЫНОК ТРУДА, РЕГУЛЯЦИЯ СФЕРЫ ЗАНЯТОСТИ И ВОСПРОИЗВОДСТВО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА	47
4.8. РАЗВИТИЕ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦИАЛА	48
4.9. РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ	50
4.10. РЕГУЛИРОВАНИЕ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ДОХОДОВ НАСЕЛЕНИЯ	50
4.11. СОЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ	51
4.12. ИЗМЕНЕНИЯ В НАРОДНОХОЗЯЙСТВЕННОМ КОМПЛЕКСЕ РЕГИОНА	51
4.13. АКТИВИЗАЦИЯ И САМООРГАНИЗАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ.....	52
4.14. ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	52
4.15. РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕСУРСОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ НА СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ	53
4.16. СПЕЦИФИКА РАЗРАБОТКИ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ЦЕЛЕВЫХ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ	53
 5. ФОРМЫ СОДЕЙСТВИЯ ВСЕМИРНОГО ФОНДА ДИКОЙ ПРИРОДЫ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ АЛТАЙ- САЯНСКОГО ЭКОРЕГИОНА	54
 БИБЛИОГРАФИЯ И ПРИМЕЧАНИЯ	57
 ПРИЛОЖЕНИЕ.....	60

ВВЕДЕНИЕ

Предлагаемая к обсуждению концепция устойчивого социального развития Алтай-Саянского экологического региона рассматривается в качестве одной из основных задач проекта WWF в регионе [1, с. 3], находится в соответствии с отдельными положениями «Проекта национальной концепции перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития» [2], и отвечает тем элементам структуры «Программы национальной стратегии устойчивого развития России» (подготовленной под руководством акад. В.А. Коптюга), которые относятся к вопросам социального развития [3].

Данная концепция исходно охватывает только социальную проблематику, специально выделяя её из взаимосвязанного круга проблем экологического, экономического и социального развития. Мы, однако, полностью осознаём методологическую недостаточность разработки только социальной проблематики для подготовки целостной концепции устойчивого развития, в значительной степени разделяя позицию, выраженную в Проекте концепции устойчивого развития России: в основу такой концепции должна быть положена «идея динамично сбалансированной триады – экономика, природа, общество» [2, с.4, абз.1].

Однако в настоящее время, так же, как и в течение всего последнего десятилетия кризисного развития России, задача разработки целостной концепции устойчивого развития и для всей страны и для отдельных регионов остаётся трудновыполнимой или невозможной [4]. В этих условиях основной задачей становится разработка концептуальных положений лишь отдельных составляющих – экологических, социальных, либо экономических – национальной стратегии устойчивого развития на уровне отдельных территорий страны.

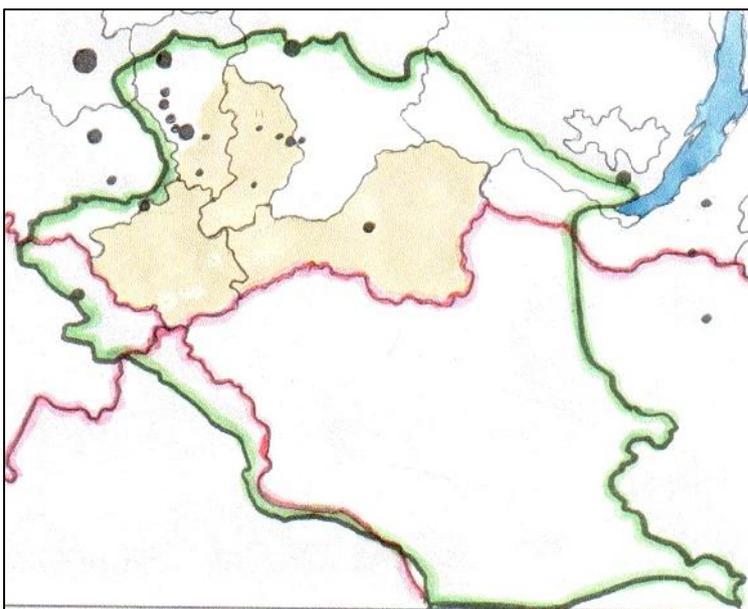


Рисунок 1. На схеме выделены субъекты Российской Федерации в Алтай-Саянском экологическом регионе, для которых разрабатывается концепция устойчивого социального развития (республики Тува, Хакасия, Алтай, юго-восточная часть кемеровской области – Горная Шория). Черными кружками отмечены города экорегиона.

Разрабатываемая концепция относится к населению российской части Алтай-Саянского экологического региона, а в пределах этой части – только к трём субъектам Российской Федерации: республикам, целиком расположенным в границах экорегиона – Туве (Тыве), Хакасии и Горному Алтаю, а также Горной Шории, территориально расположенной в административных пределах Таштагольского и частях Междуреченского и Новокузнецкого районов Кемеровской области. Это районы проживания не только русского, но и аборигенного тюркоязычного населения – тувинцев, хакасов, южных и северных алтайцев (тубаларов, челканцев и кумандинцев), шорцев и телеутов.

Население, проживающее на территориях остальных пяти субъектов Российской Федерации (а также большей части Кемеровской области), отнесенных к Алтай-Саянскому экологическому региону, в настоящей концепции не рассматривается.

I. ПРИНЦИПЫ, УСЛОВИЯ, ОГРАНИЧЕНИЯ И ФАКТОРЫ УСТОЙЧИВОГО СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

1.1. Предпосылки и условия разработки концепции устойчивого социального развития для Алтай-Саянского экорегиона

В последние годы подход Всемирного фонда дикой природы (WWF) к проблеме сохранения мирового биологического разнообразия изменился. Прежде всего, WWF отказался от охраны отдельных видов или природного богатства отдельных территорий, перейдя к разработке программ сохранения глобального биоразнообразия ключевых экологических регионов мира, среди которых определен и Алтай-Саянский экорегион [5].

Кроме того – что особенно важно для целей данного проекта, – значительно большее внимание стало уделяться анализу всех форм активности населения экорегиона (социальной, экономической, политической) с целью поиска механизмов для изменений в мировоззрении и экономическом поведении населения экорегиона и разработки мероприятий, способствующих привлечению внимания общественности к проблемам сохранения биоразнообразия, изменению политических установок региональных властей и улучшению муниципального управления охраняемыми территориями [6, с. 4, 13; 3, с. 3, 13-14].

Стало очевидным, что население экорегиона – это тот ключевой фактор, от которого, в конечном счёте, зависит успех любых долгосрочных программ WWF. Хозяйственная деятельность людей осуществляется и далее будет осуществляться на любых, в том числе особо охраняемых территориях. Это постоянно действующий, нередко определяющий фактор, оказывающий влияние на сохранение биоразнообразия окружающей среды. Следовательно, программы долгосрочного сохранения биоразнообразия по необходимости должны включать в себя значительный блок вопросов, связанных с анализом хозяйственной деятельности населения региона, неотложных социальных, политических и идеологических проблем, которые в разной степени могут способствовать или препятствовать программным целям WWF в конкретном регионе.

Соответственно такой направленности, одной из безусловно необходимых составляющих программы долгосрочного сохранения биоразнообразия должна явиться разработка стратегии устойчивого социального развития экорегиона, что и декларировано в числе основных задач проекта WWF [1, с. 3]. Однако, формулировка принципов стратегии устойчивого социального развития экорегиона – глобальная задача, осуществление которой возможно лишь при следующих условиях:

- (а) предварительно должна быть разработана *концепция устойчивого социального развития* с определением приоритетных целей последующей разработки стратегии социального развития и той «экологической ниши», которую должен занимать в ней WWF;
- (б) стратегия устойчивого социального развития экорегиона не должна противоречить политическим, социальным и экономическим целям развития Сибири и России; в идеале она должна целиком соответствовать целям развития всего общества. В этой связи разрабатываемая концепция устойчивого социального развития в дальнейшем должна быть соотнесена с существующей правовой нормативной базой и практикой политического руководства и административного управления на региональном уровне, что предполагает соответствующую аналитическую работу;
- (в) сформулированная концепция позволит определить, какие статистические и аналитические данные необходимы для разработки стратегии устойчивого социального развития экорегиона; в настоящее время мы не располагаем в необходимой полноте ни официальными данными, ни полученной в результате специальных научных исследований социальной статистикой в целом по Алтай-Саянскому экорегиону.

Каким оперативным и долгосрочным целям программы WWF отвечает разработка концепции устойчивого социального развития Алтай-Саянского экорегиона?

Прежде всего, в результате разработки концепции будет существенно скорректирован ряд направлений в экологической деятельности WWF в регионе, особенно в части, касающейся вопросов (а) экологического

образования населения, особенно, школьников, (б) поддержки и развития малого бизнеса, ориентированного на экологически ценные (сберегающие) технологии и возобновляющее природопользование, (в) поддержки экономической активности населения, направленной на цели рекреации как в социальной, так и в экологической сферах, например, санаторное лечение, экологический туризм, заготовка лекарственного сырья и природоохранная деятельность, (г) поддержки инициатив местного сельского самоуправления, ориентированных на организацию хозяйственной деятельности населения на принципах возобновимости, сбережения и экологической этики. Эти, а также ряд других проблем, нуждаются в дополнительном изучении (в контексте их региональной специфики), организационном развитии и дополнительной поддержке (в том числе финансовой и управленческой), которые могут быть осуществлены WWF с большей, чем раньше, эффективностью.

Во-вторых, в плане соответствия долгосрочным целям WWF в регионе, разрабатываемая концепция предусматривает организацию и поддержку таких форм активности будущих акторов (субъектов) стратегии устойчивого развития экорегиона, которые позволят осуществить глобальные изменения на уровне мировоззрения и ценностных установок населения в направлении всё большего доминирования экологически-ориентированного сознания в противовес существующим сейчас преимущественно утилитарным экологическим установкам. Следствием этого будет и изменение принципов хозяйственно-экономической деятельности людей.

1.2. Принципы и социально-политические предпосылки стратегии устойчивого развития

По нашему мнению, как концепция, так, в дальнейшем, и стратегия устойчивого социального развития региона должны исходить из двух базовых принципов глобального развития. Первый из них – принцип возрастающего значения в современном мире человеческой составляющей всякой деятельности – человеческого потенциала. Второй – принцип экологизации человеческой деятельности – переход от идеологии изъятия и потребления природных ресурсов к идеологии природосберегающей деятельности.

Оба принципа взаимообусловлены и взаимосвязаны. Понятие *человеческого потенциала* пришло на смену понятиям *человеческого капитала* и *человеческого ресурса*, каждое из которых последовательно сменяли друг друга на протяжении последних полутора столетий, отражая изменения в идеологии отношений общества и природы [7]. Объективные социально-экономические причины для такой смены концептов разнообразны. Если в предшествующие столетия человек рассматривался как придаток к машине или возобновимый природный ресурс, то в последние десятилетия более важным оказывается его образовательный, профессиональный и интеллектуальный потенциал.

Действительно, последние четверть века происходят радикальные революционные изменения в сфере экономики: во всех странах мира сокращается численность работников первичного и вторичного секторов и возрастает численность представителей третичного сектора. По данным Всемирного банка, на примере обследования 192 стран, в середине 90-х годов рост мирового валового продукта только на 16% обусловлен физическим капиталом (физическая инфраструктура, оборудование, здания) и на 20% – природным капиталом, тогда как не менее 64% роста обусловлено человеческим и социальным капиталом [8, с. 7]. Но всего лишь сто лет назад соотношение между тремя основными составляющими экономического роста было прямо противоположным.

Эти реалии жизни подвигли к пересмотру и ориентиров мирового развития. Центр тяжести стал смещаться с целей экономического роста на цели человеческого развития, тем более что были зафиксированы пределы роста, определяемого лишь в экономических терминах, и необходимость в переходе к новому мышлению. С начала 90-х годов в мире происходит движение в направлении создания новой концепции развития общества. Известно, что она зафиксирована в концепции устойчивого развития, предложенной на Конференции в Рио-де-Жанейро в 1992 г. [9] и особенно определено – в «Повестке дня» для Конференции по социальному развитию в Копенгагене, 1995 [10].

Принята программа, направленная на создание «по крайней мере пяти новых столпов мирового порядка в человеком в центре внимания: (а) новые концепции человеческой безопасности, подчеркивающие безопасность людей, а не только народов; (б) новые стратегии приемлемого человеческого развития, где развитие формируется вокруг людей, а не люди вокруг развития; (в) новые виды партнерства между государством и рынками для сочетания рыночной эффективности с социальным сочувствием; (г) новые модели национального и глобального правления; (д) новые формы международного сотрудничества для непосредственного направления помощи на нужды людей, а не по усмотрению правительств» [11, с. 101].

Развитие человеческого потенциала как процесс расширения возможностей выбора и актуализация активности и на уровне отдельного человека и на уровне региональных сообществ есть способ достижения целей устойчивого развития.

Новый подход к развитию человека определил и новые подходы к окружающей среде в приоритетах экономического развития. Конференция 1992 г. в Рио-да-Жанейро зафиксировала с полной определённой, что «существующие экономические системы не соответствуют требованиям системы устойчивого развития» и что будущее экономическое развитие мира должно быть сопряжено с экологическим и социальным развитием человечества [12, с. 206; с. 273-275]. За десятилетие благодаря усилиям многих учёных, общественных деятелей, ряда политиков сформировалась *экологическая парадигма* природопользования и *эко-экономические* перспективы роста. Упор сделан на радикальное изменение отношения к природе: переход от представлений о «неисчерпаемой кладовой» к представлениям об «оберегаемой Природе» [13], что предполагает и действительно привело к трансформации ценностных установок населения, формированию *экологического сознания* [14]. Это нашло выражение и в начавшемся в последнем десятилетии процессе распространения идей коэволюции природы и общества [15].

Экологизация общественного сознания как процесс замещения утилитарных экологических установок индустриальной эпохи новой экологически-ориентированной этикой и эстетическими ценностями коэволюции человека и природы рассматривается нами как процесс формирования новой, экологически-центрированной идеологии будущего постиндустриального общества на пути устойчивого развития.

Таким образом, базовыми составляющими будущей новой идеологии являются (а) *актуализация человеческого потенциала*, индивидуальных возможностей людей и (б) *экологизация массового сознания и деятельности* людей. Именно на основе этих положений оказалось возможным формирование концепции устойчивого развития человеческого общества. Они же, собственно, являются и исходными теоретическими принципами предлагаемой концепции устойчивого социального развития.

1.3. Ограничения концепции

Следует очертить границы концептуальной разработки, поскольку ни одна концепция, тем более локально ориентированная, не может быть всеобъемлющей. Нами выделены 7 наиболее важных ограничений, которые безусловно необходимо учитывать при формировании и реализации будущей стратегии устойчивого развития. Они относятся к трём группам: (1) теоретико-методологическим, (2) формальным и (3) «вещественным» ограничениям.

При разработке региональных концепций устойчивого развития существенны два теоретико-методологических ограничения.

1. Во-первых, устойчивое развитие не может иметь места не только на ограниченной территории, но даже и на более широком региональном уровне, как Алтай-Саянский регион. Это процесс, по меньшей мере, континентального масштаба, а учитывая современные геополитические и социально-экономические условия, – мирового. Поэтому при создании региональной концепции следует говорить о разработке *стратегии движения в направлении* к устойчивому развитию, но не о создании самой *стратегии* устойчивого развития. Между тем, разработка такой концепции всё же возможна и, более того, необходима. Основанием для этого является принципиальное положение покойного ныне акад. В.А. Коптюга, члена Высшего Консультативного Совета по устойчивому развитию ООН (в 1992-1996), что движение мира к устойчивому развитию необходимо начинать с выделения в ряде стран территорий, устойчивое развитие которых имеет особое значение как в национальном, так и в международном плане. (Его предложение выделить в качестве такой территории в первую очередь Байкал и прилегающий к нему регион является радикальным аргументом в правильности идеи WWF о разработке стратегии устойчивого развития Алтай-Саянского региона [16, с. 206].)

2. Во-вторых, теоретически существуют по крайней мере две альтернативные стратегии движения к устойчивому развитию. В одном случае, когда общество (или общества) получают внешние ресурсы сверх необходимого для своего существования, может формироваться стратегия движения к устойчивому развитию с приоритетом экономических факторов над факторами социальными. Однако, эта стратегия возможна лишь для очень ограниченного числа обществ (так называемые современные промышленно развитые страны), хотя чаще всего именно она имеется в виду или подразумевается, когда приступают к обсуждению проблемы устойчивого развития. Во втором случае стратегия выстраивается с акцентом на использование внутренних ресурсов самого общества. И тогда актуализируются не только

материальные и финансовые ресурсы, но и ресурсы идеального ряда – духовные, человеческие, социальные, политические. Однако это второе направление стратегии устойчивого развития до сих пор чуждо экономически развитым странам. Исходя же из прогнозов экологического развития, большинство обществ будет вынуждено принять именно эту, альтернативную первой, стратегию развития [17, с. 106-116]. (Следует обратить внимание, что ряд восточных обществ – Япония, Ю. Корея, Сингапур, Китай, Вьетнам, – все больше ориентируются сейчас на смешанную стратегию развития, демонстрируя впечатляющие результаты.) При разработке долгосрочной региональной программы мы должны ориентироваться скорее на второй тип стратегии развития, как экономически и социально более обоснованный, хотя общепринятая до сих пор практика социально-экономического планирования заставляет рассматривать смешанный тип стратегии развития как предпочтительный на первых этапах движения в направлении устойчивого развития.

Формальные ограничения концепции следующие: разрабатываются проблемы социального развития, экологически и регионально ориентированные.

3. Следует особо отметить, повторив ещё раз, что в предлагаемой концепции обсуждаются предпосылки стратегии *социального*, но не экономического, и даже не социально-экономического развития региона [2]. Для такого формального ограничения концепции, помимо указанных выше, имеют место по крайней мере три резона:

- (1) существующие повсеместно в мире системы экономической деятельности и соответствующие им модели экономического развития не соответствуют требованиям устойчивого развития;
- (2) несмотря на радикальные социальные и политические изменения в современном мире, до сих пор сильны традиции теорий экономического детерминизма социальных процессов, которые находят выражение и в соответствующих государственных программах или стратегиях; поэтому при разработке концепции необходимо специально оговаривать различие предметов социального и экономического планирования;
- (3) акцент на социальную проблематику позволяет избавиться от угрозы, общей для всех современных государственных концепций развития: нереальностью ожидаемых значительных финансовых вложений, необходимых для успешного претворения проекта стратегии в жизнь, вследствие чего такие концепции приобретают рекомендательный статус [18, с. 8-10].

Поэтому ряд важных вопросов социально-экономического развития региона не ставится и не рассматривается в рамках данной концепции. (Более того, и в основных задачах Алтай-Саянского проекта WWF проблемы социального развития поставлены особым пунктом вне экономических проблем экорегиона [1, с. 3].)

4. Второе формальное ограничение: разрабатываемая концепция должна быть экологически ориентированной, не только потому, что базовым принципом устойчивого развития является взаимосвязь экологических, социальных и экономических процессов, но и поскольку экологические проблемы выступают в ряду основных задач проекта WWF по долгосрочному обеспечению биоразнообразия Алтай-Саянского экорегиона. Это означает, что при выборе из спектра возможных сценариев развития региона будут безусловно предпочтены сценарии, ориентированные на развитие эко-экономики – экономики с природно-сберегающими технологиями и развитие общества, базирующегося на коэволюционной идеологии.

Безусловно неприемлемые сценарии – такие, которые ориентированы на формы индустриального развития отдельных комплексов (топливно-энергетический, угольный, горно-металлургический, лесопромышленный, агропромышленный) [ср.: 18, с. 25-28]. При этом, однако, важным требованием, которое необходимо предусмотреть на всех уровнях разработки программы, является то, что региональная программа должна корреспондировать с более широкими социальными и экономическими программами в Сибири и в целом в России. К сожалению, в нынешних условиях несогласованности программ, это требование останется пожеланием.

5. Разрабатываемая концепция региональная, поэтому не предполагает глобального видения социальной ситуации на уровне всего российского общества и не направлена на анализ причин и методов разрешения социальных противоречий в регионе, обусловленных общероссийскими процессами. Такая концепция должна, с одной стороны, учитывать специфические региональные особенности, а с другой стороны – быть достаточно универсальной, чтобы в будущем она могла быть либо включенной в

общероссийскую концепцию устойчивого развития, либо стать составной частью совокупности аналогичных региональных концепций без необходимости серьёзных содержательных изменений.

Важнейшие ограничения «вещественного» характера: необходимость учёта фактора постоянной нехватки информационных ресурсов для разработки стратегии устойчивого развития и ресурсов, необходимых для претворения её в жизнь.

6. В концепции должны быть исходно заложены условия ограниченности ресурсов всякого рода – материальных, финансовых, организационных, административных, – которыми могут располагать акторы (субъекты) стратегии устойчивого развития. Применительно к Алтай-Саянскому экорегиону ограниченность всех ресурсов существенно большая, чем в любом соседнем регионе (экономическом районе). Это обстоятельство является важным условием для выстраивания иерархии приоритетов тех мероприятий, которые необходимы для осуществления стратегии развития. Поскольку деятельность WWF не замещает функций местной власти, ресурсная ограниченность приобретает определяющее значение для расстановки приоритетов стратегии развития в регионе. Тем более, что акции WWF в этом направлении должны продемонстрировать свою эффективность, особенно на начальном этапе реализации.

7. В случае информационной ограниченности, как для разработки концепции, так и при разработке стратегии устойчивого развития остро проявляется нужда в получении систематических данных о населении и формах его активности. Имеющиеся сейчас данные, как полученные из официальных источников, так и собранные в результате научных исследований, остаются неполными, фрагментарными, неоднородными (поскольку задача разработки стратегии социального развития предполагает специальную работу по систематическому сбору данных) и несопоставимыми по отдельным параметрам (поскольку они собирались для других целей). Особенно недостаточны данные, характеризующие временные социальные тренды. При этом необходимо отметить низкую сопоставимость данных по трём соседним республикам (Горному Алтаю, Туве и Хакасии), что особенно важно для успеха реализации стратегии развития Алтай-Саянского региона.

В силу этого, уже при разработке концепции мы хорошо представляли себе всю неполноту и ограниченность эмпирических данных, имеющихся в нашем распоряжении. И хотя на данном этапе работы ограниченность информационных ресурсов не является принципиальной, при переходе к следующему этапу – разработке стратегии социального развития, – это ограничение будет носить решающий характер, может обусловить неадекватный анализ социальной ситуации и выбор ошибочных направлений. Поэтому недостаточность информационных ресурсов в будущем, в случае разработки стратегии устойчивого развития, должна быть восполнена усилиями привлеченных участников проекта. При этом упор должен быть сделан на сбор социальной информации в экорегионе средствами науки, а не официальной статистики (что предопределяет её достаточность, полноту, адекватность и надёжность).

1.4. Цели, условия и программа разработки стратегии устойчивого развития

Основными целями концепции устойчивого социального развития Алтай-Саянского экорегиона выступают:

- (1) выделение основных принципов будущей стратегии устойчивого развития на региональном уровне, с учётом его современной специфики и уникальных черт социально-исторического развития;
- (2) определение специфических ключевых факторов устойчивого социального развития и оценка их роли для Алтай-Саянского экорегиона;
- (3) определение ведущих субъектов (акторов) социального развития на региональном уровне и оценка их ресурсного потенциала;
- (4) формирование вариантов направлений социального развития (перспективных сценариев) и оценка их последствий;
- (5) определение точек взаимодействия стратегии социального развития Алтай-Саянского экорегиона с программой WWF по долгосрочному сохранению биоразнообразия на этой территории (социальной и экологической составляющих устойчивого развития экорегиона).

Исходя из современных социально-политических и экономических реалий России, программа действий в региональной стратегии устойчивого социального развития должна отвечать условию «*оперативной оптимальности*»: при формировании стратегии развития и в процессе осуществления мероприятий необходимо стремиться достичь наилучшего результата минимальными усилиями.

Поэтому приоритетом должен стать акцент на внутренние, социальные ресурсы (или *человеческий потенциал* местных сообществ) как основное условие социального развития. Экономическое развитие региона *концептуально* следует рассматривать в качестве средства, а не основной цели развития региона. В рамках такого подхода первоочередными должны быть акции, требующие наименьших привлеченных ресурсов (как в экономическом и организационно-управленческом, так и в человеческом и экологическом измерениях) при наибольшем ожидаемом эффекте для региона.

Акцент на социальные ресурсы (человеческий потенциал экономического и духовного развития) как первостепенные факторы устойчивого развития с учётом условия минимизации первоначального прилагаемого усилия предполагает вполне определенную иерархию факторов по степени их актуализации в рамках программы деятельности WWF в регионе. Может быть предложена такая последовательность в расстановке акцентов при реализации программы устойчивого развития в Алтае-Саянском экорегионе:

- (1) идеологические (мировоззренческие) факторы;
- (2) социально-политические факторы;
- (3) социальные (общинные) факторы;
- (4) социально-экономические (факторы материальной жизни).

Концепция строится на принципе *блочной* структуры: выделены три основных блока, которые составляют содержательный компонент в структуре программы для формирования стратегии устойчивого развития:

- (1) блок социально-демографического *воспроизводства*, определяющий основные ограничения стратегии социального развития;
- (2) хозяйственно-экономический блок, куда входят базовые компоненты *жизнеобеспечения* местного общества; он определяет внутренний потенциал экономического развития населения региона, и не характеризует его экономику;
- (3) политико-правовой блок – компоненты, ответственные за институциональную *регуляцию* жизнедеятельности региональных общин.

Блок *социально-демографического воспроизводства* при разработке стратегии устойчивого социального развития должен включать такие компоненты, как демография, здравоохранение, дошкольное воспитание, общее и профессиональное образование, молодежная и пенсионная политика, культурная политика, этносоциальное развитие, благосостояние населения (уровень и качество жизни), занятость населения и рынок труда, система расселения (уровень развития поселений и транспортных коммуникаций, рассматриваемые с точки зрения выполняемых социальных функций). При разработке концепции, с учётом отмеченных ограничений, могут быть рассмотрены лишь самые важные для региона вопросы социального воспроизводства с указанием ключевых факторов развития, сложившихся к настоящему времени.

Блок *хозяйственно-экономического жизнеобеспечения* региона в стратегии устойчивого развития должен быть представлен такими разделами как экономическое поведение домохозяйств, сохранение и развитие традиционного природопользования, развитие новых форм (экологически ориентированных) предпринимательства, сельскохозяйственного производства, добычи и первичной переработки ценного и лекарственного минерального, растительного и животного сырья, кустарных ремесел и народных промыслов, рассмотрены аспекты взаимодействия хозяйственной деятельности населения с основными в регионе секторами индустрии (горнорудная промышленность, цветная металлургия, промышленность строительных материалов, транспорт). Важными разделами этого блока в стратегии должны быть вопросы форм и механизмов включения местного населения региона в сферу производства и оказания услуг в туристическом и спортивном бизнесе и в области рекреационной деятельности в широком смысле (санаторно-курортное лечение и организация отдыха, особенно в экологическом туризме и

природоохранной деятельности). В разрабатываемой концепции отмечены самые важные, первоочередные аспекты развития новых форм хозяйственной деятельности населения.

Блок *политико-правового регулирования* включает такие разделы как законодательная база развития региона, правовые основы этнонационального развития и межнациональных отношений, основы организации и функционирования местного самоуправления, структурная политика и обоснование административно-территориальных преобразований (в контексте создания ООПТ, природных парков или заповедников), правовые механизмы реализации социальной политики, разработка и обеспечение норм экологически целесообразного природопользования и экологически ориентированного предпринимательства. В силу крайне слабо разработанной (а нередко и вовсе не разработанной) правовой базы охраняемых территорий и экологического природопользования как на уровне отдельных регионов, так и на уровне Российской Федерации [19], в концепции намечены лишь самые общие положения рекомендательного характера.

Структура концепции устойчивого социального развития представлена в форме матрицы, столбцы которой образуют блоки программы, а строки – факторы. В ключе такого структурного подхода проанализированы составляющие-ячейки матрицы и рассмотрены существенные отношения между отдельными ячейками (графы отношений).

В качестве базовых ориентиров для стратегии устойчивого социального развития должна быть выбрана группа индикаторов и операционализирующих их показателей, которые будут использованы при разработке сценариев будущего развития региона. Среди индикаторов должны быть: (а) численность и структура населения, в том числе в разрезе этно-национальных показателей, тенденции изменений демографических показателей, ожидаемая продолжительность жизни и характеристики естественного движения; (б) уровень образования, его продолжительность и качество; (в) качество жизни населения по структурным показателям заболеваемости, уровню и структуре потребления продуктов питания, качеству жилья, развитости инфраструктуры поселения, доступности услуг; (г) уровень жизни по показателям прожиточного минимума в соотношении со средней оплатой труда, душевыми доходами, показателям валового регионального продукта, покупательной способности, доле бедного населения; (д) уровень занятости и безработицы активного населения; (е) развитие малого и инновационного предпринимательства; (ж) соотношение в экономике региона долей занятых в материальном производстве, сфере услуг и социального воспроизводства.

Необходимо отметить, что в настоящее время статистические данные почти по всем указанным индикаторам неполны, особенно в аспекте сравнения населения в трёх республиках. Фактологическая база недостаточна для разработки стратегии устойчивого развития Алтай-Саянского экорегиона.

2. ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ АЛТАЙ-САЯНСКОГО ЭКОРЕГИОНА: СУЩЕСТВУЮЩАЯ СОЦИАЛЬНАЯ СИТУАЦИЯ

2.1. Объективные социальные противоречия в экорегионе

В сфере социальной жизни во всех административно-территориальных единицах экорегиона [20] отмечается целый ряд противоречий, которые необходимо будет учитывать при разработке стратегии устойчивого развития. Часть этих противоречий носит объективно-исторический характер и не может быть преодолена в обозримой перспективе. Другие должны быть разрешены в процессе перехода региона на модель устойчивого развития. Спецификой Алтай-Саянского региона является то, отдельные противоречия образуют «клубок социальных проблем», тесно переплетенных и взаимозависимых. Мы выделяем следующие, важные, с нашей точки зрения, три группы социальных противоречий.

1. Титульные этносы во всех, кроме Тувы, административно-территориальных подразделениях экорегиона составляют меньшинство населения. В Туве проживает около 200 тыс. тувинцев (64 %) из 311 тыс. жителей (русских около 100 тыс. чел., или 32 % населения). В Горном Алтае не более 25 % алтайцев (около 50 тыс. чел.) из 204 тыс. жителей, а русские составляют 65 % (125 тыс. чел.). В Хакасии из примерно 580 тыс. жителей хакасы составляют 11 % (около 63 тыс. чел.), а русские – 80 %. В Горной Шории (Таштагольском районе и части Междуреченского и Новокузнецкого районов Кемеровской

области) численность шорцев составляет 13,1 тыс. чел., телеутов – 2,2 тыс. чел. (по оценке, менее 6 % населения районов, без учета численности жителей г. Новокузнецка), русское население составляет не менее 90 % (табл. 1 Приложения).

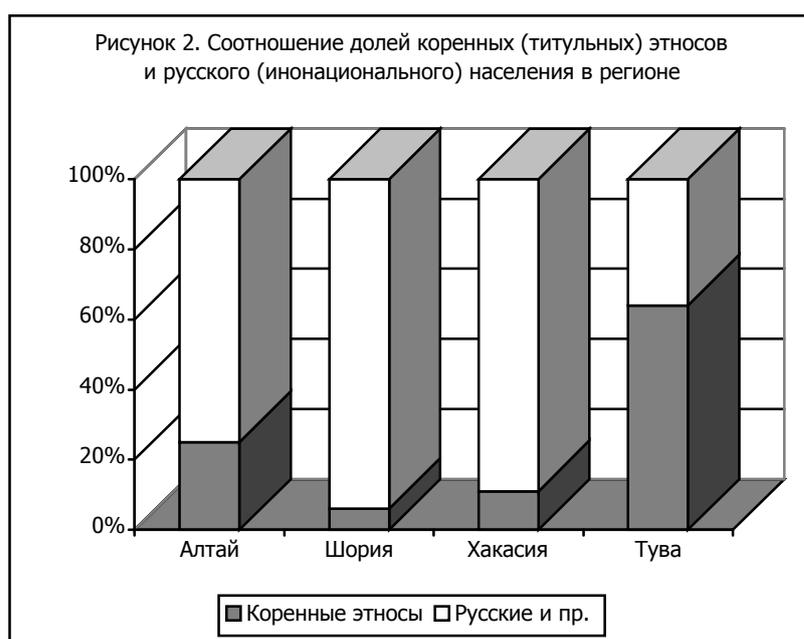
В совокупности, в составе населения анализируемых субъектов Российской Федерации, полностью или частично расположенных в пределах Алтай-Саянского экорегиона, численность титульных и/или аборигенных этносов составляет от 325 до 350 тыс. чел., т.е. не более 27%-30% всего населения экорегиона. Однако при этом значительная часть всего коренного аборигенного населения – это сельские жители, рассеянные по всей территории экорегиона и проживающие почти в 800 сельских населенных пунктах [21].

Русское коренное и некоренное инонациональное население сконцентрировано преимущественно в немногих городах, составляя там от ½ всей численности горожан (в г. Кызыле) до 80-100 % (например, в Таштаголе, Абакане, Абазе). В то же самое время доля городского населения в регионе относительно общероссийских показателей (73 % горожан и 27 % сельских жителей) невелика, за исключением Хакасии, где городские жители составляют 71 % (надо иметь в виду, что почти 90 % жителей Хакасии – русские и некоренное русскоязычное население). В Горном Алтае доля горожан в населении – не более 26 %, в Туве – 48 %. Если учесть, что к городскому населению относятся и жители поселков, которые в своём экономическом поведении ничем не отличаются от жителей сёл, то «настоящее» городское население Тувы, Хакасии, Горного Алтая и Горной Шории сконцентрировано в 12 небольших городах с общей численностью около 550 тыс. чел., т.е. составляет всего 42 % от численности населения анализируемой части экорегиона (табл. 2 Приложения).

В общем, часть Алтай-Саянского региона, включающего республики Горного Алтая, Тувы и Хакасии, отличается от соседних областей Сибири в полтора-два раза более низкой долей городского населения. Причем в основной своей массе население этих 12 городов является русским [22].

Аборигенное население, в том числе представители титульных этносов республик, распределены на всём остальном пространстве экорегиона, которое практически не испытывает сейчас какого-либо урбанистического влияния (напротив, есть тенденции снижения доли городского населения в республиках: см. табл. 2 Приложения).

При этом городское население занято в горнодобывающей, угольной промышленности, в строительстве, на транспорте, в сфере услуг, в здравоохранении, образовании [23]. Сельские жители занимаются в основном скотоводством, охотой, заготовкой растительного сырья и дикоросов, в меньшей степени земледелием, т.е. по преимуществу традиционными формами хозяйствования, с которыми ассоциируется этнический облик аборигенных народов этого региона.



Таким образом, фиксируется первое и важнейшее социальное противоречие в регионе: с одной стороны коренное русское и пришлое русское и русскоязычное, разнообразное по этническому составу население (см., напр. [24]), сконцентрированное на крайне ограниченном пространстве в городах и занятое в промышленном производстве, а с другой стороны – сравнительно малочисленное сельское население, титульное в республиках, представленное тувинцами, хакасами, алтайцами, шорцами и др. Большая часть аборигенного населения распределена с очень низкой плотностью (от менее 1 до 2 человек на 1 кв. км) по всему пространству региона и занято это население преимущественно традиционными формами хозяйствования, которые мало или совсем не изменялись в течение нескольких последних веков.

2. Второй «клубок» социальных противоречий заключается в степени интегрированности отдельных групп населения в экономические процессы и, в связи с этим, в дифференцированной социальной политике государства (такая дифференциация никак не зафиксирована и носит по большей части вынужденный характер). Только сравнительно небольшая часть населения трёх республик Алтай-Саянского региона интегрирована в современную экономику (понимая под этим участие населения в индустриальном промышленном и сельскохозяйственном производстве). Лишь некоторая, меньшая часть населения городов, их пригородных зон и некоторых поселков городского типа, построенных рядом с горнодобывающими предприятиями, занята на крупных и средних предприятиях (малый бизнес вне сферы услуг не имеет смысла принимать в расчёт). Опираясь на наши прежние исследования, проводившиеся, в том числе, в городах и сельской местности экорегиона, можно дать следующую оценку доли населения, интегрированного в экономику: от $\frac{1}{2}$ до $\frac{3}{4}$ трудоспособного населения городов, т.е. не более 30 – 40 % всего населения экорегиона [25]. Остальные 60 - 70 % населения находятся *вне экономики* – их экономическое поведение ориентировано почти исключительно на автономное жизнеобеспечение.

Соответственно, эта часть населения по уровню денежных доходов в массе своей переходит в категорию нищих и бедных. При том, что и по среднему уровню жизни населения (например, по покупательной способности, ПС) республики региона относятся к категории абсолютной нищеты (ПС=1) и бедностью (уровень прожиточного минимума, ПС=2), в полтора-два раза уступая уровню жизни соседних областей Сибири и в 5-7 раз – уровню жизни столиц [26; табл. 3 Приложения], сельские жители региона имеют душевые денежные доходы, во много раз (иногда в 10 и более [27]) меньшие, чем городское население. Если по данным на 1998-1999 гг. средний уровень ПС в республиках Алтай-Саянского региона составил 1,34 (ближе к уровню нищеты и ниже уровня бедности), то в шести соседних краях и областях Сибири он составил в среднем 2,01, что ровно в 1,5 раза выше. Поскольку за последние 2 года радикального улучшения жизни населения в регионе, как повсюду в России не произошло, приведенные данные сохраняют своё значение и на настоящий момент (см. ниже раздел об уровне жизни населения).

Экстраполируя эти данные на соотношение уровня жизни сельского и городского населения региона по ППС (паритету покупательной способности в денежном эквиваленте) на основе имеющихся научных и статистических данных, можно утверждать, что разрыв в среднем уровне жизни сельского и городского населения региона по денежным доходам составляет не менее 5 раз. Почти всё сельское население живёт на уровне нищеты. Это усугублено тем, что сельское население оказывается в значительной степени исключенной из социальной политики государства (что мы и наблюдали особенно ярко в самый разгар кризиса, в 1993-1996 и 1998-1999 годах, когда населению в сельской местности были практически недоступны медицинская помощь, пенсионное обеспечение, образование, дошкольное воспитание, услуги сферы культуры и бытового обслуживания).

3. Третья группа проблем социального развития связана с вопросами государственного и муниципального строительства в регионе и ролью населения в этом процессе. Как показывают результаты научных исследований, в течение всего периода кризиса политических институтов государства в 1991-2000 гг. население этно-территориальных образований в сельской местности было в высокой степени ориентировано на развитие местного сельского самоуправления. Причём нередко предпринимаемые самим населением в этом направлении шаги оказывались успешны и даже имели своим результатом повышение изолированности сельских сообществ [27, 28].

Изоляционистская политика сельских сообществ была связана с критической социально-экономической ситуацией, разрушением хозяйственных связей в районах, полным свёртыванием социальной политики, поэтому являлась одним из механизмов (неэффективных) жизнеобеспечения местного сообщества. Эти тенденции в развитии наблюдались повсеместно в сельской России и не были специфичными для региона, однако здесь они приобрели более выраженный характер и оказались в ряде мест националистически окрашенными.

Стремление к росту автономизации и изоляционизм сельских сообществ встречали постоянное противодействие со стороны региональной власти. В то же время городское население не демонстрировало столь отчётливого стремления к формированию и развитию местного самоуправления, изоляционистские тенденции практически не отмечались.

Следовательно, и в сфере социально-политических отношений в регионе фиксируется достаточно глубокое противоречие, заключающееся в интегрированности городского населения региона в общероссийские процессы и противостоящие им изоляционистские тенденции сельского населения, сопровождающиеся отчетливо выраженной (и декларируемой) тенденцией к автономной организации жизни сообщества на всех уровнях, в том числе и в сфере управления.

Таким образом, если городское население экорегиона хотя бы частично интегрировано в экономику страны и находится в сфере государственной социальной политики, то сельское население в своей массе находится (а) вне экономики, (б) вне социальной политики и (в) вне государственного строительства, следовательно, живёт *вне государства* [29].

Абстрагируясь, можно сказать, что в известном, структуралистском, смысле две части населения в национально-территориальных образованиях экорегиона *прозрачны* друг для друга, взаимно «невидимы»: представители их, горожане и селяне, живут в разных социальных мирах, образованных различными физическими (пространственно-временными), социально-экономическими и политическими реалиями человеческой деятельности. Проблема обострена тем, что размежевание двух групп населения региона *этнически* окрашено и сопровождается значительным *социальным диспаритетом*.

Учитывая тесную связь всех трёх «клубков проблем», мы должны признать, что период кризисного развития российского общества в последнее десятилетие и обусловил развитие своеобразного феномена «невидимости» для государства целых национально-территориальных групп, исключения их из сферы интересов, влияния и поддержки со стороны государства. Следовательно, разработка стратегии социального развития экорегиона (по крайней мере на части пространства, занимаемой национально-территориальными административными образованиями) должна осуществляться с учётом такой, достаточно выраженной дифференциации населения.

Очевидно, что любые программы, в том числе природоохранной направленности, предлагаемые населению региона, должны максимально учитывать существующую дифференциацию по этническим, селитебным и хозяйственно-экономическим признакам, чтобы рассчитывать на какой-либо успех. Это должно также относиться как к «адресному», максимально конкретному определению специфических объектов социальной стратегии в регионе, так и к «адресному» выбору, оценке значения и роли региональных акторов (субъектов) устойчивого социального развития.

2.2. Демографические тенденции

Численность населения российской части Алтай-Саянского экорегиона (в пределах территории, на которую распространяется разрабатываемая концепция устойчивого социального развития) на начало 2000 года составляла приблизительно 1,3 млн. человек (см. также [20]). Около 80 % этого населения проживало на территории субъектов Российской Федерации: республик Горный Алтай, Тува и Хакасия (табл. 1 Приложения). Острота демографических проблем в регионе обусловлена особенностями формирования населения, сложившимися в прошлом, а также отсутствием системы продуманных мер демографической политики, в том числе региональной, во многом предопределившей негативные последствия в демографической сфере экорегиона в настоящее время и на годы вперед.

Динамика основных демографических составляющих воспроизводства населения административных образований экорегиона в 1990-1999 гг. имела существенные отличия по сравнению с остальными субъектами Российской Федерации (областями и краями), находящимися на территории Сибири [30]. Так на фоне отрицательного естественного прироста и сокращения численности населения Сибири и России в целом, в рассматриваемых республиках Алтай-Саянского экорегиона наблюдалась стабильность или даже рост численности населения (табл. 3 Приложения).

Увеличение численности населения на этих территориях происходило за счет различных составляющих воспроизводства и формирования населения. Так в Хакасии при отрицательном естественном приросте увеличение численности населения происходило за счет миграции извне русского и русскоязычного населения. Отрицательный же естественный прирост в Хакасии в 1995-2000 гг. был более интенсивным, чем в Восточной Сибири в целом и составлял до -4 - (-5) ‰ (при -2,4 - (-)4 ‰ в Восточной Сибири).

В других административно-территориальных образованиях Алтай-Саянского экорегиона увеличение численности населения происходило в основном за счет естественного прироста. Так, в республике Тува положительный естественный прирост за 1990-1999 гг. составлял от 2,4 до 7 %, а в республике Горный Алтай он стабилизировался на уровне 1% (табл. 4 Приложения).

Такая динамика была обеспечена за счет более высоких по сравнению с другими регионами Сибири показателей рождаемости (табл. 6 - 7 Приложения), а также за счет прогрессивности возрастной структуры населения. Так доля детей и подростков в Горном Алтае на 5,7%, а в Туве - на 10,9% выше, чем в Сибири в целом. Доля же населения пенсионного возраста находится на уровне более низком, чем в среднем по регионам Сибири (табл. 8 - 9 Приложения).

Миграция - это традиционно основная компонента прироста населения всех регионов Сибири. Между тем потоки экономической и так называемой семейной миграции на территории Сибири и в том числе на территории экорегиона в связи со сложившейся глобальной социально-экономической ситуацией носили здесь затухающий характер (табл. 10 - 11 Приложения). Начиная с 1992 г. основным миграционным потоком отдельных территорий Сибири стал поток вынужденных переселенцев и беженцев. К таким регионам относятся и Республика Хакасия, а также юг Алтайского края и Кемеровской области (в границах экорегиона), которые последние годы принимали потоки вынужденных мигрантов (переселенцев из Средней Азии и особенно из Казахстана), сталкиваясь со всеми их проблемами, связанными с адаптацией на новом месте: это и недостаточные источники денежных средств для существования, трудности с поисками работы по специальности, отсутствие жилья, неудовлетворительное здоровье и психические травмы, проблемы социально-психологического и этнокультурного характера.

Параллельно с этим миграционным процессом в последние годы наблюдается поток мигрантов из Китая, Кореи и Вьетнама, законным и незаконным способом расселяющихся на временное и постоянное проживание в Сибири и на Дальнем Востоке. Этот поток не фиксируется официальной статистикой миграции и имеет "теневой" характер. При этом фактически идет процесс экономической экспансии, неизбежным следствием которой является вывоз капитала, инфляция и рост стоимости жизни. Из-за ослабления контроля возросло число иностранцев, въезжающих в страну с нарушением установленных правил или пытающихся использовать территорию страны для выезда в третьи страны. Неконтролируемый поток мигрантов постоянно увеличивается и негативно влияет на состояние криминогенной обстановки, наносит ущерб национальным интересам России и ее безопасности, вызывает осложнения социально-экономической обстановки и дает негативную реакцию со стороны коренного населения, способствует возникновению межэтнических конфликтов. Экономическая и территориальная экспансия в будущем может привести к серьезным последствиям и в плане урегулирования государственных границ.

Так же, как в других регионах Сибири, на территории Алтай-Саянского экорегиона в последнее десятилетие идет интенсивное сокращение уровня рождаемости, которое не связано с изменением возрастной структуры женщин. Если в 1991 г. суммарный коэффициент рождаемости (детности) составлял в республике Алтай 2,4, а в Хакасии 2,0, то в 1999 г. он значительно сократился, на 40-44% не обеспечивая даже уровня простого воспроизводства населения этих территорий. В Туве уровень рождаемости всегда традиционно был одним из самых высоких среди всех субъектов Российской Федерации. При уровне суммарного коэффициента рождаемости для Восточной Сибири в 1991 г. 2,0 он составлял в Туве около 3, а в 1999 г. при среднерегionalном уровне 1,3 он только на 80 % соответствовал уровню простого воспроизводства населения в республике Тува (табл. 7 Приложения).

Положительный естественный прирост населения национальных автономий Алтай-Саянского экорегиона происходил при значительном росте показателей возрастной смертности и, соответственно, росте общих показателей смертности темпами, более высокими, чем среднерегionalный уровень (табл. 12 Приложения). В результате стандартизованный показатель смертности (приведенный к единой возрастной структуре населения), нивелированный от различий в повозрастной смертности, в 1999 г. в Горном Алтае был на 0,7, а в Туве - на 3,8 промил. пунктов выше своего среднерегionalного уровня (табл. 13 Приложения).

На фоне более высоких по возрасту показателей смертности, чем в Сибири и в России в целом, в Алтай-Саянском экорегионе в 90-х годах наблюдаются такие тенденции, как рост показателей смертности, ухудшение качественных характеристик здоровья, рост уровня психической заболеваемости, увеличение заболеваемости и смертности населения от так называемых социальных болезней (сколиотических нарушений, туберкулеза, алкоголизма, токсикомании, венерических заболеваний, убийств и суицида).

Социально-экономический кризис 90-х годов повлек за собой расширение масштабов и глубины бедности, обнищание государственного здравоохранения, ухудшение санитарно-гигиенической обстановки, рост насильственной преступности и числа самоубийств. Ясно, что кризисные явления в обществе - одна из важнейших причин роста уровня смертности, однако не единственная. На их фоне продолжают действовать отрицательные долговременные тенденции, обусловленные несбалансированным питанием, отсутствием физической культуры, вообще пренебрежением к своему здоровью и наличием вредных стереотипов поведения. Особенно в этой связи следует отметить такую проблему как алкоголизм, который сам по себе отнюдь не способствует улучшению состояния здоровья, в том числе и в перспективе для последующих рожденных поколений, но и вдобавок повышает смертность от несчастных случаев, отравлений, травм, убийств и самоубийств, которые во многих случаях происходят под влиянием алкоголя.

Среди трех основных групп причин смертности (сердечно-сосудистые заболевания, злокачественные новообразования, а также несчастные случаи, отравления и травмы), на долю которых приходится более 80 % всех смертных случаев, для территорий Алтай-Саянского экорегиона следует специально выделить именно группу "несчастные случаи, отравления и травмы". Если в Западной Сибири на 100 000 населения приходится 254 случая смерти от этой причины, то, например, в республике Алтай – 367 (почти в 1,5 раза выше). Только за период 1990-1994 гг. показатель смертности по этой группе причин возрос здесь на 74 %, что в немалой степени является и результатом обострения криминогенной обстановки в регионе.

На более высоком, чем среднерегиональный уровень, находятся и показатели смертности от инфекционных и паразитарных заболеваний, а также от болезней органов дыхания.

Особую проблему на территории Алтай-Саянского экорегиона представляет младенческая смертность (табл. 14 Приложения). Так, при среднерегиональном уровне (для Западной Сибири) в 1999 г. показателя младенческой смертности 16,9 ‰, для Горного Алтая он составлял 28,5 ‰. Для республики Тува показатель младенческой смертности в том же году был на 3,4 промил. пунктов выше регионального (для Восточной Сибири) уровня и составлял 36,2 ‰, что приблизительно в 2 раза превышает аналогичный показатель для России в целом. В республике Хакасия при показателе младенческой смертности ниже среднерегионального уровня он вырос за 1990-1999 гг. на 16,7 % (с 18,6 до 21,7 ‰). В это же время показатель младенческой смертности, например, в Германии составлял 10, а в Японии – 7 ‰.

Особенно высок уровень младенческой смертности у коренного населения Сибири. Так, в Горном Алтае смертность среди детей у алтайцев на 20-35 % выше, чем у живущих здесь же русских. Основные причины – врожденные аномалии, болезни органов дыхания и пищеварения, а также несчастные случаи, различные заболевания в перинатальном периоде. (Более 20 умерших перинатально из 1000 родившихся наблюдается в республиках Алтай (23 ‰) и Тува (24 ‰); при этом коэффициент мертворождаемости в среднем в Сибири составляет около 9 ‰.)

Важнейшей компонентой всех репродуктивных потерь территорий экорегиона является материнская смертность. В Сибири в целом материнская смертность на 38 % выше, чем в среднем по Российской Федерации. Неблагополучными в этом отношении являются республики Алтай и Тува, показатель материнской смертности здесь более чем в 2 раза превышает среднероссийский уровень.

Практически на всех территориях Алтай-Саянского экорегиона рост смертности в последние годы был обусловлен также повышенным уровнем безвозвратных потерь лиц трудоспособного возраста. Прирост потерь у них составил по отдельным территориям от 7 до 8%, причем у мужчин показатели потерь в 3 раза выше, чем у женщин.

При этом наибольший рост показателей смертности приходится преимущественно на возрастные группы 40-54 года, а также некоторый скачок наблюдается в группе 16-19 лет, особенно у мужчин (а в таких регионах как Бурятия и Тува максимальный прирост показателей смертности приходится также на возрастную группу 20-24 года). Эти данные опровергают широко распространенное мнение о том, что в настоящее время в росте смертности преобладающей компонентой является компонента старения населения, т.е. увеличение числа умерших в старших возрастных группах населения за счет роста доли населения этих возрастов в общей численности населения. На самом деле основной компонентой роста смертности является смертность молодого и экономически активного населения.

Анализ смертности населения в трудоспособном возрасте показал, что на первом месте среди причин смертности стоят несчастные случаи, отравления и травмы, на втором - болезни системы

кровообращения, на третьем - новообразования. Распределение смертности этого контингента населения по полу отражает общую картину смертности по регионам. В частности, смертность мужчин значительно превышает смертность женщин, особенно по причине несчастных случаев, отравлений и травм. Эти данные свидетельствуют о становлении неблагоприятных тенденций формирования и использования трудового потенциала населения Алтай-Саянского экорегиона, выражающихся в росте смертности и ухудшении здоровья населения молодого трудоспособного возраста.

Таким образом, демографические тенденции в республиках Алтай-Саянского экорегиона при столь же неблагоприятном развитии, как и в целом в России, дополнительно характеризуются рядом негативных моментов: более быстрыми темпами снижения рождаемости, высоким уровнем младенческой смертности, более быстрым ухудшением качества трудового потенциала республик.

2.3. Состояние здоровья населения

В экорегионе сложилась неблагоприятная ситуация в связи с широким распространением эндокринной патологии особенно среди коренного населения (сахарного диабета, ожирения, заболеваний щитовидной железы). Число больных сахарным диабетом за последние 10 лет в отдельных районах Алтай-Саянского экорегиона увеличилось более чем в 2 раза. Заболеваемость инсулинозависимым сахарным диабетом среди детей в возрасте до 14 лет колеблется от 3 до 9 на 100 000 населения.

Широкое распространение в экорегионе получила заболеваемость туберкулезом, составляющая на отдельных территориях более 40 человек на 100 000 жителей, что является следствием как близости размещения к населенным пунктам тюрем – важных "поставщиков" носителей туберкулеза, так и близости территорий Казахстана, где переносчиком туберкулеза является скот. Отмечен стабильный рост пораженности населения республик чесоткой и педикулезом, реальной становится угроза вспышек сыпного тифа. Катастрофически не хватает вакцин и средств экстренной профилактики против клещевого энцефалита, бешенства, столбняка, сибирской язвы, чумы, что может способствовать распространению этих заболеваний в будущем.

Низкий уровень санитарно-гигиенического обустройства населенных пунктов, серьезные проблемы с обеспечением населения водой необходимого качества, отсутствие возможностей лабораторной диагностики создают реальную угрозу распространения различных инфекций.

Среди контингентов населения, на которые должно быть обращено первоочередное внимание в плане оздоровления населения, следует выделить детей и женщин фертильного возраста, показатели здоровья которых в полной мере отражают состояние здоровья всего населения и его потенциал воспроизводства в регионе. В последние годы постоянно увеличивается число врожденных аномалий и уродств, ухудшается здоровье новорожденных, детей и подростков, и таким образом, резко ухудшаются качественные стороны воспроизводства населения. Особого внимания требует исследование нарастающих из года в год среди матерей и детей на территории экорегиона заболеваний крови, имеющих самые серьезные последствия в формировании здоровья подрастающего поколения.

Заболеваемость новорожденных в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Алтай-Саянского экорегиона, значительно выше, чем в среднем по Сибири. Так в южных районах Кемеровской области это превышение составляет 89 %, в республиках Бурятия и Тува соответственно 27 % и 18 %.

Увеличивается число детей, рождающихся с врожденными пороками внутренних органов и различными дефектами, повышается хроническая заболеваемость детей из-за плохого питания, ухудшения социальных и бытовых условий. Врожденная патология выявляется ежегодно в Сибири у 17-19 детей из каждой 1000 новорожденных. При этом превышение среднерегionalного уровня отмечается в таких сибирских регионах как Кемеровская область и Хакасия, где врожденные пороки развития у более 30 детей на 1000 новорожденных.

Важной в последнее десятилетие остается и проблема инвалидизации населения. Ежегодно в регионах Сибири признаются инвалидами 5-6 человек из каждой тысячи работающих. Основными причинами выхода на инвалидность являются болезни органов кровообращения, на которые приходится более 30 % всех случаев инвалидизации. Существенен удельный вес в развитии нетрудоспособности по причине злокачественных новообразований и травм (по 11-13 %), а также болезней нервной системы и органов чувств (10-12 %).

Рост численности впервые получивших инвалидность за последние 10 лет составил для Восточной Сибири 13 человек на каждые 10 000, а для Западной Сибири - 24 человека. При этом рост показателей инвалидизации для населения республик Алтай и Тува на 30 % превышал среднерегionalный уровень, и только население Хакасии имело показатель инвалидизации несколько ниже среднерегionalного (для Восточной Сибири) уровня.

Особенно неблагоприятна современная демографическая ситуация у коренного шорского и теленгитского населения в сельских районах Горной Шории. Здесь наблюдаются выраженные депопуляционные процессы. Исходя из критерия соотношения стариков и детей в общей структуре населения, демографы считают, что большинство поселков таежной зоны Горной Шории имеют 1-ю и 2-ю степень старения, что означает, что в ближайшие два-три десятилетия в районах расселения шорцев доля трудоспособного населения понизится настолько, что основным источником жизни населения таежных поселков станут только социальные выплаты.

2.4. Ожидаемая продолжительность жизни населения

Ожидаемая продолжительность жизни (ОПЖ) является одной из важнейших характеристик уровня и качества жизни. Этот показатель интегрально отражает множество самых разнообразных факторов, начиная от эффективности системы здравоохранения, экологических условий проживания и т. д. и кончая сложившимися стереотипами поведения и психологическим самочувствием населения. Кроме того, продолжительность жизни характеризует не только текущее положение вещей, но и прошлое качество жизни соответствующих поколений, т. к. состояние здоровья каждого конкретного человека в значительной мере зависит от условий его существования с самого момента рождения.

Рост показателей смертности обусловил сокращение ОПЖ населения Сибири и в том числе населения Алтай-Саянского экорегиона (табл. 15 – 16 Приложения). Особенно были высоки потери населения в результате смертности в 1989-1994 гг. Так за этот период сокращение ожидаемой продолжительности жизни мужского населения республики Алтай составило около 9 лет в среднем для каждого человека, проживающего на этой территории, что на 3,6 года превышало среднерегionalный (для Западной Сибири) уровень потерь. При этом для женского населения республики Алтай ожидаемая продолжительность жизни сократилась на 1,8 лет, что на один год было ниже среднерегionalного уровня.

Выше среднерегionalного был уровень потерь за счет смертности и в республике Тува для мужского и женского населения, и в республике Хакасия (для женского населения, см. табл. 12, 13 Приложения). Особенно неблагоприятно даже на этом весьма неблагоприятном фоне сибирских территорий выглядит Тува, которая имеет самые низкие показатели ожидаемой продолжительности жизни среди всех субъектов Российской Федерации и даже уступает по нему многим слаборазвитым странам Азии (табл. 15 – 16 Приложения).

По всем рассматриваемым территориям Алтай-Саянского экорегиона были высоки потери среди населения трудоспособного возраста.

В 1994-1998 гг. произошел некоторый рост показателей продолжительности жизни, что явилось следствием сокращения уровня смертности населения в этот период. Однако этот прирост происходил по-разному для мужчин и женщин, для разных территорий Сибири и Алтай-Саянского экорегиона. Тем не менее, ни по одной из позиций к концу 1999 г. не был достигнут даже уровень смертности 1989 г.

Таким образом, уровень человеческого потенциала по показателю ожидаемой продолжительности жизни в Сибири и особенно на территории Алтай-Саянского экорегиона в настоящее время оказался ниже, чем 15-20 лет назад.

2.5. Трудовой и образовательный потенциал населения

Численность населения трудоспособного возраста, проживающего в республиках российской части Алтай-Саянского экорегиона в 2000 г. по нашим оценкам составляла 647 тыс. чел. (табл. 17 Приложения).

Среднегодовая численность занятых в сфере легальной экономики по данным статотчетности составляла для трех республик экорегиона (Горный Алтай, Тува и Хакасия) 64 % (табл. 17 Приложения). В то же

время как для Западной Сибири уровень занятости не превышал 60 % от общей численности трудоспособного населения, по Восточной Сибири – 55 %. Численность незанятого населения трудоспособного возраста, зарегистрированного в органах государственной службы занятости, для экорегиона составляла не более 3 %, в том числе признанных безработными - немногим более 2 %. Фактическая же численность безработных составляет 14-18 % населения трудоспособного возраста. В сельской местности уровень безработицы может достигать 40 % и более. Масштабы занятости в теневой экономике составляют, по нашим оценкам, 18-20 % трудоспособного населения (если же ориентироваться на официальные данные по крупным городам Сибири, например, Новосибирск, то уровень занятости в теневой экономике в экорегионе может составлять до 30 % и более [31]).

Обращает на себя внимание низкий уровень образования населения экорегиона (табл. 18 Приложения). Доля учащейся молодежи в средних профессиональных учебных заведениях составляет менее 8 %, в высших – 10 % от численности учащихся общеобразовательных школ. Всего не более 40 % выпускников школ с неполным и полным курсом обучения продолжают повышение своего профессионального уровня в техникумах, училищах и колледжах (менее 20 %) и вузах (20,6 %).

Доля студентов ВУЗов в численности населения республик ниже, порой значительно, чем в среднем по России (171 чел. на 10 тыс.): в Горном Алтае – 169, в Хакасии – 97, в Туве – 92. Доля лиц с высшим образованием составляет во всех республиках ниже 8 %, при среднероссийском уровне 11,3 %.

Характерны крайне тревожные показатели уровня образования среди сельского коренного населения Горной Шории, в большинстве своём шорцев. Доля неграмотных в 1986 г. составляла 42,7 %. Неполное среднее образование имели 29 %, полное среднее образование - 18,3 %. Численность людей, имеющих неполное высшее и высшее образование, составляла соответственно 0,3 и 0,6 % [32]. Представителям шорского этноса приходится адаптироваться к новой реальности в условиях разрушенной традиционной системы природопользования и высокого уровня безработицы среди сельских жителей, составляющей более половины населения посёлков, имея крайне низкий человеческий потенциал, выраженный в том, что (а) профессионально-квалификационные характеристики (уровень образования, квалификации, профессиональных навыков) трудоспособной части шорского населения далеко не соответствуют требованиям современного рынка; (б) демографические процессы давно приобрели регрессивный характер и сопровождаются нарушением межпоколенных связей; (в) постоянно нарастают ассимиляционные процессы.

Между тем опыт социально-экономического развития многих стран мира доказывает, что именно рост образовательного и профессионально-квалификационного уровня населения следует рассматривать как "локомотив", тянущий за собой решение всех остальных задач социально-экономического блока (и в том числе роста материального благосостояния) и демографического блока (в том числе сокращение показателей смертности населения, положительный естественный прирост). Недаром показатель уровня образования населения является одним из трёх составных частей индекса развития человеческого потенциала, принятого Программой развития человека ООН.

В последнее десятилетие произошли некоторые изменения качественного потенциала населения трудоспособного возраста. Это можно проследить на данных воспроизводства образовательного потенциала населения республик Алтай, Тува и Хакасия. Так численность студентов, обучающихся в высших учебных заведениях в 1999 г. возросла более чем на 8 тыс. человек по сравнению с 1990 г., причем темпы этого прироста существенно опережают темпы прироста численности молодого населения.

Увеличилось число обучающихся в средних специальных учебных заведениях, а также возросло число государственных общеобразовательных учреждений, как залог роста образовательного потенциала населения на будущее (табл. 18 Приложения). Однако низкий уровень обеспеченности учебно-методической литературой регионального и федерального комплекта, компьютерной техникой и другим инвентарем, не удовлетворяет современным требованиям и сказывается на качестве обучения на территории экорегиона.

Недостаточно развита и материальная база образования в регионе. В Туве удельный вес школ, требующих капитального ремонта, составляет 41,5 %, в Горном Алтае – 92,7 %, тогда как в среднем по России – 11 % (в республике Алтай в аварийном состоянии находятся 35 из 202 образовательных учреждений, 152 требуют капитального ремонта). Более половины школ работают в 2 и 3 смены. Низка техническая оснащённость классов и кабинетов современным оборудованием, приборами и т.п. [33].

В экорегионе наблюдаются негативные тенденции в профессионально-квалификационной структуре занятого взрослого населения: относительно высока доля работающих с высшим и неполным средним образованием и низка доля занятых со средним специальным и начальным профессиональным образованием. Усиливается тенденция к постарению кадров.

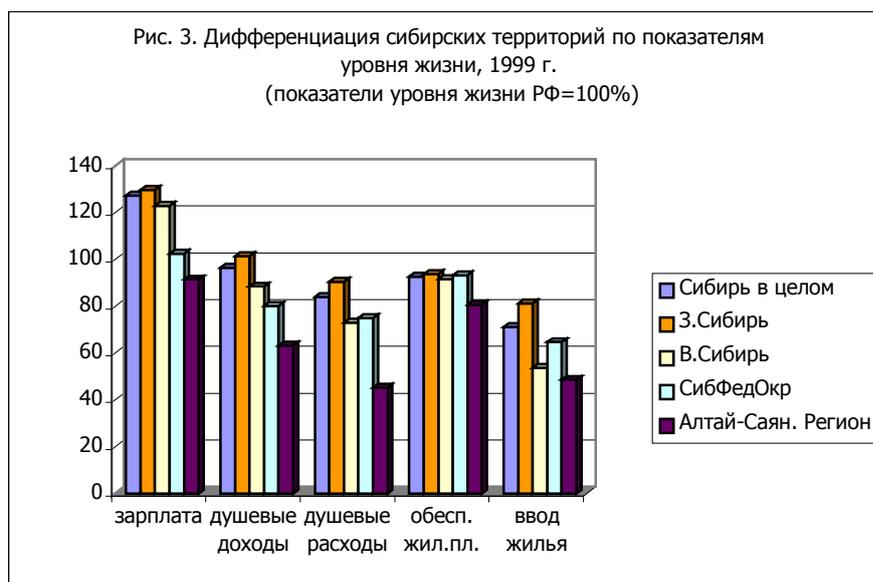
2.6. Уровень жизни

Сибирь - самая многообразная часть территории России, которую характеризуют географические, социально-экономические и этно-национальные контрасты, мозаичность районов по профилю хозяйственной специализации. В Сибири глубокие различия наблюдаются между севером и югом, ресурсообеспеченными и не обладающими рыночно привлекательными ресурсами регионами, между районами компактного проживания коренных народов Сибири и остальными территориями. Ресурсный и промышленный потенциал отдельных территорий различается в десятки раз.

Соответственно в десятки раз различаются параметры уровня жизни на отдельных территориях Сибири. Внутрирегиональные контрасты настолько велики, что они превосходят межрегиональные различия. Поэтому в социально-экономическом пространстве Сибири наблюдаются полюса абсолютного российского неблагополучия, так и очаги относительного, по российским меркам, благополучия. Так, например, Тува является полюсом абсолютного социального неблагополучия. Немного лучше ситуация в Горном Алтае. В динамике социально-экономического развития Алтай-Саянского региона проявляются как обще сибирские проблемы, так и специфические местные.

Анализ имеющейся статистической и социологической информации за длительную ретроспективу [34, 35] позволяет говорить о том, что территории Алтай-Саянского региона, как и вся Сибирь в целом, вступили в новое тысячелетие с большим грузом проблем в области уровня жизни, накопленных в советское время и приумноженных в 90-е годы. Среди них:

- (а) растущее отставание по ключевым показателям уровня жизни от среднего российского уровня;
- (б) внушительные масштабы бедности;
- (в) высокая внутрирегиональная дифференциация по уровню жизни между территориями с "сырьевой" и "не сырьевой" направленностью развития экономики, соответственно, между городами и сельской местностью;
- (г) более бедственное положение коренных малочисленных народов Сибири на территориях их компактного проживания по сравнению с соседними территориями республик.

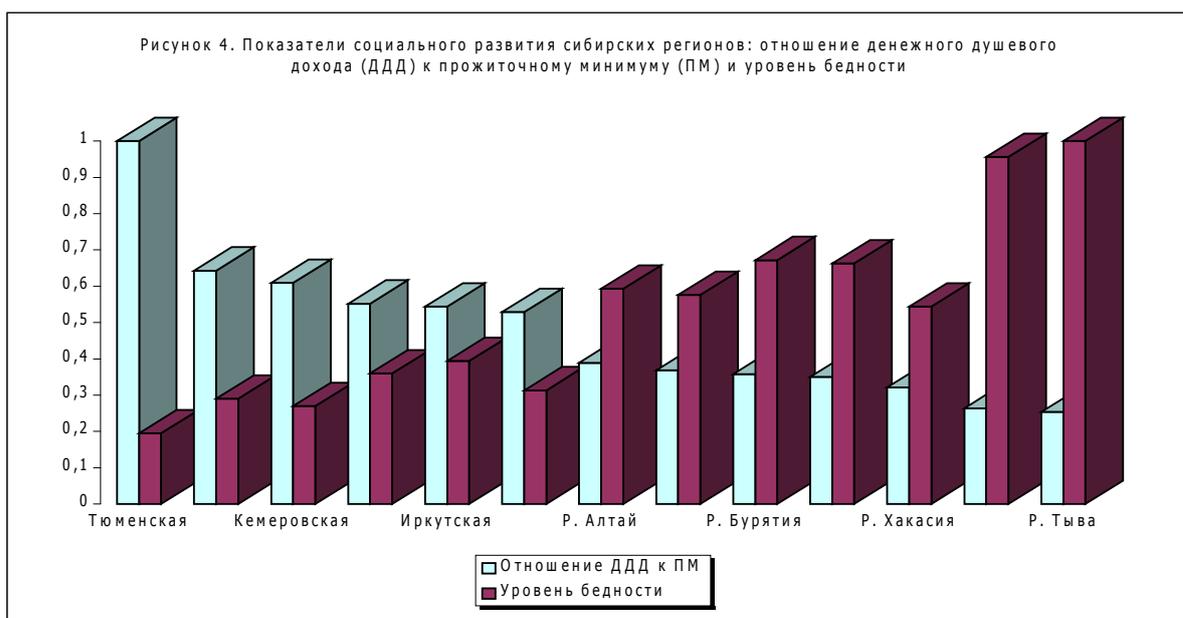


На первый взгляд, это противоречит довольно распространенной точке зрения о том, что уровень жизни населения Сибири был и остается более высоким, чем в других регионах России. Обычно эта оценка уровня жизни в Сибири аргументируется ссылками на более высокий уровень оплаты труда. Действительно, в 70-80е годы, в период активного хозяйственного освоения и заселения новых территорий были предприняты серьезные административно-организационные, экономические и правовые меры для привлечения в восточные регионы трудоспособного населения. Но это лишь видимая часть айсберга.

Основные показатели уровня жизни и миграции населения свидетельствуют, во-первых, о том, что "ресурсная" направленность развития экономики Сибири дала мощный толчок *развитию внутрирегиональной дифференциации населения Сибири по уровню жизни*. Во-вторых, показатели материального благополучия населения в Сибири "прирастали" в первую очередь и более всего за счет северных районов Тюменской области. В третьих, для очень многих людей определенные преимущества в уровне жизни не компенсировали негативные стороны проживания в Сибири - суровый климат и продолжительная зима, удаленность от других регионов, особенно от мест рекреации и лечения, неразвитость социальной инфраструктуры, низкий уровень производства в регионе товаров народного потребления и невысокая обеспеченность ими населения. Таким образом, предпринятые в 70-80х гг. усилия хотя и способствовали выравниванию различий в уровне жизни населения западных и восточных территорий страны, но в целом они не сделали условия жизни в Сибири более привлекательными, чем в европейской части страны.

Еще более очевидными стали проблемы уровня жизни в 90-е годы, когда сибирские регионы растеряли свои былые преимущества. Их отставание в области уровня жизни от средних республиканских стандартов обозначилось практически по всем направлениям: уровню доходов, их отношению к величине прожиточного минимума, уровень расходов, фактический уровень потребления, жилищные условия, обеспеченность телефонными средствами связи, товарами длительного пользования и т.д.

На этом в целом неблагоприятном для Сибири фоне заметное отставание Алтай-Саянского региона по всем показателям уровня жизни от других территорий Сибири ещё более показательно (рис. 4). Население Алтай-Саянского региона имеет наиболее низкую заработную плату. Размер среднемесячной номинальной заработной платы здесь составлял в 1999 г. только 91,4 % от уровня Российской Федерации. Еще более ощутимым было отставание по размеру среднедушевого дохода. Почти в 2 раза ниже в регионе и среднедушевые расходы населения. Более низкая, чем где-либо, обеспеченность жильем и уровнем ввода в эксплуатацию нового жилья.



Низкий уровень жизни населения экорегиона ярко характеризует связь между уровнем бедности и отношением величины среднедушевого дохода к размеру прожиточного минимума (см. также табл. 2 Приложения). В Алтай-Саянском экорегионе на фоне других территорий Сибири положение населения одно из самых неблагоприятных. В 1999 г. удельный вес бедного населения (с доходами ниже прожиточного уровня) в Хакасии составлял 45 %, в республике Алтай – 61 %, а в Туве – 79 % [33]. (Можно отметить, что эти цифры находятся в тесной связи с долей сельского национального населения в республиках и могут количественно характеризовать остроту социальных противоречий, отмеченных нами в разделе 2.1.)

В 1999 г. душевой доход населения Алтай-Саянского региона составлял лишь 63,1 % от среднего для России уровня. Одной из причин сложившегося и пока ещё углубляющегося несоответствия в доходах населения являются особенности демографического состава населения. Например, в республике Тува высокие показатели естественного прироста в сравнении со средними по России обусловили значительную долю детей и подростков в составе населения. Удельный вес детей и подростков здесь в несколько раз превосходит долю населения пенсионного возраста, что обуславливает увеличение демографической нагрузки на занятых (см. табл. 8 Приложения) и соответственно снижает уровень душевых доходов.

Сравнение величины денежных средств, ежемесячно расходуемых жителями Алтай-Саянского региона и среднестатистическим жителем России, показывает, что население этого региона меньше затрачивало средств на потребление и, следовательно, удовлетворяло потребности на более низком уровне. Здесь в 1998 г., например, ежемесячные расходы составляли менее половины (45,1 %) расходов среднестатистического жителя России.

Среди трёх субъектов федерации, целиком входящих в состав Алтай-Саянского региона, наиболее низкие показатели уровня жизни наблюдаются в Туве. В этой республике уровень бедности в 2 раза выше, чем в среднем по России. При этом показатели уровня жизни населения Тувы за последние годы снизились и абсолютно. Более 70 % семей в этой республике оказались за чертой бедности. Здесь продолжает снижаться объем производства продовольственных и непродовольственных товаров широкого потребления. Резко ухудшилось положение с вводом в действие объектов социальной инфраструктуры и жилья. Снижение уровня жизни населения республики особенно ярко проявилось в сокращении потребления социальных благ и услуг, переходе, главным образом, на удовлетворение только узкого круга потребностей, отставании роста доходов от динамики роста цен, увеличении числа малообеспеченных, появлении нищих - людей, живущих далеко за чертой бедности.

Усиливается имущественное расслоение и дифференциация населения республики по доходам. По данным Госкомстата республики Тува, доходы 10 % наиболее обеспеченного населения в 1996 г. в 19,1 раза превышали доходы такой же доли наименее обеспеченных, а в 1995 г. - в 28 раз [33]. Эти различия между полярными децильными группами соответствовали уровню различий лишь в Москве и индустриальных регионах России [36] и превышали аналогичные показатели многих стран мира [37, 38].

По данным Всероссийского Центра уровня жизни, ряд Восточно-Сибирских регионов (Тува, Хакасия, а также Бурятия, Читинская область и Красноярский край в целом) превратились в анклав, в котором и без войн, без межнациональных и политических конфликтов в очень тяжелом положении оказалось более половины всего населения - 50,6%. [39]. По данным нашего исследования в Хакасии в 1999 г. аналогичный уровень жизни имели, по самооценкам, 65,4 % жителей [40]. До ¾ сельского населения Горной Шории живёт ниже уровня прожиточного минимума [32].

В республике Тува достигнутый среднедушевой уровень потребления основных продуктов питания в настоящее время значительно ниже среднероссийского уровня и не отвечает требованиям сбалансированного питания. Здесь примерно вдвое ниже среднероссийского уровня потребление картофеля, яиц, на 25-40 % - мясомолочной продукции, на 1/3 ниже потребление овощей и бахчевых культур, на ¼ - фруктов и ягод, рыбы [41].

Другим показателем более низкого уровня жизни населения Тувы по сравнению с населением всей России служит слабое развитие рынка услуг. Так, в 1990 г. разрыв в объеме платных услуг на душу населения составлял 39 %, в 1992 г - 51 %, в 1996 г. – 56 %. Более 40 % достиг соответствующий разрыв между республикой Тува, Российской Федерацией и Восточной Сибирью по объему розничной торговли и общественного питания в расчете на душу населения [42].

Недостаточно развита материальная база просвещения и здравоохранения. Большинство учреждений здравоохранения находятся в крайне тяжелом положении и требуют не только текущего, но и

капитального ремонта. Из комплекса жизненных условий выше среднероссийского уровня оказался в регионе только удельный показатель обеспеченности больничными койками в республике Тува – 186 на 10 тыс. населения (в 1996 г.), тогда как в России на 10 тыс. населения приходилось 124,0 больничных коек (но в Хакасии – 104) [42].

В целом по большинству показателей социально-экономического развития республика Тува находится на 62 - 79 месте среди регионов России. За последние годы не только не удалось преодолеть отставание республики от среднего уровня развития других регионов России, но оно еще больше усилилось. Причинами указанного усиления является нарастание кризисных тенденций в базовых отраслях экономики Тувы и сокращение дотаций из Российского бюджета. Это в полной мере относится и к республике Алтай.

Серьезной проблемой для всего Алтай-Саянского региона является обеспечение населения жильем. Его территории хронически отставали от европейских районов страны по уровню жилищной обеспеченности населения общей площадью жилья, хотя по санитарным и градостроительным нормативам обеспеченность в сибирских регионах должна быть выше на 10 %. До начала 90-х гг. Сибирь выгодно отличалась от других регионов интенсивным развитием жилищного строительства. Однако за последнее десятилетие Сибирь утратила это преимущество.

В 90-е годы отставание в жилищном строительстве стало увеличиваться. Уровень обеспеченности жилой площадью населения Алтай-Саянского региона составил в 1999 г. всего 80,6 % от среднего республиканского стандарта [35]. В 1999 году ввод в действие общей площади жилых домов в расчете на одного жителя в Сибирском федеральном округе составлял лишь 64,7 % от среднего уровня по Российской Федерации и 71 % по Сибири в целом.

Меньше всего строилось жилья в Алтай-Саянском регионе. Так, в 1999 г. ввод жилья составлял здесь лишь 48,6 % от среднего уровня. И здесь республика Тува занимает одно из последних мест в Российской Федерации по обеспеченности населения жильем. Если в среднем по России в 1996 г. приходилось 18,4 кв. м жилой площади на одного жителя, то в Туве - 11,7 кв. м. К тому же существенно низким остается здесь и уровень благоустройства жилого фонда, особенно в сельской местности. Более трети населения республики нуждается в улучшении жилищных условий [33].

Особое место среди территорий Алтай-Саянского региона по показателям социально-экономического развития занимает Горная Шория [43]. Природно-климатические условия Горной Шории предопределили основные источники жизнеобеспечения местных жителей. На протяжении сотен лет ими оставались охота, рыболовство, собирательство в сочетании с ручным земледелием, придомным животноводством и пчеловодством. Колхозы, организованные в 30-е годы, были ликвидированы в 60-х годах. Вместо них в южной части Горной Шории были созданы лесхозы и леспромхозы. После исчезновения в 90-х годах всех организованных форм хозяйствования в сельских районах Горной Шории полностью прекратилось финансирование экономического, социального и культурного развития региона. Начали исчезать целые поселки в верховьях рек Кондома и Мрассу, традиционном расселении шорцев.

После ликвидации колхозов на месте бывших пашен появились покосы и пастбища. В результате сельские жители смогли позволить себе увеличить количество крупного рогатого скота и лошадей в личном подсобном хозяйстве. Основной доход шорцам стало приносить личное подсобное хозяйство и собирательство: продажа мяса, сдача кедрового ореха и меха государству. Иногда они занимаются сезонным сплавом леса, охотничьим промыслом. При этом важно отметить, что большая часть пушной охоты ведется браконьерским образом. Поскольку цены на мех в официальных заготконторах крайне низки, а население, чаще всего не воспринимает эти организации как кооперативы, призванные соблюдать интересы всех своих членов.

В условиях, когда совокупный душевой доход 73 % шорских семей, включая социальные выплаты остается ниже прожиточного минимума, двухдневная заготовка ягод, скажем черники для продажи, может обеспечить семье сумму, равную 50 % заработной платы работника золотого прииска за месяц, а в особенно урожайные годы (один раз в три-четыре года) месячная заготовка кедрового ореха может принести доход, вполне сопоставимый с годовой заработной платой на прииске. Естественно, что в этих условиях браконьерство экономически выгодно коренным жителям. Борьба с ним можно лишь путем закрепления, как кедровников, так и промысловых охотничьих участков за семьями, что позволит контролировать также порядок заготовки, объемы изъятия продукции, прекращение бесполезной гибели копытных животных, лесоочистительные работы, а также посадку саженцев. В отдаленных таежных поселках из-за отсутствия налаженных связей с городами и крупными поселками, происходит

вынужденная натурализация сельского хозяйства - все производится в основном для собственного потребления, а излишки сельхозпродукции продают не более четверти домохозяйств.

Существующий порядок природопользования способствует появлению тенденций к необратимому или полному уничтожению природных ландшафтов. Площадь охотничьих угодий неумолимо сокращается, исчезают кедровники, снижается качество кедровых орехов. Охотничий и кедровый промыслы перестают себя окупать, а это означает значительное сокращение возможностей пополнения семейных бюджетов сельских жителей.

Таким образом, подавляющая часть населения Алтай-Саянского региона, и особенно его сельская коренная часть, представленная преимущественно аборигенными этносами (тувинцами, хакасами, южными и северными алтайцами, шорцами, телеутами), по уровню жизни находится в нищете и бедности. Процесс обнищания продолжается всё последнее десятилетие «реформ». При этом нарастает внутрирегиональная дифференциация в уровне жизни между горожанами, в основном русскими и пришлыми инонациональными группами с одной стороны, и сельским, преимущественно аборигенным населением Алтае-Саян, – с другой.

2.7. Рынок труда и занятость населения

Рыночные реформы радикальным образом изменили социально-трудовую сферу российского общества. Ликвидация института гарантированного трудоустройства, отсутствие четкой государственной политики в сфере занятости, обвальное падение объемов производства во всех отраслях народного хозяйства резко ухудшили ситуацию на рынке труда. Наиболее значимыми изменениями на российском рынке труда, включая и локальные рынки Сибири, можно считать следующие:

- (а) снижение уровня занятости населения вследствие сужения традиционной сферы приложения труда;
- (б) перераспределение рабочей силы из сферы формальной экономики в неформальную, рост теневого сегмента занятости;
- (в) расширение вторичной занятости населения;
- (г) значительное снижение качественных характеристик рабочих мест;
- (д) падение престижа труда отдельных социально-профессиональных групп вследствие резкой дифференциации оплаты труда.

Ситуация на рынке труда всех сибирских регионов характеризуются наличием хронической, застойной безработицы. В настоящее время уровень зарегистрированной безработицы составляет лишь 2-4 % населения в трудоспособном возрасте, что находится в интервале средних значений по Российской Федерации в целом. Уровень незарегистрированной безработицы (фактическая незанятость населения) значительно выше и составил, например, в 1998 г. в среднем 13,3 % (а в сельской местности он значительно выше и этого показателя).

Распределение безработного населения отличается большой неравномерностью по территории Сибири. Если в промышленно развитых областях (Новосибирской, Тюменской, Иркутской) уровень безработицы был примерно на уровне средне российских значений и составил примерно 13 %, то в автономных округах и республиках он существенно превышал его. Так, в республике Алтай уровень фактической незанятости населения в 1998 г. составил 18,5 %, в республике Тува - 20,9 %. В Хакасии уровень безработицы был ниже среднероссийских значений и составлял на 1998 г. 9,6 %. Однако именно в этом регионе за последние 7 лет существенно увеличилось несоответствие между профессиональным составом лиц ищущих работу и структурой имеющихся вакансий. В настоящее время более 80 % вакансий, заявленных в службу занятости приходится на рабочие профессии, в то время как в общей численности лиц, обратившихся в службу занятости в поисках работы, представители рабочих профессий составляют около 40 %, в основном это массовые профессии, потребность в которых сейчас сокращается. Для сравнения отметим, что в 1993 г. удельный вес "рабочих" вакансий составлял 73 %, а обратившихся с рабочими специальностями – 80 % [44].

Безработица в сельской местности значительно выше. По нашим оценкам, фактическая безработица составляет в сибирских селах не менее $\frac{1}{4}$ - $\frac{1}{3}$ трудоспособного сельского населения. По мнению и

других исследователей [34; 45, с. 51], официальные показатели безработицы в регионах с преобладанием сельского населения, к которым относится и Тува, занижены. В республике Тува, по мнению специалистов, имеются большие возможности вторичной занятости в личном подсобном хозяйстве или индивидуальном сельскохозяйственном производстве. Другими словами, в кожуунах (районах) Тувы существует скрытая безработица, не учитываемая официальной статистикой: доля регистрирующихся в сельской местности в качестве безработных значительно ниже, чем в городах, что свидетельствует не об отсутствии потребности в работе, а, скорее, о неверии в возможность трудоустроиться с помощью службы занятости, низкой степени информированности и правовой неподготовленности населения.

При этом налицо гендерная дифференциация в составе безработных. Так, в республике Тува безработица среди мужчин выше по сравнению с женщинами. В 1998 г. эта разница составила 1,9 тыс. человек или 9,5 %. В республиках Алтай и Хакасия, напротив, наблюдалась обратная картина. В этих республиках уровень безработицы среди женщин выше, чем у мужчин. В республике Алтай эта разница составила 2,3 тыс. человек или 13 %. В Хакасии соответственно - 5,1 тыс. человек или 71 %. Можно говорить о гендерной асимметрии в структуре безработного населения республик, обусловленной в основном потребностями рынка в городах, а не в сельской местности.

При этом в республиках Алтай и Тува безработица более "молодая" по сравнению с безработицей в России в целом. Если по Российской Федерации доля безработных в возрасте до 30 лет составляла в 1998 г. 38,8 %, то в Горном Алтае она составляла 39,1 %, а в Туве - 48,9 %. Занятость молодежи в республике Тува можно рассматривать как острейшую социальную проблему. Ее необходимо кардинально решать в ближайшей перспективе во избежание тяжелых экономических последствий и возможности резкого нарастания социальной напряженности. Несколько лучше ситуация с трудоустройством молодежи в Хакасии, где доля молодых возрастов в численности безработных немного ниже среднероссийских значений и составляет 36,8 %.

Среди безработного населения по-прежнему высока (более 40 %) доля лиц с высшим и средним профессиональным образованием. Практически не снижается средняя продолжительность безработицы: по Российской Федерации она составляла в 1998 г 9,1 месяца, в Западной Сибири - от 7,3 до 10,1 месяца, по Восточной Сибири - от 8,9 до 10,1 месяца, увеличившись по сравнению с 1997 годом на 2,3 и 1,6 месяца соответственно. Приведенные данные свидетельствуют о том, что напряженность на рынке труда за период реформ увеличилась, соответственно возросли социальные и экономические издержки от безработицы. Наименьшая продолжительность поиска работы наблюдалась в республике Алтай - 7,3 месяца, в Хакасии она была на уровне 9,9 месяцев, а в Туве - 10,7.

Значительная региональная дифференциация наблюдается в нагрузке незанятого населения на одно вакантное место. Если по Российской Федерации в целом она составляет 6,6 человек на одну вакансию, то в республике Тува она составила 28,5 человек на 1 вакансию, а в Хакасии - 17,8 человек на 1 вакансию. Катастрофическое положение наблюдается в республике Алтай, где на одну вакансию приходится более 65 человек. Это обусловлено в значительной степени, депрессивным состоянием экономики Горного Алтая, что проявляется в продолжающемся спаде объемов производства и росте числа убыточных хозяйств. Если доля убыточных предприятий в экономике России составляла на начало 1997 г. 42 %, то в республике Алтай этот показатель был равен 93 %. На большинстве промышленных предприятий производственные мощности используются менее чем на 50 % [44, с. 3]. В этих условиях соответственно резко падает спрос на рабочую силу.

В целом заявленная потребность в работниках со стороны всех сегментов экономики составила в Алтай-Саянском регионе от 2 до 6 % от численности зарегистрированных безработных.

Снижение спроса на труд привело к сокращению уровня занятости населения. В настоящее время занятость экономически активного населения в Алтай-Саянском регионе характеризуется следующими показателями: республика Алтай - 59,4 %, Тува - 55,7 %, Хакасия - 56,4 % при уровне экономической активности по стране в целом - 70,3 % (что составляет всего 81 % от общероссийского уровня).

В сфере теневой экономики, по разным оценкам, находится сейчас не менее 20-25 % трудоспособного населения. Масштабы вторичной занятости (в среднегодовом исчислении) составляют 5- 7 %. Сокращение занятости затронуло прежде всего производственную сферу местной экономики. Напротив, в таких отраслях, как финансы и кредит, управление, оптовая и розничная торговля, связанных с обслуживанием рыночного сегмента экономики, численность занятых практически удвоилась.

Снижение занятости в формальной экономике усугубляется ухудшением основных качественных характеристик работников, прежде всего, возрастных. Так, средний возраст занятых в промышленности

вырос за период реформ на 8 лет и составляет сейчас 47 лет, а каждый десятый работник находится в послетрудоспособном возрасте. В ряде отраслей легальной экономики остро стоит проблема ротации кадров. (Например, средний возраст занятых в науке и научном обслуживании составляет 51 год, в здравоохранении и просвещении 40 и 43 года соответственно.) Теневая экономика, напротив, характеризуется молодым возрастом работников. Так, по нашим данным, более 40 % занятых в ней моложе 30 лет, возраст остальных не превышает 45-50 лет [46].

Кроме снижения уровня занятости, легальная экономика характеризуется ухудшением качественных характеристик рабочих мест. Это проявляется, прежде всего, в стремительном росте доли неквалифицированного труда. Так, если в 1996 г. доля занятых неквалифицированным трудом составляла 18,5 % , то в 1999 г. – 21,3 % от общего числа занятых в легальной экономике. По доле неквалифицированного труда экономика региона сравнялась с уровнем США 1930-х годов (периода великой депрессии). Дореформенный же уровень неквалифицированного труда в экономике составлял 8,9 %

В Сибири меньше развит рыночный (частный) сектор экономики. Так по данным за 1998 г. численность занятых в частном секторе экономики по Федерации в целом составляла 43,2 %, то в Западной и Восточной Сибири соответственно 38,5 % и 36,5 % к численности занятых во всех секторах. В Алтай-Саянского регионе эти показатели еще ниже: в республике Алтай занятость в частном секторе экономики не превышает 37 %, в республике Тува - 36,2 %. Более развит частный сектор в республике Хакасия - 45,6 %, что выше средне республиканских значений.

Заметно более медленными темпами развивается малое предпринимательство, при этом наблюдается негативная тенденция к свертыванию его масштабов. Если в целом по России число малых предприятий сократилось за период с 1996 по 1999 годы только на 1 %, то в Западной Сибири - на 17 %, а в Восточной - на 22 %. На территории Алтай-Саянского региона негативные процессы в этот период происходили более интенсивно: масштабы малого предпринимательства сократились за это время в 2-3 раза.

За период преобразований в экономике произошла смена модели рынка труда. Если в 1991 - 1998 годах рынок труда характеризовался как абсолютно трудоизбыточный, то в последние два года трудоизбыточность сочетается со структурным дефицитом кадров. Размер этого дефицита невелик, оценивается в 2-2,5 % среднегодовой численности занятых в экономике. Но поскольку практически весь дефицит кадров наблюдается в основном в машиностроении, то для одной этой отрасли он представляет серьезную проблему, к тому же имеет устойчивый характер. Вакантные рабочие места не заполняются по году и более.

Причин появления структурного дефицита может быть несколько, но основная, на наш взгляд, – низкий социальный потенциал вакантных рабочих мест. На большинстве вакантных рабочих мест для работников высокой квалификации размер заработной платы не превышает 50 % прожиточного минимума в регионе. Не намного выше заработная плата и на занятых рабочих местах. В настоящее время лишь в отраслях топливной промышленности, цветной металлургии и электроэнергетики среднемесячная номинальная заработная плата лишь приближается к уровню минимального потребительского бюджета. Поэтому большинство рабочих мест в экономике региона следует оценить как социально низкокачественные.

В то же время эффективность, в частности, промышленного производства в Сибири зачастую выше, чем в центральных районах России. Так, в 1995 г. на одного работника промышленности региона было произведено промышленной продукции (в стоимостном выражении) в 1,6 раза, а в 1998 г. – в 1,5 раза больше, чем на одного работника в промышленности Москвы (это соотношение уровня эффективности промышленного производства в Сибири сохраняется по крайней мере со середины 70-х годов) . Но низкооплачиваемый труд ведет к ускоренному износу рабочей силы, к тому такой труд мало привлекателен для молодежи. Второй негативной характеристикой рабочих мест является их нестабильность. До 40 % трудоспособного населения ежегодно вынуждено менять место работы. Высокая трудовая мобильность населения препятствует квалификационному росту работника, затрудняет его адаптацию [47].

2.8. Противоречия этносоциального развития в регионе

Этносоциальные (национальные) общности принадлежат к числу важных субъектов (акторов) регионального развития. Они образуют также коллективные структуры повседневности, в рамках которых обеспечивается формирование и совершенствование человеческого потенциала. Оптимизация

их внутреннего развития и системы межэтнических взаимодействий является условием достижения целей устойчивого развития на уровне региональных сообществ, поскольку эти общности выступают своеобразным связующим звеном между региональным сообществом и отдельным человеком.

В условиях кризиса последнего десятилетия, когда произошло резкое снижение организованности социальных отношений, возросла фрагментация отдельных сфер жизнедеятельности и деградация систем социального управления, этническая принадлежность людей остается если не единственным, то наиболее субъективно значимым фактором, гарантирующим минимальную социальную защищенность людей. И хотя чувство защищенности нередко имеет иллюзорный характер, эти иллюзии играют важную роль в функционировании общественного сознания и регуляции человеческого поведения. Этническая мобилизация имеет в социальном развитии двойную функцию: с одной стороны, она является фактором консолидации людей (по этническому принципу), с другой – фактором дифференциации, формирования границ и обособления людей в рамках отдельных этносоциальных образований.

Одним из последствий оживления этничности в наше время выступает нарастание социальной напряженности и конфликтогенности социального бытия. Даже тогда, когда конфликты имеют экономическую или политическую природу, они нередко принимают ярко выраженную этническую окраску. Манипуляция этничностью активно используется определенными социальными группами в целях завоевания и удержания властных позиций. Так или иначе, усиление этнического компонента в системе детерминант современного общественного развития является индикатором нарастания в нем кризисных явлений. Эта характерная особенность для развития Алтай-Саянского экорегиона в 1990-е гг. является отражением общемировых закономерностей социальных изменений.

В развитии мирового сообщества ныне отчетливо наблюдаются две внешне противоположные тенденции: с одной стороны, разворачивается процесс глобализации, углубления экономической интеграции и взаимозависимости стран и народов, с другой – происходит рост этничности, усиливается национальная идентификация, национальная фрагментация и национальное обособление. За внешней разнородностью и разнонаправленностью этих тенденций скрывается их взаимозависимость и взаимообусловленность, и важная роль в механизме этой обусловленности принадлежит интернационализации. И глобализация, и национальная фрагментация выступают продуктами интернационализации. Интернационализация, понимаемая как рефлексивное взаимодействие национальных общностей, определяет, помимо усиления их взаимосвязи и взаимозависимости, также и развитие внутреннего потенциала каждой из взаимодействующих сторон, стремления к независимости и самостоятельности.

«Этнический ренессанс», «этнический бум», «этнический парадокс современности» – наиболее распространенные характеристики ситуации, связанной с ростом этнического самосознания и готовностью многих народов защищать ценности национальной культуры и особые права на ее сохранение в условиях нарастания интеграции, унификации и «омассовления» культур. Таким образом, интернационализация ведет к становлению не унифицированного и однородного, как это представлялось ранее, а внутренне различенного единства, в котором национальные общности, будучи субъектами взаимодействия, сохраняют себя в качестве обогащенных в процессе взаимного влияния, но относительно самостоятельных образований.

Формируемая в процессе интернационализации новая системная целостность должна быть понята как развивающееся единство многообразия. Будучи внутренне противоречивым явлением, интернационализация характеризует не только тождество, но и различия национальных общностей, не только их сближение, но и обособление, не только их взаимозависимость, но и самостоятельность. Нарушение этого противоречивого единства чревато серьезными негативными последствиями. Так, потеря самостоятельности национальной общности ведет к ее деформации, в конечном счете – к ассимиляции, а излишняя обособленность – к стагнации и деградации.

Проблемы межэтнических взаимодействий существуют практически во всех полиэтничных государствах. Как показал опыт, развитие демократии, научно-технического прогресса и модернизации не снимает вопросов этносоциального развития, а, напротив, часто обостряет их. Поэтому управление соответствующими процессами является важнейшей составляющей внутренней политики большинства современных государств. При этом наблюдается заметное изменение принципов, лежащих в его основе. Даже США, традиционно считающие себя единой нацией, отказались от политики «плавильного котла» (ибо его не получилось) и ныне придерживаются идеологии «винегрета», подчеркивая ценности сохранения этнокультурного многообразия.

К числу общих противоречий этносоциального развития в условиях современной глобализации принадлежат противоречия между:

- (а) цивилизационным единством и этнокультурным своеобразием;
- (б) этнической консолидацией и диссонацией;
- (в) национализмом и космополитизмом.

В свою очередь в данных противоречиях в своеобразной форме воплощаются дихотомии общемировых модернизационных процессов: (а) свободы и авторитарности; (б) изменчивости и устойчивости; (в) коллективизма и индивидуализма; (г) современной рациональности и традиционных культурных ценностей.

Конкретными противоречиями, выступающими в качестве основы межнациональной напряженности и конфликтов на региональном уровне, являются противоречия между:

- (а) необходимостью налаживания взаимовыгодных межнациональных взаимодействий и неотработанностью соответствующих социальных технологий применительно к постсоветскому периоду;
- (б) вызванным объективными и субъективными предпосылками стремлением многих народов к самостоятельности и независимости и отсутствием соответствующей нормативной базы на уровне международного и государственного права;
- (в) существующим своеобразием национальных культур и неадекватным его восприятием со стороны инонационального населения;
- (г) объективной и субъективной потребностью в возрождении традиционных видов деятельности и культуры и его реальным материальным (прежде всего финансовым) обеспечением.

2.9. Динамика межэтнической напряженности в 1990-е гг.

Факт наличия глобализации, характеризующей усиление взаимозависимости и взаимообусловленности отдельных стран и народов, как одной из ведущих тенденций современного мирового развития имеет разную содержательную интерпретацию и по-разному используется в социальной инженерии. Наиболее распространенной является *вестернизаторская* модель глобализации, предполагающая видение перспектив мирового устройства по образу и подобию западной цивилизации.

Применительно к России 1990-х гг. можно констатировать, с одной стороны, стремление федеральных властей, под влиянием мощного внешнего давления, реализовать в стране западную модель социального порядка, с другой стороны, активное сопротивление модернизационным процессам в их российском варианте, сохранение этнокультурного своеобразия, оживление этничности, национального самосознания и т.п. Результаты столкновения двух тенденций являются противоречивыми и по преимуществу негативными в аспекте их влияния на этносоциальный потенциал региона.

Характерными приметами социальных изменений в Алтай-Саянском экорегионе в 1990-е гг., как и в России в целом, являются рост этнического самосознания у представителей разных народов, активизация их борьбы за политические и экономические права, возникновение национальных движений, подъем национализма, сепаратистских настроений [48]. Одновременно произошло обострение межнациональных отношений вплоть до открытых конфликтов. Пик его приходится на конец 80-х – начало 90-х гг., но и в настоящее время сохраняется определенная напряженность этих отношений.

Одним из факторов, оказывающих влияние на этот процесс, является усложнение этнической структуры населения под влиянием интенсивной миграции в данный регион из республик Средней Азии, а также Китая, Кореи, Вьетнама. Значительную долю мигрантов составляют вынужденные переселенцы и беженцы с их особыми проблемами (см. выше), связанными со слабой социальной и социально-психологической защищенностью. В то же время это создает дополнительное напряжение в межнациональных отношениях, обусловленное усилением конкурентных ситуаций в различных сферах жизни (на рынке труда, в сфере социального обеспечения и др.).

Особенность современной ситуации состоит в том, что напряженность приобрела латентный характер, ею стало сложнее управлять. Положение дел усугубляет усиление борьбы между представителями различных национальных групп за власть и ресурсы на внутрирегиональном уровне.

На протяжении 1990-х гг. изменялось содержание практически значимых проблем национальной политики, волнующих как национальные элиты, так и рядовых представителей разных этносов Алтай-Саянского региона. В целом изменения соответствуют общероссийским тенденциям и характеризуются следующими существенными моментами.

1. Под влиянием общих перемен в конце 1980-х гг. на первый план практической политики выходят проблемы национального сознания и самосознания, национальных интересов, развития национальных культур, языков и т.п. В начале 1990-х гг. происходит тематический дрейф в сторону вопросов национального самоопределения и национальной государственности. Нарастание национализма и сепаратизма становится характерной чертой развития национальных отношений. После распада СССР предметом практических дискуссий для представителей различных народов становятся по преимуществу перспективы развития этносов, проблемы их прав и привилегий, включая права на территории исконного расселения и ресурсы. Вопросы развития языков и культурной политики постепенно отходят на второй план.

2. Реакцией общественного сознания населения, особенно титульных национальностей, на вызванную попытками модернизации кризисную ситуацию конца 1980-х – начала 1990-х гг. явилось усиление традиционалистско-изоляционистских концепций социального развития. Под влиянием этих концепций суверенизировались в статусе республик Тува, Хакасия, Горный Алтай, закрепив декларациями о суверенитете право собственности населения республик на землю, недра, иные природные и культурные условия жизни. При отсутствии хорошо проработанного механизма разграничения полномочий федеральных и республиканских властей по реализации этих прав возникло противоречие между декларируемым суверенитетом и реальным положением дел. Провозглашаемые права на землю, недра и т.п. для всего населения республик в программных документах политических партий и движений, выступлениях их лидеров часто интерпретировались в смысле привилегий только для титульных этносов. Например, из принципа приоритета данных этносов в отношении собственности на землю и недра исходили программы Народного фронта Тувы («Хостуг Тыва») и Ассоциация хакасского народа «Тун». Как показывают социологические исследования, наличие этнических привилегий или стремление их получить, в том числе по вопросу собственности, превратились в дестабилизирующий фактор межнациональных отношений.

3. Ответной реакцией на подъем национальных движений титульных этносов, обострение межнациональных отношений и возникшие конфликты стал рост национального самосознания русского населения, имеющего по преимуществу защитный характер в условиях усилившейся тенденции к доминированию титульных этносов.

4. Единственным субъектом федерации Алтай-Саянского экорегиона, в котором сформировалась руководящая политическая элита титульного этноса является республика Тува. Этот процесс сопровождался резким обострением межнациональных отношений в начале 1990-х гг.

5. В целом межэтническая напряженность в регионе за последнее десятилетие имела следующую динамику: в начале 1990-х гг. наблюдался ее повсеместный рост, к середине 1990-х гг. она стабилизировалась на относительно высоком уровне, к концу 1990-х гг. выражена тенденция к ее снижению.

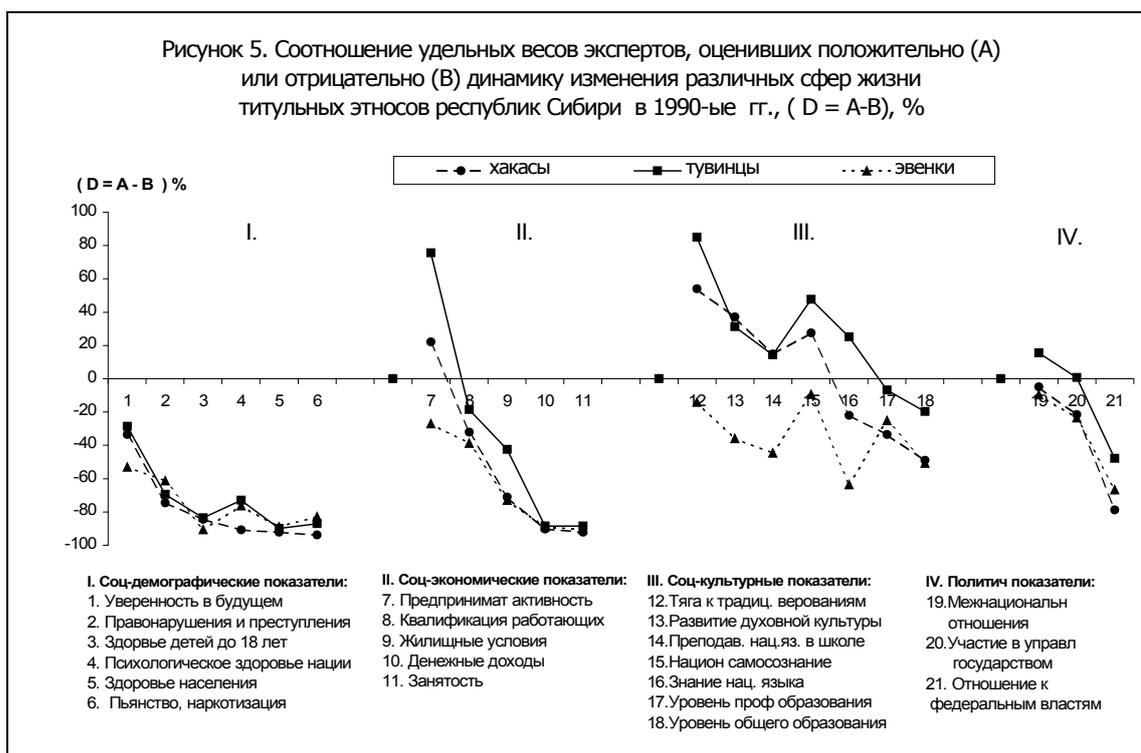
2.10. Регрессивные тенденции изменения этносоциального потенциала Алтай-Саянского экорегиона в условиях модернизации 1990-х гг.

Модернизационные процессы имеют разную степень распространенности в разных районах Алтай-Саянского экорегиона и далеко не однозначны по своему влиянию на этносоциальное развитие. Так, современная Монголия остается преимущественно традиционным обществом, слабо затронутым модернизационными процессами. Одним из важнейших факторов устойчивости традиционных структур является широкое распространение отгонного животноводства как основы хозяйства и сохранение кочевого образа жизни у преобладающей части населения страны.

В отличие от Монголии народы российской части Алтай-Саянского экорегиона в последнее десятилетие подверглись существенному влиянию модернизации в ее нынешнем российском варианте при

одновременном разрушении потенциала и целостности традиционной культуры и этносоциального развития.

Основание для такого вывода дают, в частности, результаты проведенной под руководством автора в Хакасии и Туве социологической экспертизы проблем этносоциального развития титульных этносов (1999 г). Экспертиза показала, что данные этносы остаются преимущественно традиционалистскими по ценностным ориентациям и слабо поддаются рыночной трансформации. Тем не менее, под влиянием общих экономических и политических условий их развитие подверглось существенным деформациям. Этносоциальные процессы, как и у многих других этносов Сибири, характеризуются преобладанием деструктивных тенденций. В этно-демографических процессах преобладает депопуляция, в этно-экономических - деградация традиционных и индустриальных отраслей, в этно-культурных - разрушение материальной базы культуры и сужение культурного общения, в этно-политических – падение престижа государственной власти федерального и местного уровней.



В целом, по оценкам экспертов, в регионе произошло ухудшение объективных экономических, демографических и политических показателей этносоциального развития. Особенно резко отрицательная динамика таких показателей, как состояние денежных доходов, занятости, жилищных условий, физического, психологического и социального здоровье этносов, уровня алкоголизации населения, степени доверия населения к государственной власти. Отрицательны также оценки динамики изменений в уровне профессионального образования и квалификации работающего населения.

Позитивные оценки преобладают лишь при анализе изменений в степени предприимчивости отдельных представителей исследуемых этносов, развитии национального самосознания, духовной культуры, приобщении к традиционным верованиям, т.е. в некоторых элементах духовной жизни. Впрочем, сам этот факт вряд ли следует рассматривать как однозначно положительное явление, поскольку в большинстве случаев он характеризует неприятие со стороны большей части населения рыночных реформ и их социальных последствий, стремление найти защиту в наиболее архаичных элементах социального бытия.

Как видно, при общей неблагоприятной ситуации имеет место разнонаправленность динамики материальных и духовных составляющих этносоциальных процессов – соответственно деградация первых и некоторое оживление вторых. Данное обстоятельство создает дополнительную негативную

нагрузку на состояние внутреннего потенциала титульных этносов. Не случайно, социологические исследования фиксируют высокую степень озабоченности населения относительно перспектив своего развития: многие считают, что будущее их этносов находится под угрозой. Зафиксированные проблемы характерны и для других национальных общностей, в том числе русских.

Таким образом, по большинству существенно значимых показателей этносоциальные процессы у исследуемых народов за период 1990-х гг. следует оценить как имеющие ярко выраженную регрессивную динамику; за этот период произошло заметное снижение жизненного потенциала рассматриваемых этносов.

Следует обратить внимание на то, что отрицательные оценки динамики экономического и демографического состояния титульных этносов, коррелирующие с отрицательными оценками отношения к властям всех уровней, не переносятся на сферу межнациональных отношений. Эти последние характеризуются как наиболее стабильные в рассматриваемый период. И это можно оценить как очень важное позитивное обстоятельство, поскольку властями, и местными, и федеральными, было сделано, пожалуй, все возможное, чтобы неграмотной социально-экономической политикой обострить межнациональные отношения.

У населения, хотя и существует преобладание положительных этнических автостереотипов над отрицательными и превалирует позитивный образ своей культуры и критический образ других этнических культур, тем не менее в настоящее время имеет место достаточно объективная оценка позитивных и негативных черт характера как своей собственной, так и других доминирующих в отдельных республиках национальных групп. Всё это свидетельствует о высоком уровне этнической толерантности населения Алтай-Саянского региона.

Важными факторами обеспечения благоприятного климата в межнациональных отношениях является наличие сходных позиций у представителей разных народов при оценке наиболее острых проблем современного развития титульных этносов в республиках региона и генеральных путей их возможного решения. Это своего рода *зоны согласия* в системе межнациональных взаимодействий. Так, наиболее острыми проблемами в жизни хакасского и тувинского этносов в данный период и русские эксперты, и эксперты - представители самих этих этносов считают рост пьянства и алкоголизма, разрушение экономической и социальной основ жизни народов нынешними рыночными реформами, высокий уровень безработицы, снижение уровня жизни населения и рост бедности. Иначе говоря, на первый план вышли, как это и следовало из оценки последствий реформ, социально-демографические и социально-экономические проблемы.

Проблемы духовного плана (предприимчивость, самосознание, развитие языка и культуры и т.п.) не отнесены к числу наиболее острых. Подобные оценки присутствуют не только у экспертов, но и у рядовых жителей: например, к числу самых неблагоприятных тенденций последнего времени около 90 % респондентов отнесли рост пьянства, более 80 % – проблемы занятости и материального благополучия [49].

Также единодушны респонденты в оценке первоочередных мер по развитию хакасского и тувинского народа – это подъем экономики и уменьшение безработицы, сохранение и развитие села и сельскохозяйственного производства, обеспечение доступности образования и работы для молодежи. Аналогичные результаты получены другими исследователями применительно к республике Алтай.

Существенно также то, что большинство населения крайне негативно относится к таким явлениям последнего времени, как

- (а) усиление тенденции объединения людей по национальному признаку (против этого высказались 65 % респондентов пилотажного исследования);
- (б) рост националистических настроений (89 %);
- (в) рост хищнического отношения людей к природе и ее ресурсам (96 %) [49].

Данные факты свидетельствуют о наличии определенных субъективных предпосылок для преодоления существующей напряженности в межнациональных отношениях и экологизации массового сознания как важных условий реализации задач устойчивого развития региона.

В то же время наряду с благоприятными тенденциями в развитии этносоциальных процессов Алтай-Саянского экорегиона в последнее время наблюдаются тенденции явно негативного характера либо с

трудно прогнозируемыми последствиями. Многие из них только зафиксированы представителями органов управления и науки, являются неизученными, поэтому не стали объектами управленческих воздействий и развиваются стихийно. Все они, вместе с уже существующими и хорошо известными социально-экономическими и политическими проблемами, могут стать предпосылками ослабления этносоциального потенциала отдельных народов и национальных групп региона и факторами обострения межнациональных отношений. К числу таких тенденций принадлежат следующие.

1. Ренатурализация хозяйственной деятельности городского и, особенно, сельского населения как тенденция формирования экономики примитивного выживания в качестве основы дальнейшего существования.

2. Катастрофическое для перспектив ближайшего будущего некоторых этносов сокращение объемов земледелия и отгонного животноводства как основы сохранения традиционного природопользования, культуры и мировоззрения, наиболее отвечающих задачам устойчивого развития и коэволюции природы и человека.

3. Криминализация села, связанная с затянувшейся «брошенностью» сельскохозяйственного производства на произвол судьбы, одним из наиболее острых проявлений которой является кража скота, превратившаяся для отдельных республик (прежде всего Тувы) в стихийное бедствие.

4. Обусловленные острой кризисной ситуацией активные перемещения сельского населения в крупные населенные пункты, его концентрация здесь по этническому признаку, формирование своеобразного пассионарного слоя, с неизвестными ни источниками существования и социальными статусами, ни системой ценностей и социальных ориентаций.

5. Усиление маргинализации больших групп населения как фактор неустойчивости и дестабилизация социальной ситуации, рост «раздвоенности» массового сознания относительно фундаментальных основ своего настоящего и будущего существования, стойкое нежелание работать у возрастной части населения.

6. Наличие у представителей титульных и нетитульных народов серьезных различий в представлениях о возможных формах автономии разных этносов, о существовании притеснения людей по национальному признаку (в приеме на работу, при назначении на руководящие посты, при поступлении в вузы и др.), о способах обеспечения представительства национальных групп в органах власти и самоуправления и т.п.

Преодоление этих тенденций и их возможного негативного влияния на этносоциальные процессы неизбежно связано с проведением эффективной национальной политики в регионе.

2.11. Государственная национальная политика в регионе

Этносоциальные процессы представляют собой особый объект социального управления в силу того, что, будучи тесно связаны с другими процессами, прежде всего социально-экономическими и политическими, они обладают относительной самостоятельностью.

Под национальной политикой понимается деятельность субъектов государственного управления и местного самоуправления по отношению к национальным (этническим) образованиям. Она имеет две взаимосвязанные стороны – идеальную (концепции, цели, смыслы, мотивы) и практическую (способы, формы, результаты деятельности) и является интегральной, так как содержит в себе и экономический, и социальный, и культурный аспекты.

Концептуальная основа государственной национальной политики и основные направления соответствующих региональных программ определены в Концепции Государственной национальной политики Российской Федерации (раздел IV), утвержденной Указом Президента РФ № 909 от 15 июня 1996 г. Программа базируется на принципах прав человека, равноправия народов, защиты среды их жизнедеятельности, свободного развития языков, национальных культур. Декларируется также определенный государственный патернализм в отношении малочисленных народов (государственная помощь в экономическом, социальном, культурном развитии).

В то же время идеально-концептуальная сторона федеральной национальной политики по отношению к Сибири, куда входит Алтай-Саянский экорегион, страдает неполнотой и большими пробелами, а именно:

- (1) не обозначена специфика рыночных преобразований у отдельных народов, особенно в традиционных отраслях хозяйства;
- (2) не просчитаны социальные последствия проводимых реформ и способы регулирования возникающих негативных явлений;
- (3) не определена ответственность государственных органов федерального и местного уровней за тот или иной результат рыночных преобразований жизни народов;
- (4) не учтена специфика в политической системе национально-государственных и территориально-государственных образований;
- (5) весь предшествующий позитивный исторический опыт (особенно советский) не только проигнорирован, но и определен как основная причина современных негативных явлений в жизни народов, что представляется неправомерным.

Идейно-теоретические пробелы Концепции Государственной национальной политики Российской Федерации кроются в мировоззренческой позиции ее основных составителей, апологизирующих рынок, западную цивилизацию, либеральные представления о соотношении прав человека и прав народов, игнорирующих специфику российской цивилизации как евразийской, тенденцию ограничения роли рынка и роста влияния факторов социального обобществления в современном мире.

На федеральном уровне национальная политика по отношению к Сибири реализуется в последние годы в основном в русле патернализма – путем составления и частичной реализации Государственных целевых программ социально-экономического и культурного развития национально-территориальных образований (например, Тувы, Бурятии), дотаций из федерального бюджета территорий, признанных находящимися в кризисном положении (Тува, Горный Алтай).

Одновременно государство путем однообразно проведенной приватизации, развала отраслей производства, в том числе связанных с традиционным природопользованием, отошло затем от регулирования экономических отношений в производстве в надежде, что «свободный рынок» и частный предприниматель путем конкуренции решат все проблемы. На самом деле основная часть производственных фондов традиционных отраслей после приватизации просто выбыла из сферы производства или попала в руки колхозно-совхозной или партийно-государственной номенклатуры. Социальный и политический аспекты национальной политики в регионе в постсоветский период также характеризуется нерешенностью многих узловых проблем. Не случайно уровень жизни населения снизился во много раз, разрушена социальная инфраструктура, массовый характер приобрела безработица, свернуто жилищное строительство.

Вне зависимости от национальности основным фактором этнического разобщения людей является рост неравенства их материального положения, а основную тревогу в жизни вызывает безработица, обнищание, социальное неравенство. Поэтому социально-экономическая сфера была и должна оставаться основным предметом национальной политики в регионе (как и в России в целом). Между тем реальная национальная политика властей в базовой области жизнедеятельности многих этносов – природопользовании – прошла по единому общероссийскому образцу. Коллективные формы хозяйствования моно- и полиэтнических поселений в основном разрушены, а индивидуально-семейные формы складываются в условиях неопределенности национальной политики федеральных и местных властей, колеблющихся между полным игнорированием этнической специфики населения и крайним этноцентризмом, забвением интересов других этносов.

В субъектах Федерации Алтай-Саянского региона были приняты свои концепции национальной политики или специальные программы национального развития и межнационального сотрудничества, началась разработка собственной нормативно-правовой базы, осуществлялись конкретные меры по реализации концепции национальной политики. Но они проводились главным образом в рамках модели национально-культурной автономии. В целом на местном уровне национальная политика была и остается пока продолжением федеральной с соответствующими недостатками (ибо подсистема не может функционировать по иным законам, чем вся система государственных отношений в России).

Ее слабыми сторонами являются: (а) отсутствие органов, специально занимающихся данным направлением социального управления, (б) неразвитость местного законодательства и (в) недостаток материально-финансовых средств.

В регионе проживает большое число представителей народов, государственность которых находится вне России, – немцев, украинцев, поляков, греков и др. Существует много нерешенных проблем в том, что касается сохранения их этнической культуры, языка и т.д. Провозглашенные в Законе о национально-культурной автономии положения, призванные помочь решению этих проблем, не находят практического воплощения из-за неотработанности механизма его реализации.

Межнациональные отношения в Сибири осложняются также в связи с оттоком русского населения из некоторых регионов. Уехали представители интеллигенции, квалифицированные рабочие, а прибывают сомнительного рода “предприниматели” – скупщики пушнины, рыбы, торговцы спиртным и прочие “новые русские”, не обладающие высокой культурой межнационального общения, которые не знают норм общежития и традиций местных жителей и не желают их понять.

В последнее время комплекс новых для Сибири проблем возник в связи с тем, что Россия открыла свои границы, возросли контакты с другими странами. В регионе активизируется экономическая, политическая и культурная деятельность США, Турции, Японии, Китая, в результате чего часть политической элиты переориентируется на эти страны, в определенных политических кругах некоторых национальных автономий сохраняются сепаратистские настроения, что создает определенные опасности внутренней дезинтеграции.

Опасность дезинтеграции, имеющей значение для России в целом, кроется и в характере существующих ныне отношений между центром и периферией (применительно к Сибири). Продолжающиеся снижение уровня и ухудшение качества жизни при нарастании эксплуатации богатейших ресурсов региона, дающей огромные доходы центру, являются причиной возникновения сепаратизма и в русской среде.

Современное административно-территориальное деление Сибири таково, что зачастую одни и те же народы, этнические группы, этнические меньшинства, проживающие даже на незначительных расстояниях друг от друга, но по другую сторону областной, краевой или республиканской “межи”, находятся в различных межнациональных, межрелигиозных, социально-экономических ситуациях. Причинами таких различий нередко бывают неудовлетворительная работа государственных органов, некомпетентность аппарата служащих в вопросах межнациональных отношений.

Если обозначенные выше проблемы не будут решены, может возникнуть опасность негативных тенденций в сфере национальных отношений, среди которых будут такие как:

- (1) сокращение численности различных народов региона;
- (2) сегрегация, национальная обособленность и, как следствие, стагнация и деградация этносов;
- (3) утрата народами Сибири этнической самобытности в языке, культуре, превращение национальных районов в “этнографические заповедники”;
- (4) рост антирусских настроений из-за обвинения русских во всех бедах;
- (5) неуправляемость этносоциальных процессов и межнациональная напряженность и конфликты;
- (6) рост национализма и сепаратизма, недоверие к центральным органам власти, дезинтеграция России;

Решение всего комплекса зафиксированных проблем требует целенаправленного вмешательства федеральных органов власти, которое может быть осуществлено через проведение учитывающей особенности региона национальной политики в режиме специальной государственной программы.

3. УСЛОВИЯ И ПУТИ ПЕРЕХОДА АЛТАЙ-САЯНСКОГО ЭКОРЕГИОНА НА МОДЕЛЬ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

3.1. Принципы и показатели развития

Исходя из принципов стратегии устойчивого развития, изложенных в п. 1.2. (актуализация человеческого потенциала и экологизация массового сознания и, на основе этого, экономического поведения людей), а также положения государственного «Проекта концепции перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития» о единстве трёх составляющих устойчивого развития – природы, общества, экономики [2], необходимо отметить, что любая деятельность, направленная на обеспечение перехода конкретной территории, региона на модель устойчивого развития должна базироваться на следующей системе принципов второго, «регионального уровня»:

1. Сбалансированное развитие человеческого потенциала и региональной экосистемы;
2. Рациональное сочетание мер по развитию хозяйственного комплекса региона с задачами сохранения дикой природы;
3. Экономическое развитие, способствующее развитию человеческого потенциала, ориентированное на повышение уровня и качества жизни, на обеспечение социальных гарантий;
4. Сочетание глобальных и локальных интересов (региональных и федеральных, национальных и интернациональных и т.п.) в политике социального развития, ориентированное на компромисс и поиск конструктивных решений;
5. Обеспечение рационального соотношения интересов настоящего и будущего поколений.

Реализация этих принципов обеспечивается новой региональной социальной политикой, основанной на концепции развития человека. Поскольку основой такой политики является «процесс расширения выбора людей и уровень благосостояния, который ими достигается» [50, с. 14], целью её выступает создание условий и разработка управленческих, социально-экономических и хозяйственных механизмов для:

- (а) последовательного улучшения уровня и качества жизни населения региона на основе преодоления хронического отставания от среднероссийских стандартов жизни и повышения их конкурентоспособности по сравнению с другими регионами страны;
- (б) постепенного перевода хозяйственного комплекса региона на экологически ориентированные формы экономической деятельности;
- (в) изменения мировоззренческих и социальных установок населения в направлении формирования ценностей коэволюции общества и природы, развития человека в гармонии с природой.

Базовыми показателями для такой социальной политики должны быть избраны предложенные ПРООН четыре важнейших аспекта человеческой жизни, для характеристики которых предложены соответствующие индексы человеческого развития (потенциала) в «Отчете» за 1990 год и в «Докладе» за 1997 год [51]:

- (1) долголетие населения;
- (2) доступность знаний;
- (3) адекватный уровень жизни;
- (4) уровень нищеты.

На основе этих базовых индексов формируется комплекс операциональных индикаторов развития, который включает в себя следующие показатели: (1) средняя продолжительность жизни населения региона; (2) динамика численности; (3) показатели естественного движения населения; (3) доля лиц с вероятностью смерти до 40 лет; (4) уровень младенческой смертности; (5) семейные демографические показатели (доля неполных семей, доля детей, рожденных матерями-одиночками, доля «отказных» детей при рождении, «социальное сиротство»); (6) образовательный уровень взрослого населения (число лет обучения); (7) доступность разных уровней образования в регионе; (8) обеспеченность школьными зданиями, комплектация и профессиональный уровень преподавательского состава, совокупная доля

обучающихся в учебных заведениях; (9) доля неграмотного населения; (10) уровень развития здравоохранения (доля населения, не имеющего доступа к медицинскому обслуживанию); (11) уровень заболеваемости населения «социальными» болезнями (такими, как туберкулез, СПИД, кожные и венерические болезни); (12) распространенность алкоголизма, табакокурения и наркомании; (13) распространенность психосоматических заболеваний; (14) распространенность и частота эпизоотий; (15) качество окружающей среды по основным санитарно-гигиеническим показателям (загрязненность почвы, воздуха, воды); (16) уровень преступности по тяжким преступлениям (убийства, изнасилования, разбои, грабежи, тяжкие телесные повреждения); (17) уровень нищеты (доля нищего и бедного населения в регионе, доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, доля детей до пяти лет с недостаточным весом); (18) уровень доходов населения (соотношение между средней оплатой труда и прожиточным минимумом, соотношение между среднедушевыми доходами населения и прожиточным минимумом в регионе); (19) уровень потребления основных продуктов питания (научно-обоснованные нормы питания); (20) уровень пенсионного обеспечения (соотношение между средним размером пенсионных выплат и прожиточным минимумом для пенсионеров, доля пенсионеров в населении региона); (21) доступность и качество жилья (обеспеченность жильем, ввод нового жилья, развитие жилищно-коммунального хозяйства); (22) развитие сферы бытового обслуживания населения; (23) развитие сферы культуры.

3.2. Ключевые направления социального развития

В соответствии с п. 1.4. необходимо выделить следующие важнейшие направления социального развития в регионе.

1. Последовательное преодоление острого диспаритета между городским и сельским населением в регионе, проявляющегося в уровне и качестве жизни, формах экономического поведения, включенности в общественное производство, уровне занятости, объеме социальных гарантий, развитии правовых механизмов регулирования жизнедеятельности. Преодоление социального диспаритета не предполагает простого сближения городского и сельского населения по основным показателям развития. Здесь необходима разработка дифференцированной социальной политики, базирующейся на (возможно, существенно) разных механизмах достижения устойчивого развития. Её ориентирами могут быть разные приоритеты в экономическом, экологическом и социальном развитии, что не предполагает равенства этих групп населения по всем показателям. Теоретическим и правовым обоснованием такого подхода к развитию может быть концепция «поляризованного» населения в «поляризованном ландшафте», разработка которой представляется нам одной из наиболее перспективных стратегий устойчивого социального развития.

2. Повышение технологического потенциала местного общества. Это одна из составляющих развития человеческого потенциала, обеспечивающая повышение качества трудовых ресурсов. Она предполагает качественный рост уровня образования и профессиональной квалификации работников, снижение в составе активного населения доли неквалифицированных работников. Актуализация человеческого потенциала в профессиональной, культурной, национальной, бытовой сферах жизнедеятельности человека за счет увеличения доступности знаний, профессиональных умений и навыков предполагает как более полную реализацию человека в обществе (а, чем самым, обеспечение его прав и свобод), так и интеграцию населения экорегиона в мировое сообщество.

3. Постепенное «идеологическое обновление» мировоззренческих установок массы населения в направлении усвоения идей устойчивого развития, формирования экологических ценностных установок в приоритетах экономического поведения населения, формирования идеологии коэволюционного развития. Это рационалистический путь «выращивания» и актуализации с помощью современных методов образования элементов экологического сознания, заместительных по отношению к религиозному сознанию. Движение в этом направлении представляется важным шагом к снижению, «купированию» нарастающих в современном мире противоречий, вызванных конфессиональным противостоянием.

4. Актуализация и развитие организационного потенциала местных сообществ с целью формирования политических механизмов регионального развития, а вместе с тем и местного (прежде всего сельского) самоуправления. Развитие в этом направлении предполагает поиск механизмов политической поддержки на региональном уровне местного самоуправления поселений; содействие формированию негосударственных организаций, особенно экологической и природоохранной направленности; содействие развитию экологического мировоззрения населения; обеспечение поддержки экономических

инициатив, направленных на развитие эко-экономики (в частности, туризма в регионе), как акций, способных в будущем привлечь в регион дополнительные внешние ресурсы.

5. Актуализация и поддержка общинных факторов развития. Её основу должны составлять, с одной стороны, оптимизация, с точки зрения приоритетов коэволюционного развития, хозяйственно-экономической деятельности населения, особенно в части самодеятельности и автономного жизнеобеспечения населения рабочих посёлков, сёл и деревень. С другой стороны, вектором общинного развития должна послужить деятельность, направленная на изменение принципов пространственной организации поселений и всей системы его жизнеобеспечения. По-видимому, приоритетным в этом отношении может быть развитие экологического жилья, экологически благоприятной селитебной структуры поселения, поиск новых форм организации пространства, находящегося в хозяйственном обороте и используемого локальным сообществом для рекреационных целей [52]. В качестве важнейшего механизма обеспечения баланса интересов между локальным сообществом и остальным населением региона, между сообществом и местной районной властью, между сообществом и средой его обитания выступает система местного самоуправления. Поэтому содействие развитию местного самоуправления предполагает целый комплекс мероприятий, начиная от законодательного и правового обеспечения самоуправления и до разработки механизмов содействия развитию самозанятости населения.

6. Развитие управленческих и социально-экономических механизмов стимулирования активности домохозяйства как основной экономической ячейки местного сообщества. Ставка должна быть сделана на активизацию потенциального ресурса домохозяйства: поддержка экономически активного поведения на уровне отдельных людей и отдельных домохозяйств, а через них, как «точки роста», воздействие на экономическую активность всего сельского сообщества. Для актуализации внутренних сил сообщества необходимо привлекать разнообразные внешние ресурсы, которые в одном случае будут финансовыми, в другом – материальными, но в основном – организационными.

7. Определение основных точек экономического роста в регионе и развитие механизмов государственной и негосударственной поддержки и стимулирования среднего и малого предпринимательства, особенно в таких секторах как сфера услуг (в том числе развитие экологического туризма, услуг в сфере санаторно-курортного лечения) [53] и в сфере сельскохозяйственного производства для развития на новых принципах региональной агросистемы [54].

Выделенные ключевые направления социального развития предполагают формирование новой социальной политики в регионе, центр активности которой направлен на преодоление диспаритета. В этой новой политике более важное место отводится негосударственным организациям, сотрудничающим с федеральной и местной властью в вопросах социального развития региона.

3.3. Новая социальная политика как средство регулирования неравенств

Сложившиеся неравенства в социальном развитии как между регионами, так и в самом экорегионе могут, с одной стороны, определяться объективными причинами (географическое положение, экстремальные климатические условия, место в исторически сложившемся разделении труда и т.п.), а с другой стороны, - являться следствием проводимой региональной социально-экономической политики, которая и в новых условиях продолжает оставаться декларативной, технократической и централистской. По существу, государство способствует превращению объективных различий между регионами в социально-экономические неравенства [55].

Возникновение необоснованных региональных неравенств в уровне и качестве жизни населения Сибири является источником обострения социальной напряженности, роста недоверия к федеральному центру и усиления сепаратистских ориентаций регионов [56]. В настоящее время это становится тормозом экономического и социального развития страны.

В условиях кризисной экономики малопродуктивны попытки решать социальные проблемы Сибири, в том числе и проблему необоснованной региональной дифференциации Алтай-Саянского экорегиона, в отрыве от экономической стратегии государства. Последняя в значительной степени определяет круг и характер социальных проблем и одновременно задает объем ресурсов, который может быть использован для их решения. Поэтому любое экономическое решение должно оцениваться не только с позиции экономической эффективности, но и с учетом социальных последствий, а также с точки зрения прироста ресурсов для решения социальных задач как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

Экономическая и социальная политика должны иметь общую направленность и общую идеологию. На современном этапе существует противоречие между декларируемой либеральной идеологией в политике и экономике и социальной политикой, для которой характерно сохранение большого объема необоснованных льгот, безадресной социальной помощи и неэффективной системы пособий. Это противоречие также является одной из причин затяжного социально-экономического кризиса.

Несогласованность социальной и экономической политики привела к тому, что основные национальные ресурсы были переданы в процессе приватизации в частные руки, что при отсутствии эффективной налоговой системы и механизма сбора налогов лишило государство финансовых ресурсов, необходимых для решения социальных проблем. В создавшихся условиях государство фактически стоит перед дилеммой: либо обеспечить сбор налогов в первую очередь с естественных монополий, либо вновь вернуться к переделу собственности. Другими словами, речь идет о выборе между возможным социальным взрывом и сменой курса реформ.

Выход из данной ситуации, по нашему мнению, может быть связан с разработкой принципиально новых дифференцированных принципов взаимоотношений государства с разными секторами экономики, обеспечивающих формирование и эффективное использование ресурсов. Например, взаимоотношения государства с естественными монополиями в Сибири и на Дальнем Востоке не должны ограничиваться только налоговыми поступлениями, они должны также предполагать взимание части ренты на реализацию крупных социальных программ в восточных районах страны. Это особенно важно для устранения противоречий между экономическими интересами крупных горнодобывающих предприятий в Алтай-Саянском регионе и жизненными интересами окрестного сельского населения.

Снижение же налогового бремени на малый и средний бизнес будет способствовать повышению их рентабельности и развитию, а, следовательно, и быстрому расширению налогооблагаемой базы.

При этом актуальной остается проблема эффективного расходования бюджетных средств на социальные нужды: сокращение необоснованных социальных льгот, административных издержек, переориентация на заявительный принцип предоставления социальных выплат и пособий и др.

В условиях преодоления экономического кризиса социальная политика должна быть ориентирована на создание условий и возможностей для населения зарабатывать деньги и обеспечивать себе социально приемлемый уровень жизни самостоятельно. Этому будет способствовать переход на новые взаимоувязанные социальные стандарты: согласование минимальной оплаты труда, пенсий, стипендий с прожиточным минимумом, величины пенсий – со средней национальной зарплатой, прожиточного минимума – со среднедушевым доходом в стране.

Реализация социальной политики во многом будет зависеть от того, в какой мере в ней сочетаются региональные и федеральные интересы, насколько сбалансированы ответственность и ресурсное обеспечение регионов и федерального центра.

Проведение обоснованной региональной социальной политики в Сибири может служить не только инструментом выравнивания социальных неравенств, но и действенным механизмом их рационализации, что, в конечном счете, приведет как к повышению эффективности использования централизованных ресурсов, так и к мобилизации внутренних ресурсов населения региона.

3.4. Объекты социальной политики

Объектами социальной политики являются прежде всего отдельные социальные группы населения региона. Это связано с необходимой «адресностью» политики и «точечным» характером её применения. Ниже в табл. 3.1 выделены специфические объекты и соответствующие им формы социальной политики.

Представляется, что в дальнейшем, при разработке стратегии устойчивого развития региона в качестве первоочередных объектов должны быть: (а) сельские жители коренных национальностей; (б) дети и молодежь; (в) женщины трудоспособного возраста; (г) старшее поколение (пенсионеры); (д) бизнес-слой средних и мелких предпринимателей.

(А) Сельское население экорегиона, представленное в большинстве своём коренными этносами, продолжающее, или возобновившее в результате кризиса традиционные формы хозяйственной деятельности, может оказаться наиболее открытым для идей устойчивого развития общества на основе коэволюционной стратегии. Возможно, в силу более непосредственной включенности сельских

поселений в природные комплексы их население будет восприимчиво к идеям сохранения биоразнообразия и возобновимому природопользованию.

(Б) Перспективы социально-экономического развития во многом связаны с качеством трудового потенциала, который определяется уровнем здоровья, воспитанием и образованием молодого поколения. Стратегия устойчивого развития должна ориентироваться на перспективы ближайшей половины столетия.

(В) Современные изменения в мире показывают, что женщины из консервативного фактора социальной жизни всё больше превращаются в фактор модернизирующий. Изменения в репродуктивных стратегиях женщин многих обществ, в том числе традиционных, так же, как и изменения их трудового поведения в сторону повышения экономической активности и предпринимательской инициативы в последние годы становятся всё более очевидными. Эти процессы, как показывают наши исследования, в полной мере затронули и жительниц Алтай-Саянского региона [56]. Поэтому в стратегии устойчивого развития социальная группа женщин русских и других коренных народов экорегиона может выступить в качестве «сензитивного» реципиента.

(Г) Развитие законодательных основ и практики местного самоуправления в условиях Алтай-Саянского экорегиона в значительной мере будет зависеть от поддержки старшего поколения, поскольку региональные общества всё ещё сохраняют многие элементы традиционной культуры.

(Д) Опора на слой средних и мелких предпринимателей при реализации стратегии социального развития выступает условием быстрого экономического роста и обеспечения социальных программ внутренними региональными ресурсами. Поддержка этой социальной группы позволит активизировать потенциал более широких групп населения, вследствие чего могут быть осуществлены значительные изменения экономического поведения и социально-экономических ориентаций активного населения региона.

Таблица 3.1. Объекты и соответствующие им основные формы социальной политики

<i>Объекты социальной политики</i>	<i>Формы социальной поддержки</i>
Население в целом	Соблюдение конституционных прав граждан; гарантии личной безопасности; ответственность должностных лиц за нарушение прав граждан
<i>Специфические социальные группы</i>	
Работники всех сфер экономики	Проведение активной политики в сфере труда и занятости; регулирование доходов
Незащищенное население (старики, инвалиды, дети: многодетные и неполные семьи)	Постоянная социальная поддержка в виде льгот, пособий, пенсий, социального патронажа
Группы социального "риска" (беженцы, вынужденные переселенцы, пострадавшие от стихийных бедствий, аварий и вооруженных конфликтов, уволенные из вооруженных сил)	Материальная помощь, выдача ссуд и кредитов на жилье, помощь в социально-психологической реабилитации и адаптации, содействие в трудоустройстве
Безработные	Содействие в трудоустройстве и переобучении, создание условий для самозанятости и развития малого бизнеса
Бизнес-слой	Защита прав собственности, гарантированная свобода экономической деятельности

3.5. Акторы социального развития

Формирование региональной социальной политики понимается нами как сложный многоаспектный и многосубъектный процесс [57]. Субъектами региональной социальной политики выступают не только органы государственной власти, но и органы регионального и местного самоуправления, а также само население региона, общественные объединения и ассоциации. Субъекты социальной политики в регионе с точки зрения стратегии устойчивого социального развития:

(а) федеральная власть (разработка стратегии регионального социального развития: формирование и контроль за обеспечением государственных социальных стандартов: определение и обеспечение источников финансирования);

(б) региональная и местная власть (разработка и реализация региональных социальных стандартов, ответственность за развитие социальной сферы: привлечение дополнительных источников финансирования);

(в) население (защита собственных интересов путем участия в самоуправлении, материальном самообеспечении, отстаивания социальных прав с помощью государственных и общественных организаций, обжалования неправомерных действий должностных лиц, обсуждения тарифных соглашений и т.п.);

(г) группы содействия: добровольные объединения и ассоциации территорий и отраслей («Межрегиональная Ассоциация «Сибирское Соглашение», «Межрегиональная ассоциация сибирских и дальневосточных городов»), международные и национальные неправительственные организации (разработка стратегии развития территорий и согласованной политики в области финансирования и осуществления социальных программ, защита интересов территорий и отраслей).

3.6. Предполагаемые механизмы реализации социальной политики

1. Обоснование и установление новых социальных стандартов (прожиточный минимум, минимальный уровень зарплаты, норма жилищной обеспеченности, научно-обоснованные нормы питания, предельно-допустимый уровень безработицы и др.):

- (1) пересмотр действующих социальных стандартов с целью достижения более высокого уровня удовлетворения потребностей с учетом особенностей регионов (в увязке с Федеральным Законом «О государственных минимальных стандартах»);
- (2) расчет прожиточного минимума с учетом реальной структуры расходов населения Сибири на питание, услуги и платежи;
- (3) согласование минимального уровня заработной платы с реальными затратами на расширенное воспроизводство рабочей силы;
- (4) переход к новому социальному стандарту - минимальной почасовой оплате труда;
- (5) обоснование соотношения между минимальной заработной платой и прожиточным минимумом в регионах, установление предельно допустимой величины разрыва между ними;
- (6) пересмотр районных коэффициентов с учетом реальной стоимости жизни в регионах;
- (7) приведение норм жилищной обеспеченности в соответствие с природно-климатическими условиями и образом жизни населения региона.

2. Механизмы реализации принятых законов:

- (1) обязательность финансового обеспечения принимаемых законов;
- (2) разработка механизмов реализации законов на федеральном и региональном уровнях;
- (3) разработка системы санкций для повышения ответственности исполнительной власти за невыполнение принятых законов
- (4) "реанимация" государственной власти на федеральном и региональном уровнях.

4. ПРЕОДОЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО ДИСПАРИТЕТА И РЕГИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

4.1. Стратегия демографического развития

Происшедшие в последнее десятилетие уходящего века изменения оказали существенное влияние на формирование демографического потенциала территорий Алтай-Саянского экорегиона, и будут иметь долговременные как демографические, так и социально-экономические последствия.

Сложившиеся демографические тенденции приведут в будущем к высоким темпам старения населения, к сокращению доли детей и увеличению доли населения пенсионного возраста в общей структуре населения экорегиона (что обострит проблемы пенсионного обеспечения и увеличит нагрузку на экономически активное население).

Высокие темпы падения рождаемости в 1989-1999 гг. сформируют отрицательную демографическую волну, последствием которой через 10-15 лет будет невосполнимый "демографический провал" в молодых группах трудоспособного возраста и группах мужского населения призывного возраста. Параллельно с сокращением демографического потенциала сокращается и мобилизационный потенциал экорегиона, как и Сибири в целом.

Основная стратегия демографического развития российской части Алтай-Саянского экорегиона в будущем – формирование предпосылок улучшения демографической ситуации, ориентированной на рост численности населения с использованием при этом как воспроизводственных (связанных с ростом рождаемости и сокращением смертности населения), так и миграционных компонентов.

Решение демографических проблем на территории Алтай-Саянского экорегиона Сибири должно стать не только региональной, но и государственной задачей, а активная социально-демографическая политика на этих территориях как части Сибири рассматриваться в качестве важнейшего условия экономической и политической безопасности России.

Таблица 4.1. Предположительная численность населения Алтай-Саянского экорегиона по разным сценариям прогноза, тыс. чел. [59].

Регионы	2000	2005	2010	2015	2020
<i>Средний вариант:</i>					
Западная Сибирь	15040	14831	14581	14350	13656
Республика Алтай	205	206	210	211	213
Восточная Сибирь	8986	8913	8843	8724	8731
Республика Тува	310	321	334	350	363
Республика Хакасия	580	569	559	546	531
Алтай-Саянский регион	1368	1353	1345	1340	1333
Сибирь	24026	23744	23424	23074	22387
Россия	145505	142308	139422	136264	133178
<i>Оптимистический вариант:</i>					
Западная Сибирь	15040	15170	15290	15440	15640
Восточная Сибирь	8986	9160	9365	9586	9736
Алтай-Саянский регион	1368	1396	1418	1451	1510
Сибирь	24026	24330	24655	25026	25376

Демографическое развитие экорегиона может происходить по следующим двум сценариям [58]:

1. Средний вариант соответствует протекающим в последние годы процессам и вполне реален в будущем. Он показывает, к чему может привести сохранение негативных тенденций последних лет, и отображает тот предельный уровень, при котором сохраняется минимальный контроль над экономическими и политическими процессами.

2. Оптимистический вариант требует реализации активных мер социально-демографической политики. Он предполагает значительное сокращение показателей смертности (особенно в молодых возрастах трудоспособного возраста) и рост повозрастных показателей рождаемости населения. Миграция как внешняя, так и внутренняя стабилизируется на уровнях, характерных для предкризисного периода и будет вновь выполнять свою основную функцию: перераспределение населения и трудовых ресурсов в соответствии с требованиями экономического развития экорегиона.

Согласно среднему варианту демографического развития население российской части Алтай-Саянского экорегиона стабилизируется на уровне 1,3 млн. чел. на фоне сокращения численности населения Сибири и всей страны. Динамика процессов в разных частях региона будет различаться. При некотором росте населения республик Алтай и Тува (в сумме на 30 тыс. чел. к 2010 г. и на 60 тыс. чел. – к 2020 г.) будет происходить такое же сокращение численности населения республики Хакасии (на 20 тыс. чел. к 2010 г. и на 60 тыс. чел. к 2020 г.) и других территорий Сибири, составляющих Алтай-Саянский экорегион.

В соответствии с "оптимистическим вариантом" демографического развития численность населения российской части Алтай-Саянского экорегиона увеличится по сравнению с 2000 г. на 50 тыс. чел. к 2010 г. К 2020 г. она возрастет более чем на 140 тыс. чел., несколько превысив 1,5 млн. чел. Предполагается, что динамика будет позитивной во всех субъектах экорегиона.

4.2. Демографическая политика

Реализация оптимистического варианта развития экорегиона связана с кардинальным улучшением демографической ситуации в регионе. При этом решение демографических проблем на территории экорегиона должно стать государственной задачей. Самим республикам не справиться с реализацией региональных демографических программ.

К числу важнейших задач демографической политики относятся следующие:

- (1) рост продолжительности жизни, увеличение периода трудовой активности, улучшение качественных характеристик здоровья, в частности, выработка мер по снижению смертности от внешних причин (несчастных случаев, отравлений, травм и насильственных действий) особенно среди молодых мужчин; преодоление высокого уровня младенческой смертности, врожденных аномалий, ликвидация различий в уровнях младенческой смертности среди местного коренного, русского и инонационального населения региона; разработка мер по улучшению репродуктивного здоровья населения (женщин и новорожденных);
- (2) реализация в полной мере воспроизводственной функции семьи на всех стадиях жизненного цикла; государственные меры, направленные на укрепление института семьи, на повышение престижа семьи с детьми;
- (3) реализация программ здорового образа жизни как ключевого механизма формирования здоровья новых поколений;
- (4) создание условий для закрепления населения на территориях и преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции;
- (5) создание условий для беспрепятственной реализации права выбора места жительства и свободы перемещение населения как в пределах своей страны, так и за ее пределы;
- (6) реализация в полной мере основных функций миграции: территориальное перераспределение населения, более полное использование рабочей силы, балансирование рынков труда и жилья, потребительского рынка, позитивное изменение экономического и социального положения, расширение потребностей и рост благосостояния населения.

Важной предпосылкой выполнения этих требований, в свою очередь, должно стать:

- (1) создание развитого экономического базиса и в том числе формирование регионального рынка труда, создание новых рабочих мест в разных сферах экономической деятельности населения;
- (2) интенсивное наращивание всего комплекса социально-бытовых и культурных услуг, оказываемых населению, особенно связанных с улучшением жилищных условий, развитием сферы здравоохранения и социального обеспечения;

- (3) гуманитарная помощь соседних территорий (Новосибирской, Кемеровской, Иркутской областей, Алтайского и Красноярского краев) в проведении средствами выездных бригад специализированных медицинских обследований с целью выявления эндокринных патологий, заболеваний крови, инфекционных и паразитарных заболеваний, болезней развития (сколиоз и другие нарушения развития);
- (4) рост образовательного и культурного уровня населения;
- (5) реализация с помощью средств массовой информации идеологии и программ здорового образа жизни;
- (6) повышение доходов и рост благосостояния и социального благополучия населения.

4.3. Семейная политика

Население экорегиона, особенно сельское коренное, существенно отличается от других территорий Сибири в своём семейном поведении. Здесь более распространены традиционные (нередко патриархальные ветвевые) формы семей, для населения более характерны традиционные стереотипы брачно-семейных отношений.

В то же время в последние годы в республиках региона происходят очень быстрые и значительные трансформации и в этой сфере. Так, во всех трёх республиках быстро снижается уровень брачности населения (число браков, заключаемых в расчёте на 1000 чел. населения), быстрее, чем в среднем по России (табл. 19 Приложения). Особенно неблагоприятна ситуация в Туве, где динамика снижения уровня брачности опережает аналогичные среднероссийские показатели в 1,7 раза. Эти тенденции усугубляются процессами разрушения как традиционной, так и нуклеарной форм семьи (так, в Туве сейчас до 55 % детей рождается вне брака [60], в то время, как в среднем по стране этот показатель пока не выше 17 – 20 %).

Происходит и быстрое изменение стереотипов брачного поведения, особенно у молодых женщин коренных национальностей, для которых всё более важным становится экономическое значение брака, а не традиционные ценности (среди тувинок 10 %, а среди хакасок – 5 % опрошенных отрицают традиционные семейно-брачные ценности). Увеличивающаяся в последние года ориентация молодых женщин-тувинок, хакасок, алтаек на национально смешанные браки (при всё ещё сохраняющейся такой тенденции у молодых мужчин коренных национальностей) создает предпосылки размывания этнической однородности коренного населения и развития сопряженных процессов, разрушающих этнокультурную идентичность народов [60].

Оценивая происходящие изменения в семейном поведении населения как в целом негативные для стабильности традиционной семьи, мы считаем необходимым последовательное осуществление новой семейной политики в регионе, основными направлениями которой должны быть:

- (1) переход от индивидуально-ориентированной к семейно-ориентированной политике государства в отношении пенсионеров и подрастающего поколения (прежде всего в вопросах пенсионного обеспечения и его реформы). Нынешняя политика, сложившаяся как результат благоприятной демографической ситуации послевоенных лет [61], усиливает тенденции разрушения целостности семьи, поскольку ориентирована на государственную поддержку индивида, независимо от его участия в репродуктивном поведении, следовательно, независимо от его вклада в воспитание и обеспечение будущего поколения;
- (2) система мер, способствующих восстановлению демографического баланса между поколениями в одной семье (предполагающая участие, в том числе экономическое, старшего поколения – пенсионеров – в обеспечении жизнедеятельности младшего, в воспитании детей) [61];
- (3) меры, направленные на восстановление ценности брака как в глазах репродуктивно-активной части населения, так и в глазах младшего и старшего поколений. Эти меры во многом должны быть обеспечены с помощью средств массовой информации;
- (4) меры, способствующие развитию толерантности по отношению к стереотипам репродуктивного поведения у представителей разных этносов и формирование толерантного отношения к национально-смешанным бракам.

4.4. Миграционная политика

В качестве первоочередных мер по регулированию миграции мы считаем следующие:

- (1) Необходимо принять положения (временные и постоянные) о взаимодействии региональных органов власти между собой, а также с федеральными органами власти по регулированию миграционных процессов в регионе.
- (2) Необходимо срочно разработать и внедрить в жизнь правовое обеспечение вынужденной миграции внутри страны и иммиграции иностранных граждан. В качестве минимального набора нормативно-правовых актов по регулированию этих потоков целесообразно рассматривать следующий: о транзитных вынужденных мигрантах; о миграционном контроле; о таможенном досмотре; о депортации; об ответственности иностранных граждан за незаконное пребывание на территории региона; о временном порядке пребывания иностранных граждан на территории региона; о трудоустройстве иностранных граждан; о мерах по социальной защите слабо защищенных групп прибывающих в регион вынужденных мигрантов и иммигрантов.
- (3) Законодательно определить статус территорий проживания малочисленных групп коренного населения экорегиона.
- (4) С целью изучения подходов к регулированию внешней иностранной миграции организовать проведение широкомасштабных социологических исследований по изучению иностранной рабочей силы на современном рынке труда, систематическое наблюдение за адаптацией мигрантов в местах и на предприятиях и в организациях, где они работают.
- (5) С целью закрепления населения в регионе необходимо учитывать стоимость жизни при формировании доходов населения и разработке политики заработной платы.

4.5. Национальная политика

В Концепции Государственной национальной политики Российской Федерации отмечается, что специфика проявления факторов межнациональных отношений в различных регионах России «требует, помимо общей концепции, разработки специальных региональных и местных программ». При разработке региональных программ национальной политики необходимы, на наш взгляд, детализация и спецификация самой Концепции при сохранении заложенных в ней общих подходов. Следовательно, можно говорить о целесообразности разработки Концепции и Программы государственной национальной политики не только на уровне отдельных субъектов федерации, но и применительно к макрорегиону Сибири и специально Алтай-Саянскому экорегиону.

В имеющихся программах экономического и социального развития “Сибирь” и “Дальний Восток” превалирует макроэкономический аспект, а этносоциальная проблематика, если и представлена, то чрезвычайно слабо и занимает периферийное место. Сами программы не координируются между собой в научном плане. И хотя в Алтай-Саянском экорегионе, как и в Сибири в целом, межнациональные отношения менее напряженные, чем в ряде других регионов России, здесь существует много нерешенных и острых проблем и они требуют тщательного анализа, прогноза, упреждения.

В разработке концепции и программы государственной национальной политики в Алтай-Саянском экорегионе важным является учет многонационального состава населения, сложной системы межцивилизационных, межконфессиональных и межэтнических взаимодействий. Здесь существуют разные типы культур и уклады хозяйствования, большие различия в уровне социально-экономического развития отдельных народов и территорий.

Особого внимания данный регион требует и потому, что он принадлежит к числу самых бедных в стране по уровню жизни населения и отличаются существенной дифференциацией доходов между отдельными слоями населения при стагнирующей деградации всех компонентов социального развития, на фоне заметного роста национального самосознания и интереса населения к этнической культуре и родному языку, а также в связи с обострением борьбы за минеральные и возобновляемые ресурсы, за перераспределение политической власти.

Национальная политика должна выстраиваться на следующих основаниях.

1. Теоретико-методологической основой может выступать синтез современной теории интернационализации, цивилизационной компаративистики и так называемой синтетической концепции модернизации, базирующейся на учете этнокультурного своеобразия отдельных народов при осуществлении современных преобразований [62];

2. Центральной проблемой концепции должен быть национальный вопрос применительно к отдельным народам. В свою очередь этот вопрос следует рассматривать как вопрос о способах реализации национального интереса, сущность которого состоит не в обособлении или абсолютной независимости национальной общности и не просто в её самоопределении, а в воспроизводстве объективных условий, обеспечивающих её развитие и сохранение как целостности. Такое возможно только в процессе интернационализации, понимаемой диалектически, поскольку воспроизводить свое существование, а тем более развиваться в условиях взаимосвязанного мира национальная общность может только через отношения с другими общностями. Интернационализация должна быть рассмотрена в данном случае как составная часть практического решения национального вопроса;

3. Содержательным фокусом Концепция должно быть решение проблем коренных этносов, для которых Алтай-Саянский регион является исторической родиной (поэтому это наиболее стабильная часть населения региона), и русских как доминирующей этнической группы, отношения с которой выдержали испытание временем и теперь также является коренным для данной территории этносом. Следует также учесть, что отношения русского этноса и тюркских народов являются комплиментарными (дополнительными) и именно они составляют основу евразийской цивилизации [63].

Обеспечение эффективной национальной политики в Алтай-Саянском экорегионе, как и в Сибири в целом, предполагает усиление активности государства и заинтересованных организаций по целому ряду направлений на федеральном и региональном уровнях. Важными представляются следующие формы активности.

(А). Создание научной базы для национальной политики включает в себя:

- (1) спецификацию «Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» применительно к условиям региона;
- (2) координацию и кооперацию исследований проблем современного развития разных народов региона;
- (3) создание информационных банков данных по проблемам этносоциального развития и межнациональных отношений;
- (4) разработку критериев оценки эффективности национальной политики на разных уровнях управления.

(Б). На федеральном уровне реализация национальной политики в регионе должна заключаться в:

- (1) принятии на уровне Федерального собрания Российской Федерации общезначимых стандартов оценки эффективности национальной политики на основе соответствующей концепции и разработанных критериев;
- (2) разработке особых законодательных актов по реформированию экономики, землепользования, развитию национальных языков, образования и культуры, становлению системы государственной власти и самоуправления, социальной защите населения с учетом региональной и национальной специфики, предусмотрев, в частности, (а) конституционное закрепление коллективных прав коренных народов, включая обеспечение их правовой защиты от промышленной экспансии; (б) принятие специальных мер для предотвращения распространенных форм девиантного поведения, прежде всего массовой алкоголизации малочисленных этносов;
- (3) создании механизма учета и согласования интересов государства, региона, субъектов федерации и конкретных народов и этнических групп при осуществлении экономических, политических и социальных преобразований, в частности путем принятия договоров о разграничении полномочий между органами власти Российской Федерации и субъектами федерации.

(В). На региональном уровне реализация национальной политики состоит в:

- (1) создании законодательных, материальных и организационных условий для реализации в Алтай-Саянском экорегионе основополагающих принципов государственной национальной политики и Закона РФ «О национально-культурной автономии» с учетом местной специфики;
- (2) разработке и реализации программ национального развития и межнационального сотрудничества применительно к отдельным субъектам федерации региона;
- (3) создании при Сибирском федеральном округе (или Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение») экспертного совета по национальным отношениям и этносоциальному развитию, определив в качестве одной из основных его задач оценку принимаемых федеральных и региональных программ с точки зрения их возможных этносоциальных последствий;
- (4) организации Регионального фонда поддержки гибнущих этносов;
- (1) постановке этносоциального мониторинга в регионе для постоянного отслеживания текущего состояния и тенденций изменения этносоциальных процессов в качестве условия оперативной корректировки национальной политики на местном уровне.

Трудности реализации национальной политики:

- (1) Составляя наиболее удаленную от центра и ничтожно малую по численности часть населения, коренные народы Алтай-Саянского региона находятся в экономической и политической зависимости как от соседних сибирских регионов, так и от центра. Наделение аборигенов широкими правами требует перераспределения власти между периферией и центром, на которое центр идет очень неохотно;
- (2) коллективные права коренных народов, связанные с приоритетами в области природопользования, образования, социального обеспечения и т.д., противоречат господствующим идеям либерализма и установкам доминирующего большинства на экономическое и политическое равенство, что вызывает неодобрение принятия таких прав со стороны значительной части населения и властных структур. Утверждение нового правового статуса аборигенных народов требует также преодоления господствующих стереотипов общественного мнения и установок доминирующего общества;
- (3) уровень достигнутого к настоящему времени промышленного освоения районов проживания аборигенных народов и обусловленная этим степень заселенности данного региона со стороны неаборигенного населения затрудняет реализацию прав этих народов на землю, на территории традиционного землепользования, не способствует решению проблемы самоуправления.

4.6. Разработка особого правового статуса коренных народов

Долгое время во взглядах на перспективы развития человеческого общества господствовала парадигма, в соответствии с которой технико-экономический прогресс обуславливает формирование все более крупных экономических и политических единиц исторического процесса и угасание значимости этнических структур и традиционной культуры.

Эта идейная установка нашла отражение в нормах международного права в отношении основных носителей традиционной культуры - коренных народов, проявляясь конкретно в ориентации на интеграцию, а реально - на ассимиляцию их в доминирующем индустриальном обществе. Эта же установка была положена в основу государственной национальной (или этнической) политики многих стран, прежде всего индустриально развитых. Насажение единых стандартов во всех сферах жизни, невнимание к национальной культуре, родному языку, пресечение проявлений национального самосознания - характерные черты такой политики.

Интеграционно-ассимиляционистская политика характеризовала общую мировую тенденцию, а вовсе не только советский опыт, как это часто пытаются представить. Причем, в нашей стране элементы традиционной культуры во многих отношениях сохранились даже лучше, чем в ряде других стран.

Наблюдаемые на международной арене события последних десятилетий отчетливо показали, что, несмотря на целенаправленную ассимиляционистскую политику и повсеместное распространение индустриальных технологий и стандартизованных стилей жизни, традиционная культура не растворилась в потоке универсализации. Она демонстрирует устойчивость своих базисных ценностей,

проявляет удивительную жизнеспособность и богатые возможности адаптации к условиям быстро меняющейся социальной среды. Взаимоотношение современной цивилизации и традиционной культуры превратилось в предельно острую проблему глобального характера.

Рост активности многих народов и усиление их готовности защищать ценности традиционной культуры и особые права на ее сохранение в условиях нарастания процессов интеграции и интернационализации обусловлен негативной реакцией на нивелирующие тенденции массовой индустриальной культуры. В конечном счете рост активности этнокультурных общностей является результатом усиливающегося взаимодействия их с доминирующим обществом. Можно выделить два аспекта влияния на них этого взаимодействия.

Позитивный аспект проявляется в формировании внутреннего потенциала, определяющего становление данных народов в качестве самостоятельных субъектов национальных отношений, росте национального самосознания, повышении уровня образования, возникновении собственной интеллектуальной и политической элиты, формировании способности защищать свои интересы, используя имеющиеся в обществе институты и нормы.

Негативный аспект влияния связан с агрессивным и разрушительным давлением доминирующего общества на коренные народы и их культуры. Именно ответной реакцией на возникшую реальную угрозу их существованию является протест против тотального распространения ценностей индустриализма и либерализма, их возрастающая политическая активность на основе накопленного внутреннего потенциала. Спасение ищется в коллективных формах существования, в традиционных ценностях. Можно утверждать, что и возникновение угрозы существованию коренных народов со стороны доминирующего общества, и факт ее осознания, и готовность, а также и способность, противостоять ей являются в известной мере продуктом межкультурных взаимодействий и процесса интернационализации.

Центр тяжести усилий коренных народов по защите ценностей традиционной культуры в последнее время сместился в область решения правовых вопросов. Борьба за особый правовой статус является в последнее время первостепенной задачей политических и общественных организаций аборигенов, а урегулирование правового статуса коренных народов превратилось в одну из наиболее актуальных проблем внутривнутриполитического развития многих стран.

Усилия коренных народов по отстаиванию своего права на особый путь развития увенчались принятием в 1989 г. Международной организацией труда Конвенции № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». В ней прямо указывается на необходимость «ликвидации ориентации на ассимиляцию, содержащейся в ранее действовавших нормах» и декларируется признание права этих народов осуществлять контроль над собственными институтами, образом жизни и экономическим развитием, а также сохранять и развивать свои традиции, обычаи, язык и религию.

Интеграция коренных народов в доминирующее общество на современном этапе принципиально отличается от той интеграции, которая навязывалась им в предшествующий период. Это отличие состоит в том, что она опирается на благоприятный для них международно-правовой статус и осуществляется преимущественно на базе ценностей не индустриального, а традиционного общества.

Отметим, что между трансформацией международного права и модификацией политико-правового статуса коренных народов в той или иной стране нет прямой, непосредственной зависимости. Достаточно сказать, что Конвенцию МОТ № 169 до недавнего времени ратифицировали лишь 11 государств мира, причем не все они зарегистрировали эту ратификацию в Международной организации труда. В то же время положение конкретных народов определяется не международным правом как таковым, а национальным законодательством тех государств, в состав которых они входят.

4.7. Рынок труда, регуляция сферы занятости и воспроизводство образовательного потенциала

Ключевой проблемой социальной политики в условиях преодоления экономического кризиса является кардинальное изменение ситуации на рынке труда, создание условий и возможностей для населения *зарабатывать деньги* и обеспечивать себе социально приемлемый уровень жизни самостоятельно, что могло бы существенно снизить социальную нагрузку на бюджет. При этом принципиальное значение имеет значительное повышение оплаты труда, обеспечивающее достойный уровень жизни населения.

Этому мог бы способствовать переход на новые, взаимоувязанные социальные стандарты, предполагающие согласование минимальной оплаты труда, пенсий, стипендий с прожиточным минимумом; величины пенсий - со средней национальной зарплатой; соответствие прожиточного минимума реальной стоимости жизни на отдельных территориях Сибири, что было бы достаточно для обеспечения социально приемлемого уровня жизни населения регионов.

Все это вместе взятое является необходимым условием для *повышения платежеспособного спроса населения*, которое может послужить пусковым механизмом оживления, а в перспективе - и экономического роста в стране.

Для решения проблем в сфере воспроизводства образования и занятости населения предусматривается реализация ряда мер:

- (1) с целью повышения экономического и социального потенциала рабочих мест средний размер заработной платы занятых в экономике должен составлять не менее 5 прожиточных минимумов, рассчитанных для региона, что должно способствовать поддержанию приемлемого уровня жизни не только работающих, но и членов их семей;
- (2) с целью снижения фрикционной безработицы, роста квалификации работающей молодежи – отмена практики заключения краткосрочных (до 1 года) трудовых контрактов; минимальный срок трудового контракта должен составлять не менее 3 лет;
- (3) для сохранения высококвалифицированного трудового потенциала региона, снижения безработицы среди инженерно-технических и научно-технических специалистов – необходима реконструкция (создание) рабочих мест в высокотехнологичных отраслях, выпускающих конкурентоспособную (в том числе и на мировом рынке) продукцию. Развитие таких отраслей на новом качественном уровне позволит сохранить имеющийся уникальный потенциал, поскольку рабочие места в них характеризуются высокой сложностью труда, требуют значительного количества высококвалифицированных профессий;
- (4) для омоложения кадрового состава промышленности, ликвидации структурного дефицита кадров – предоставление отсрочки от призыва на военную службу выпускникам профессиональных училищ, получившим промышленные профессии, минимум на 2 года при условии их трудоустройства на промышленные предприятия;
- (5) для сокращения оттока молодежи в сферу теневой экономики – предоставление муниципального (бесплатного) или частично оплачиваемого жилья молодежи (прежде всего молодым семьям), работающей в промышленности, строительстве, науке и научном обслуживании, в образовании и здравоохранении;
- (6) для снижения хронической безработицы в сельской местности – создание дополнительных рабочих мест, как в сфере социального обслуживания населения, так и в сфере промышленной переработки и сельского строительства за счет средств госбюджета, выделяемых на поддержку АПК. Для этого необходимо создать 10-15 % новых мест от числа имеющихся.

С целью расширения сферы приложения труда и роста профессионального образования населения необходимо разработать специальную программу, реализация которой будет способствовать привлечению кредитных средств (в том числе и международных организаций) на подготовку и формирование кадров в соответствии с “точками экономического роста” (пищевой промышленности, сети перерабатывающих производств в том числе лекарственного сырья, организации индустрии туризма и массового отдыха, развития инфраструктуры транспорта и связи и др.), а также помощь соседних территорий (Алтайского края, Кемеровской, Иркутской и Новосибирской областей, Красноярского края) в выделении определенных квот в высших и средних специальных учебных заведениях для обучения у них населения из Алтай-Саянского экорегиона.

4.8. Развитие трудового потенциала

На основе расчетных данных о предположительной численности населения Алтай-Саянского экорегиона рассчитана предположительная численность населения трудоспособного возраста (табл. 4.2).

Таблица 4.2. Предположительная численность населения в трудоспособном возрасте в Российской части Алтай-Саянского экорегиона по разным сценариям прогноза, тыс. чел.

<i>Регионы</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>
<i><u>Средний вариант:</u></i>					
Всего	830	839	847	830	813
в том числе численность занятых в сфере легальной экономики	515	521	527	517	506
<i><u>Оптимистический вариант:</u></i>					
Всего	830	865	890	899	914
в том числе численность занятых в сфере легальной экономики	622	653	675	685	702

В динамике численности населения трудоспособного возраста будет наблюдаться продолжающаяся тенденция роста этой группы населения до 2007 г., а затем произойдет смена этой тенденции на сокращение. Увеличение численности трудоспособного населения, как в городе, так и в селе Алтай-Саянского экорегиона и Сибири в целом произойдет в основном за счет пополнения молодого населения, вступающего в трудоспособный возраст, и является "отголоском" относительно высокого уровня рождаемости в 80-ых годах прошлого столетия. Тенденция сокращения населения трудоспособного возраста после 2007 г. будет иметь длительный и затяжной характер, являющийся следствием сокращающегося уровня рождаемости населения экорегиона на протяжении последних 10-15 лет.

«Средний вариант» прогноза численности предполагает сохранение существующих в сфере занятости населения тенденций: уровень занятости в сфере легальной экономики не превысит 62 % трудоспособного населения, масштабы занятости в теневой экономике составят 18-20 % трудоспособного населения, сохранится высокий уровень занятости на учебе (преимущественно в системе высшего и среднего профессионального образования). Сохранятся и негативные тенденции в профессионально-квалификационной структуре занятого населения и тенденция к постарению кадров.

«Оптимистический вариант» прогноза, основанный на росте инвестиций, предполагает создание качественно новых рабочих мест, с высоким социальным потенциалом. При таком варианте прежде всего сократится занятость в теневой экономике, поскольку мотивация занятости населения в ней очень неустойчива. При позитивных сдвигах на «разрушение» этой сферы занятости понадобится 5-7 лет. Существенно снизится (но не ликвидируется до конца) уровень безработицы (как официальной, так и фактической).

Уровень занятости населения при этом варианте прогноза увеличится до 75-77 % от численности трудоспособного населения. Будет сохраняться некоторая численность населения, которая не будет вовлечена в процесс производства. Это так называемые «профессиональные» безработные, они ни при каких условиях не будут работать. Это примерно каждый десятый из незанятого сейчас населения. Улучшение качественных характеристик занятого населения начнется с выправления диспропорций профессионально-квалификационной структуры занятых – заметно понизится доля лиц, не имеющих полного среднего и начального профессионального образования, что важно для формирования кадрового состава работающего населения, особенно в промышленности и строительстве.

Важными условиями реализации оптимистического варианта являются достаточные инвестиции в систему подготовки кадров в сфере начального и профессионального образования, а также создание стабильных рабочих мест для молодежи.

Очевидно, что некоторая доля безработных не может быть привлечена к труду при большинстве анализируемых вариантов развития на перспективу. Причиной этого является дисперсность расселения, что обуславливает локальную напряженность рынков труда. Прежде всего, это касается малых городов, национальных территориальных образований и значительной доли сельских поселений. Следовательно, на втором этапе развития необходимо предусмотреть постепенное расширение агропромышленного сектора и сектора по переработке продукции сельского хозяйства, недревесного и лекарственного минерального сырья с целью создания среднедоходных рабочих мест.

Особого внимания заслуживает обеспеченность трудовыми ресурсами предприятий цветной металлургии, находящихся в необжитых местах экорегиона. Сложности в обеспечении кадрами таких отдаленных горнорудных предприятий следует преодолеть путем организации вахтового метода.

Источником прироста трудовых ресурсов должна стать иностранная рабочая сила (легализация иностранной рабочей силы), состоящая прежде всего из русского и титульного населения бывших республик Средней Азии, а также из стран Востока (Китай, Корея, Вьетнам). В настоящее время дать оценку этой категории населения, задействованной большей частью в теневой экономике, не представляется возможным. Реальная оценка этой потенциальной группы трудовых ресурсов требует проведения широкомасштабных социологических исследований по изучению адаптации иностранцев на современном рынке труда Сибири (а не только и не столько в Алтай-Саянском регионе).

Таким образом, несмотря на складывающуюся неблагоприятную ситуацию в демографических процессах, у Алтай-Саянского экорегиона имеются большие резервы вовлечения в производство новых трудовых ресурсов, и трудовой потенциал экорегиона в ближайшие 10-15 лет не станет сдерживающим фактором роста производства. Кроме того, важным источником дополнительной рабочей силы будет являться рост производительности труда при дальнейшем перевооружении производства.

4.9. Регулирование трудовых отношений

В сфере регулирования трудовых отношений необходимы следующие шаги, имеющие общий характер и не специфичные для экорегиона:

- (1) разработка концепции рациональной занятости в условиях структурной перестройки народного хозяйства и формирования многосекторной экономики;
- (2) правовое регулирование трудовых отношений на предприятиях всех форм собственности, контроль за соблюдением трудового законодательства, ответственность должностных лиц за нарушение трудового законодательства;
- (3) совершенствование государственной трудовой инспекции за условиями труда на предприятиях всех форм собственности;
- (4) приведение тарифной системы оплаты труда в соответствие с формирующейся системой экономических отношений, обеспечивающее ускоренный рост заработной платы бюджетной сферы к уровню оплаты труда во внебюджетной сфере, посредством введения, а также сокращение необоснованной дифференциации в оплате труда по отдельным категориям, отраслям и сферам занятости работников;
- (5) программа создания новых рабочих мест с учетом сложившегося профессионально-квалификационного и научно-технического потенциала Сибири и отдельных регионов;
- (6) разработка программы по обеспечению безопасности и социальной защите работников, занятых на особо опасных производствах (ядерных, химических и пр.);
- (7) расчет тарифов страховых взносов с учетом уровня общей и профессиональной заболеваемости, производственного травматизма и других социально-профессиональных рисков в экономическом комплексе.

4.10. Регулирование дифференциации доходов населения

Экономически и социально необоснованные различия в доходах населения могут быть нивелированы благодаря реализации следующих мер:

- (1) совершенствование прогрессивной системы налогообложения с доходов и имущества граждан;
- (2) пересмотр действующей системы льгот, предоставляемых разным категориям граждан с целью перераспределения дотаций в пользу малоимущих слоев населения;
- (3) создание региональных внебюджетных фондов для улучшения и стабилизации пенсионного обеспечения;
- (4) регулирование тарифов на услуги в регионе с учетом уровня реальных доходов населения;

- (5) обоснование размеров и сроков предоставления пособий по безработице, стимулирующих активный поиск работы, переобучение и приобретение новых профессий, пользующихся спросом на рынке труда;
- (6) контроль за источниками и уровнем доходов граждан, декларирование доходов и расходов.

4.11. Социальные гарантии

Формирование новых механизмов социального обеспечения и социальных гарантий не имеет специфического для региона характера, но эти мероприятия необходимо должны быть реализованы в регионе:

- (1) реформирование системы пособий и компенсаций, пересмотр льгот с целью перераспределения дотаций в пользу реально нуждающихся на основе единых критериев и принципов их предоставления по видам выплат;
- (2) ограничение максимального суммарного размера индивидуальных социальных выплат на уровне регионального прожиточного минимума;
- (3) переход на заявительный принцип предоставления социальных выплат и пособий с проверкой нуждаемости;
- (4) преимущественное предоставление населению льгот в виде компенсационных денежных выплат, а не в натуральной форме;
- (5) формирование региональных фондов социальной защиты населения за счет различных источников: бюджетных ассигнований, заработанных средств, благотворительности, ассигнований внебюджетных фондов, гуманитарной помощи и средств граждан;
- (6) разработка и внедрение новых социальных технологий (создание сети муниципальных стационарных и полустационарных учреждений социального обслуживания населения, отделений милосердия, формирование специализированного фонда жилья для одиноких престарелых, воспитанников детских домов и других групп незащищенного населения, строительство социальных гостиниц и др.);
- (7) создание региональных и муниципальных автоматизированных систем учета населения, нуждающегося в социальной поддержке и социальном обслуживании, а также системы информационного обеспечения социальных служб законодательными актами, методическими разработками и т.п.;
- (8) организация подготовки и переподготовки социальных работников;
- (9) контроль за деятельностью социальных служб и других структур, оказывающих социальную поддержку населения.

4.12. Изменения в народнохозяйственном комплексе региона

Необходимые в рамках стратегии устойчивого социального развития изменения в народнохозяйственном комплексе региона должны включать:

- (1) освоение минерально-сырьевых ресурсов региона на основе применения современных технологий, предусматривающих безопасную утилизацию и переработку отходов производства;
- (2) комплексное развитие аграрно-промышленного комплекса на основе национальных традиций землепользования и форм хозяйствования при создании условий для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции на местах;
- (3) сбор и производство лекарственного сырья и медицинских препаратов из растений, пантов маралов, минералов;
- (4) развитие транспорта и средств коммуникации, строительство дорог (международные аэропорты, мобильные средства связи, сервисные услуги);

- (5) развитие системы общего и профессионального образования коренного населения с учетом народнохозяйственной структуры региона и перспектив его развития;
- (6) развитие строительной индустрии
- (7) развитие туризма, горнолыжного спорта, санаторно-курортного лечения;
- (8) Улучшение экологической обстановки, ликвидация последствий ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и промышленного освоения территорий, проведение природоохранных мероприятий, особенно на территориях, смежных с ООПТ и заповедными территориями.

4.13. Активизация и самоорганизация населения

Мероприятия, необходимые для активизации самостоятельного потенциала населения:

- (1) создание условий для развития местного самоуправления и общественных организаций;
- (2) осуществление комплекса мер по поддержке малого бизнеса и деятельности населения по самообеспечению (выделение земельных участков, производство и продажа средств малой механизации, посадочного материала, организация консультаций и т.п.);
- (3) организация индивидуального жилищного строительства в городской и сельской местности (выделение ссуд и кредитов, земельных участков, организация производства стройматериалов с использованием местных природных ресурсов);
- (4) организация системы обучения и консультирования населения по проблемам бизнеса, налогообложения и т.д.;
- (5) разработка системы учета обращений и жалоб граждан, механизма их рассмотрения и принятия соответствующих мер, установление ответственности должностных лиц за своевременное принятие мер по обращениям населения;
- (6) обеспечение объективности информирования населения о социально-экономических результатах и последствиях осуществляемых преобразований;
- (7) формирование в общественном сознании ценностей честного, добросовестного труда, законопослушного поведения в экономической сфере.

4.14. Перераспределение функций социального управления

Необходимо перераспределение функций, меры участия и ответственности между различными уровнями государственного управления в решении социальных задач; повышение роли регионов. Это предполагает:

- (1) заключение договоров по разграничению функций между федеральными и местными органами власти;
- (2) усиление роли Совета Федерации как представительного органа власти территорий в разработке стратегического курса и принятии конкретных решений в области социальной политики, обеспечение равноправия всех субъектов Федерации;
- (3) перераспределение собираемых налогов в пользу регионов Сибири с целью усиления материальной базы для решения социальных задач органами государственной власти и местного самоуправления;
- (4) расширение прав регионов в установлении налоговых льгот для создания новых рабочих мест и решения других социальных задач;
- (5) установление ответственности федеральных и региональных органов власти за выполнение социальных программ и соблюдение социальных гарантий;

- (6) разработку согласованной стратегии действий сибирских регионов в вопросах тарифного регулирования оплаты труда, охраны труда, защита трудовых прав граждан;
- (7) разработку нормативной базы функционирования муниципального хозяйства, действующей в неизменном виде в течение определенного периода времени.

4.15. Рационализация использования ресурсов, направляемых на социальное развитие

Следующие меры по рациональному использованию федеральных и местных ресурсов, направляемых на реализацию социальной политики в регионе, представляются необходимыми.

1. "Ревизия" существующей системы льгот, предоставляемых различным группам населения, проверка обоснованности их предоставления, а также оценка эффективности их использования на федеральном и региональном уровнях с целью перераспределения ресурсов на социальные программы, требующие неотложного решения.
2. Разработка комплекса мер по постепенному переходу от *льготирования* отдельных профессиональных и отраслевых групп, как основной формы компенсации экономических и социальных рисков этих групп, к регулированию их доходов через заработную плату.
3. Изучение эффективности использования бюджетных дотаций в отрасли социальной сферы (здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство) с целью сокращения излишних административных расходов и других нерациональных затрат.
4. Оптимизация соотношения платных и бесплатных услуг в социальных отраслях.

4.16. Специфика разработки и финансирования целевых региональных социальных программ

Уникальность природного комплекса Алтай-Саянского региона, специфика социально-экономических проблем территорий этого региона, низкий уровень ресурсного обеспечения, необходимого для устойчивого развития этих территорий предполагают дифференцированный подход к решению наиболее актуальных проблем, связанных с повышением качества жизни населения и сохранения природного комплекса.

По мнению специалистов, политика по отношению к депрессивным районам, к числу которых можно отнести практически все территории Алтай-Саянского региона, должна исходить из безальтернативной необходимости срочного решения проблем проживающего здесь населения. При этом конструктивное решение проблем депрессивных территорий в одних случаях сопряжены с проблемой миграции и переселения, что является, по существу, проблемой рационального баланса трудовых ресурсов и системы расселения. В других случаях оно может принимать формы налоговых льгот для поддержания традиционных видов деятельности коренного населения по самообеспечению.

Финансовая ситуация в Сибири такова, что распыление крайне малых средств федерального, регионального и местных бюджетов между всеми бюджетонедостаточными и трудоизбыточными территориями не способно оздоровить ни одну из них. Поэтому необходимо точечная адресная форма поддержки депрессивных территорий. Для таких точечных образований должны быть разработаны программы выхода из депрессии и при доказанной возможности такого выхода соответствующим территориям должны выделяться целевые и строго контролируемые средства на переселение, создание новых рабочих мест, оздоровление экологической обстановки и т.п.

Для разработки конкретных социальных программ развития каждой территории Алтай-Саянского региона и поиска путей и способов их выходы из катастрофического положения требуется глубокая научная проработка перспектив развития этих территории, включая развитие производительных сил, системы расселения и ресурсного обеспечения этих программ.

Отличительной особенностью программы социального развития является достижение мультипликативного эффекта в сфере финансирования. Схема финансирования должна включать несколько последовательно вовлекаемых источников, как государственных, так и негосударственных, в том числе такие источники как WWF и ГЭФ. При этом необходимо обеспечить, чтобы сравнительно небольшие средства негосударственных источников могли, в одном случае, являться стимулом для

привлечения в регион финансовых ресурсов из государственных источников, а в других случаях – направляться на развитие таких сфер социальной жизни и форм активности населения, которые традиционно не поддерживаются федеральным и региональным бюджетом.

В случае достижения эффекта «лавины» (или хотя бы эффекта «домино») при привлечении на начальных этапах относительно незначительных средств WWF для инициации финансирования программ социального развития в регионе, образ Фонда в глазах местного населения получит дополнительную позитивную окраску, что существенно облегчит осуществление основных целей его деятельности здесь: долгосрочное сохранение биологического разнообразия одного из важнейших экологических регионов мира.

5. ФОРМЫ СОДЕЙСТВИЯ ВСЕМИРНОГО ФОНДА ДИКОЙ ПРИРОДЫ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ АЛТАЙ-САЯНСКОГО ЭКОРЕГИОНА

Развивая программу обеспечения долгосрочного сохранения биоразнообразия в Алтай-Саянском экорегионе, WWF стремится содействовать *коэволюционному* направлению социально-экономического развития, которое определяется как сценарий устойчивого развития, и не намерен поддерживать *индустриально-эксплуатационный* путь развития, более того, стремится предотвратить такой вариант развития. Программа действий Фонда видится в двух основных направлениях: на уровне поддержки природоохранной деятельности органов местного государственного управления и на уровне поддержки инициатив местных субъектов экономической деятельности, направленных на устойчивое использование природных ресурсов региона[1, с. 7-8].

Предложенная нами концепция устойчивого социального развития экорегиона позволяет детализировать направления и характер деятельности WWF в социально-экономической сфере и, возможно, несколько сместить акценты во взаимодействии WWF с региональными органами власти и местным населением.

С учётом региональной специфики в демографической структуре и жизнедеятельности населения и исходя из целей оптимизации использования организационных и финансовых ресурсов Фонда, предлагаются следующие первоочередные мероприятия, которые необходимо реализовать на территории Алтай-Саянского экорегиона с тем, чтобы инициировать социальные процессы в направлении устойчивого развития.

1. В целях реализации *«идеологической»* составляющей стратегии устойчивого развития (понимаемой как развитие *человеческого потенциала*) необходимо разработать мероприятия, направленные на повышение и поддержание на должном уровне образования и профессиональной квалификации работников. Предполагается воздействие на учащихся и высококвалифицированных работников через систему общего и профессионального (дополнительного) образования, а также непосредственно через каналы средств массовой информации в направлении изменения социально-профессиональных ценностных установок, а также связанных с ними мировоззренческих ориентаций.

В стратегии устойчивого развития задана генеральная линия изменений – в направлении от материалистических ценностей (и утилитарного отношения к природе как вечному источнику богатств, а к человеку – как к эксплуатируемому ограниченно возобновимому ресурсу) к высшим постматериалистическим ценностям (и к формированию экологически ориентированного мировосприятия, взгляда на развитие человека и природы как коэволюционный процесс). Важнейшей составляющей *«идеологического обновления»* мировоззренческих установок людей в направлении усвоения идей устойчивого развития может быть формирование экологического сознания населения.

Сюда относится также организационное содействие образованию и профессиональной подготовке (а в ближайшей перспективе – переподготовке кадров с учетом изменений в народнохозяйственном комплексе).

С точки зрения вложения дополнительных ресурсов эта составляющая программы наименее капиталоемкая. Она не требует значительных финансовых и материальных ресурсов и, в то же время, располагает созданным ранее, в советское время, значительным информационным и социальным капиталом.

Очевидны два ближайших позитивных результата. Во-первых, направленное информационное воздействие с привлечением средств массовой информации и системы среднего, профессионального и высшего образования позволит сформировать на первых этапах реализации программы *экологически-центрированное* общественное мнение, а в последующем – актуализировать те социальные ценностные установки населения, которые максимально соответствуют идеологии устойчивого развития.

Во-вторых, упор на рост уровня образования и создание специфически ориентированной системы профессионального обучения (содействие которым должны оказать внутрирегиональные проекты WWF) позволит увеличить способность местного сообщества к актуализации внутреннего, человеческого потенциала, как наиболее ценного «ресурса» на пути к устойчивому развитию.

В этой части программы содействие местному сообществу со стороны WWF или других международных организаций наиболее выгодно, поскольку эффект привлечения сравнительно небольших финансовых средств будет усилен развитой ранее, в советское время, информационной инфраструктурой и всё ещё имеющимися в регионе информационными и образовательными ресурсами.

2. В рамках проекта WWF в экорегионе должны быть разработаны программы по привлечению имеющихся у местного сообщества организационно-управленческих ресурсов к формированию *политических механизмов обеспечения* реализации будущей стратегии устойчивого развития на всём пространстве региона. Это включает в себя формирование правовых процедур внесения необходимых изменений в законодательство как на уровне региона, так и на федеральном уровне (особенно в части, касающейся регуляции природопользования). Важнейшим шагом в данной части программы должно быть создание социально-политического имиджа региона.

Необходимые для действия: политическая поддержка на региональном уровне развития местного самоуправления поселений; содействие формированию негосударственных организаций, особенно экологической и природоохранной направленности; содействие развитию экологического мировоззрения населения; обеспечение поддержки экономических инициатив, направленных на развитие туризма в регионе (как акций, способных в будущем привлечь в регион дополнительные ресурсы).

Комплекс этих мероприятий предполагает использование в основном внутренних ресурсов региона с частичным внешним финансированием со стороны WWF (в форме осторожных парциальных инъекций).

3. более глубоким воздействием – что соответствует и более отдалённым последствиям, – является актуализация *социальных (общинных)* факторов коэволюционного развития. Это ставка на внутренние ресурсы местных сообществ, преимущественно сельских

В данной части программа ориентирована на локальный уровень, следовательно, воздействие носит «точечный» характер, а ожидаемый эффект максимален. Внутренние ресурсы местного сообщества – это не материальные, а преимущественно духовные силы. Акцент в соответствующих мероприятиях WWF должен быть сделан также на актуализации предпринимательской инициативы отдельных людей. Они явятся в будущем «центрами кристаллизации и роста» в своём селе или посёлке и их поддержка будет иметь значение катализатора социально-экономического развития местного сообщества.

Разработка этой части программы основывается на представлении о социально-пространственной организации (соседской общине), как самодостаточной, жизнеспособной, устойчивой и обладающей потенциалом развития системе. Важнейшим критерием здесь выступает пространственная самоидентификация членов общины. Стратегически важным направлением развития представляется активизация тех преимуществ, которые даёт солидарность соседской общины, объединение усилий, обеспечивающих защиту своим членам и следовательно способность местного сообщества к выживанию. При этом акцент делается на территориально ориентированные интересы и поведение, направленные на воспроизводство территориальной общности. В качестве механизма поддерживающего систему в состоянии сбалансированности выступает система местного управления и самоуправления.

Для обеспечения этой составляющей программы требуется привлечение уже более значительных финансовых средств, прежде всего на начальном этапе. Главное направление – это содействие развитию местного самоуправления, причём в политически-нейтральных формах (с тем, чтобы они не выродились в националистические или этнически-негативно окрашенные образования). Но не менее важное направление приложения усилий – содействие развитию форм самозанятости населения, особенно в части поддержки отдельных мелких предпринимателей, ориентированных на эко-экономическую деятельность (по крайней мере на шадящую эксплуатацию возобновимых природных ресурсов).

4. Мероприятия WWF, направленные на стимулирование производственной активности домохозяйства как основной экономической ячейки местного сообщества должны явиться социально-экономической составляющей будущей программы. Ставка должна быть сделана на активизацию потенциального ресурса домохозяйства: поддержка экономически активного поведения на уровне отдельных людей и отдельных домохозяйств, через них, как «точки роста», – воздействие на экономическую активность всего сельского сообщества.

Для актуализации внутренних сил сообщества необходимы внешние ресурсы, которые в одном случае будут финансовыми, в другом – материальными, а в некоторых – организационными. Поддержка развития домохозяйств и экономического саморазвития сообщества может осуществляться привлечёнными организационно-финансовыми средствами (как, например, содействие развитию пчеловодства, коневодства, заготовкам растительного и минерального лекарственного сырья, недревесных растительных ресурсов).

Задачей более широкого плана представляется разработка исходных позиций и направлений выхода Алтай-Саянского экорегиона из кризиса. Это включает в себя определение основных точек экономического роста и механизмов государственной поддержки и стимулирования предпринимательства в регионе.

Изложенная концепция устойчивого социального развития является только одной из предпосылок для разработки в будущем стратегии устойчивого развития. Для обеспечения этого необходима взаимоувязанная концепция социального, экономического и экологического развития экорегиона. Мы надеемся, что часть этой работы, относящаяся к анализу и перспективам социального развития, нами выполнена.

Ю.М. Плюснин

З.И. Калугина

С.В. Соболева

Ю.В. Попков

БИБЛИОГРАФИЯ И ПРИМЕЧАНИЯ

1. Обеспечение долгосрочного сохранения биоразнообразия Алтай-Саянского экорегиона. – Информационный бюллетень проекта Всемирного фонда дикой природы (WWF – World Wide Fund for Nature), апрель 2001 года. – 22 с.
2. Проект концепции перехода Российской Федерации на модель устойчивого развития // Зеленый мир, М., 1994. - № 4. См. также важные критические замечания, изложенные в Заключении Президиума Сибирского отделения РАН на проект концепции, рассмотренном на заседании Президиума 7 февраля 1995 г. и подписанном вице-президентом РАН акад. В.А. Коптюгом (газ. «Наука в Сибири», № 8, февраль 1995). Наиболее существенным замечанием было указание на то, что данная концепция посвящена почти исключительно (на 4/5) экологическим вопросам, и практически никак не затрагивает вопросы социального развития (которые изложены в концепции всего на половине страницы).
3. Коптюг В.А., Матросов В.М., Левашов В.К., Демянко Ю.Г. Устойчивое развитие цивилизации и место в нем России – проблема формирования национальной стратегии // Проблемы перехода России к устойчивому развитию. Научно-практический семинар Аналитического управления Президента Российской Федерации и Российской академии наук, Москва, 29 ноября – 1 декабря 1995 г.
4. Коптюг В.А. Возможна ли разработка стратегии устойчивого развития России в настоящее время? // Наука спасёт человечество. – Новосибирск, 1997. – С. 273 – 280.
5. Обеспечение долгосрочного сохранения биоразнообразия Алтай-Саянского экорегиона. Общие сведения и цели проекта. (Документ подготовлен по итогам международного форума «Алтай-Саяны – XXI век»). – Российское представительство Всемирного фонда дикой природы, 2001. – 10 с.
6. Сохранение биоразнообразия в Алтае-Саянском Эко-регионе: Фаза I. - Проектный документ подготовительной стадии PDF в ПРООН-ГЭФ. 2001. – 28 с.
7. Генисаретский О.И., Носов Н.А., Юдин Б.Г. Концепция человеческого потенциала: исходные соображения // Человек, 1996. - № 4. – С. 5 – 21.
8. Доклад о развитии человека за 1996 год. – Нью-Йорк, Оксфорд: Оксфорд Юниверсити Пресс, 1996. – 230 с.
9. Первая публикация на русском языке: Коптюг В.А. Итоги конференции ООН по окружающей среде и развитию. – «Мир науки», № 4, 1992 (цит. по: Коптюг В.А. Наука спасёт человечество. – Новосибирск, 1997. – С. 193-199); см. также: Коптюг В.А. Устойчивое развитие и противоречия общественного прогресса // Наука спасёт человечество. – Новосибирск, 1997. – С. 189-280; Human development: from concept to action a 10-point agenda. - N-Y., 1993; Anand S., Sen A. Sustainable human development: concepts and priorities. – HDRO occasional paper 8, UNDP, N-Y, 1994.
10. Повестка дня Конференции по Социальному Развитию // Отчет по человеческому развитию 1994. - Нью-Йорк, Оксфорд: Оксфорд Юниверсити Пресс, 1994. – С. 1-11.
11. Отчет по человеческому развитию 1993. - Нью-Йорк, Оксфорд: Оксфорд Юниверсити Пресс, 1993. – 228 с.
12. Коптюг В.А. Наука спасёт человечество. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 1997. – 343 с.
13. См., напр.: Закономерности социального развития: ориентиры и критерии моделей будущего. – Новосибирск, 1994. Ч. 1. 107 с.; Плюснин Ю.М. Конъюнктурность народного экологического мировоззрения // Социально-политический журнал, М., 1996. - № 4. – С. 217-221; Биофилософия. – М., 1997. – 250 с.
14. См., напр.: 2-я российская конференция по экологической психологии (Москва, 12-14 апреля 2000 г.). – М.: Экопсицентр РОСС, 2000. – 336 с.
15. См. наиболее полное и глубокое исследование проблемы в кн.: Карпинская Р.С., Лисеев И.К., Огурцов А.П. Философия природы: коэволюционная стратегия. М.: Интерпракс, 1995. - 352 с.
16. Коптюг В.А. Повестка дня на XXI век // Коптюг В.А. Наука спасёт человечество, Новосибирск, 1997. – С. 205-207.
17. Доклад о развитии человека за 1997 год. – Нью-Йорк, Оксфорд: Оксфорд Юниверсити Пресс, 1997. – 247 с. Доклад этого года посвящен проблеме бедности и нищеты в современном мире.
18. Государственная концепция развития Сибири на долгосрочную перспективу. Исходные материалы к проекту. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2000. – 97 с.
19. См., напр.: Социально-правовые механизмы природопользования (Анализ концепций и подходов): Аналит. обзор / Марков Ю.Г., Турченко В.Н., Чиркин Е.А., Юрков С.А. – Новосибирск, 1995. – 150 с. (Сер. Экология. Вып. 37); Теоретические проблемы формирования правовой системы России / А.К. Черненко, М.И. Клеандров, А.В. Цихоцкий, А.Г. Халиулин, В.В. Невинский, В.Ф. Волович. –

- Новосибирск: Наука, 1999. – 209 с. В качестве конкретных примеров сошлемся на доклад А.К. Щукина о правовых аспектах территориального управления на семинаре IFAW- Россия 14 декабря 2000 г. в г. Москве, который отметил отсутствие до сих пор в России согласованной законодательной базы для различных видов территорий, особенно природоохранных. Эта же проблематика является постоянной темой журнала «Экохроника», Санкт-Петербург.
20. Хотя Российская часть Алтай-Саянского экологического региона образована территориями 9 субъектов Федерации, а общая численность населения в границах экорегиона составляет от 4.5 до 5 млн. чел., проект WWF по разработке стратегии устойчивого социального развития ориентирован преимущественно на население трёх республик – Горного Алтая, Тувы и Хакасии, – территориально целиком расположенных в границах экорегиона, и южную и восточную часть Кемеровской области – Горную Шорию. Концепция устойчивого социального развития разрабатывается только для этой части экорегиона, население которой составляет менее 1,3 млн. чел.
 21. Например, 46 % шорцев и телеутов проживают в сельской местности, остальные 54 % - в поселках городского типа, лишь незначительная часть – в районных городах (см.: Регионы России. Кемеровская область. Население. 2001).
 22. Некоторое исключение составляет г. Кызыл, где русского населения хотя и большинство – 62 %, но оно абсолютно доминирует, как в остальных 11-ти городах экорегиона (по: Тува/РЕСПУБЛИКА ТУВА_Население_Региональные исследования_Ассоциация Духовное возрождение.htm).
 23. Например, горнодобывающая промышленность Горной Шории составляет 90% от экономики района, вся она сосредоточена в г. Таштаголе и индустриальных посёлках, где доля коренного населения минимальна.
 24. Факторы устойчивости малых национальных групп (теоретико-методологические и прикладные вопросы исследования) / Под ред. С.В. Соболевой. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2000. – 167 с.
 25. См., напр., некоторые данные эмпирических исследований городского населения сравнительно с сельским, в том числе в регионе: Плюснин Ю.М. Малые города России. – М., 2001. – 147 с.
 26. Цит. по: Экостат. Савин А. Восемь процентов населения России перешли в средний класс. 1999 г. См. также: Контуры социальной политики России (по материалам конференции «Социальная политика накануне XXI века») // ЭКО, Новосибирск, 2000. - № 10. – С. 146-165.
 27. См., напр.: Плюснин Ю.М. Психология материальной жизни: парадоксы сельской «экономики выживания» // ЭКО, Новосибирск, 1997. - № 7. – С. 169–176; Аблажей А.М. Эвенкия: есть ли выход из тупика? – Там же, с. 154-163; Плюснин Ю.М. Политика деколлективизации села и её первые итоги. Социальные проблемы сельского населения северных районов Республики Алтай. – Новосибирск, 1995. – 32 с.
 28. См., напр., ряд тематических периодических сборников, где эта проблема поднимается и обсуждается: Этносоциальные процессы в Сибири / Отв.ред. Ю.В. Попков. – Новосибирск. Вып. 1. – 1997; Вып. 2. – 1998; Вып. 3. – 2000.
 29. Плюснин Ю.М. Государство и власть в представлении «провинциального» общества // Эволюция российской государственности за 10 лет. Заседание Никитского клуба, 20 февраля 2001 г., г. Москва; Плюснин Ю.М. Жизнь вдали от государства // ЭКО, Новосибирск, 1999. - № 12. – С. 117-126.
 30. В разделе использованы данные, подготовленные С.В. Соболевой при участии Н.М. Арсентьевой для «Концепции социально-экономического развития Сибири до 2010 года».
 31. По данным Отдела статистики мэрии г. Новосибирска за 1998-2000 гг., «вне экономики» находится до 28 % трудоспособного населения города.
 32. Материалы предоставлены аспиранткой ИЭиОПП СО РАН Н.М. Стукаловой.
 33. Социально-экономические проблемы республики Тыва в период трансформации. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 1998. - С. 26 - 27.
 34. Труд и занятость в России / Госкомстат в России. – М., 1998 –2000.
 35. Регионы России / Госкомстат России. – М., 1998 – 2000.
 36. Заславская Т.И. О социально-трансформационной структуре российского общества // Мониторинг общественного мнения. Экономические и социальные перемены. М, 2000. _ № 1 (45). – С. 15 – 19. Её же выступление на 8-м Международном симпозиуме «Куда идёт Россия?» в феврале 2001 г.
 37. Доклад о развитии человека за 1997 год. – Нью-Йорк, Оксфорд: Оксфорд Юниверсити Пресс, 1997. – С. 24 – 60.
 38. Миддлтон Н. Глобализация бедности // Катастрофа и развитие, 1998.
 39. См.: Российская газета, 1994, 3 апреля.
 40. Данные получены А.М. и Н.Н. Аблажей в полевом исследовании населения г. Абаза, с. Таштып и 3 сельских населенных пунктов; см.: Плюснин Ю.М. Малые города России. – М., 2001. – С. 21 – 47.
 41. Питание населения Республики Тыва. – Кызыл: Госкомстат, 1998. – С. 13, 15, 17-21, 23, 24).
 42. Социально-экономическое положение Республики Тыва в январе-декабре 1997 г. – Кызыл: Госкомстат, 1998. – С. 48- 58.

43. Материалы по Горной Шории предоставлены аспиранткой ИЭиОПП СО РАН Н.М. Стукаловой.
44. Экономика. Рынок труда. Человек / Тезисы межрегиональной научно-практической конференции. – Барнаул, 2000. – С. 155.
45. Маркова Н. Регионы России: итоги четырёх лет экономических реформ // Экономист, 1996. - № 3. – С. 51.
46. Калугина З.И., Бессонова О.Э., Тапилина В.С. основные направления региональной социальной политики // Регион: экономика и социология, Новосибирск, 1997. - № 2.
47. Калугина З.И., Богомолова Т.Ю., Тапилина В.С. Социальное развитие Сибири // Сибирь на пороге нового тысячелетия. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 1999. – С. 114 – 123.
48. При подготовке текста этого и последующих разделов использовались материалы ежегодного (с 1997 г.) международного семинара «Этносоциальные процессы в Сибири» и результаты конкретно-социологических исследований, проводившихся в 90-е годы под руководством Ю.В. Попкова сотрудниками сектора этносоциальных исследований Института философии и права СО РАН В.Г. Костюком, В.С. Золототрубовым, Г.С. Гончаровой, А.М. Аблажеем, Д.В. Ушаковым.
49. Неопубликованные данные пилотажного исследования, проведенного в июне 2001 г. в Туве сотрудниками сектора этносоциальных исследований Института философии и права Сибирского отделения РАН под руководством Ю.В. Попкова.
50. Доклад о развитии человека за 1997 год. - Нью-Йорк, Оксфорд: Оксфорд Юниверсити Пресс, 1997. – 247 с.
51. См.: Human Development Report 1990. – New York: Oxford University Press, 1990. Новое обращение к индексу человеческого развития // Отчет по человеческому развитию за 1994 год. – Нью-Йорк, Оксфорд: Оксфорд Юниверсити Пресс, 1994. – С. 90 – 101. Нищета с точки зрения развития человеческого потенциала: концепции и показатели // Доклад о развитии человека за 1997 год. - Нью-Йорк, Оксфорд: Оксфорд Юниверсити Пресс, 1997. – С. 15 – 123; см. также: Техническая записка 1. Атрибуты индекса нищеты. – Там же, с. 117 - 121.
52. См., напр.: Огородников И.А., Макарова О.Н., Дубынина Е.С. Экодом в Сибири. – Новосибирск: Исар-Сибирь, 2000; Мерлен П. Город. – М.: Прогресс, 1977. – 264 с.; Экология человека в больших городах. – Л.: Наука, 1989. – Ч. 1, 2.
53. Например, по мнению видного экономиста и историка П. Хлебникова (P. Klebnikov) именно поддержка и развитие частного предпринимательства в первую очередь в сфере услуг является условием быстрого экономического роста.
54. См.: Крестьяноведение. Теория. История. Современность. Ежегодник. 1996. – М., 1996. – С. 316 - 321.
55. Так, действующие на протяжении последних лет транспортные тарифы практически отрезали население Сибири и Дальнего Востока от других регионов страны. Это сформировало у населения ощущение брошенности, ненужности и вызвало появление таких феноменов в общественном сознании как безразличие к вопросу о государственной принадлежности ряда территорий, что грозит в будущем возникновению серьезных проблем.
56. См., напр.: Плюснин Ю.М. Скрытая социальная напряженность в российском обществе. – Доклад на семинаре «Россия на пути в XXI век» Министерства науки и технологий, Москва, 22 июня 2000 г.; он же: Государство и власть в глазах простых людей. – доклад на заседании Никитского клуба «Эволюция российской государственности за 10 лет», Москва, 20 февраля 2001 г.
57. В соответствии с подходами, зафиксированными на 8-м международном симпозиуме «Куда идет Россия? Актеры микро-, мезо- и макроуровней», Москва, 19-20 января 2001 г.
58. Прогнозы по Сибири и отдельным территориям Алтай-Саянского экорегиона строились автором раздела (С.В. Соболевой) совместно с О.В. Чудаевой с использованием современных демографических моделей.
59. По динамике численности России в целом данные скорректированы в соответствие с: World Bank (2000 World Development Indicators CD-ROM).
60. Использованы неопубликованные данные исследования 2001 г. в республике Тува сотрудника сектора этносоциальных исследований Института философии и права СО РАН Г.С. Гончаровой, представленные в докладе «Процессы трансформации семьи у этносов Хакасии и Тувы».
61. Захаров С.В., Иванова Е.И. Пенсионная реформа и солидарность поколений в обществе и семье: поиск социально-демографической политики нового типа. – М., 2000. – С. 5.
62. Попков Ю.В. Интернационализация в традиционном и современном обществе. – Новосибирск: ИДМИ, 2000. – 200 с.
63. См. соответствующие работы В.Г. Костюка в сборниках материалов международных семинаров по проблемам этносоциального развития Института философии и права СО РАН под общим руководством Ю.В. Попкова: «Этносоциальные процессы в Сибири. – Новосибирск. – Вып. 4. – 2001. Вып. 5. – 2002 (в печати).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1.

Занимаемая площадь, численность и плотность населения отдельных субъектов РФ на территории Алтай-Саянского экорегиона, 2000 г.

Территории	Площадь территории (тыс. кв. км)	Удельный вес площади (%)	Численность населения (тыс. чел)	Удельный вес населения (%)	Численность титульного (коренного) этноса (тыс. чел)	Удельный вес титульного этноса (%)	Удельный вес русского населения в экорегионе (%)	Средняя плотность населения (чел. на 1 кв. км)
Российская Федерация	17075,0	100,0	145559,2	100,0				8,5
Западная Сибирь	2272,7	13,3	15048,5	10,3				6,6
Республика Алтай	92,9	0,5	204,0	0,1	50	24,5	65	2,2
Горная Шория*	13,5	0,0008	267,5	0,1	15,3	5,7	90	0,9
Восточная Сибирь	4218,5	24,7	8971,6	6,2				2,1
Республика Тыва	170,5	1,0	310,9	0,2	200	64	32	1,8
Республика Хакасия	62,0	0,4	579,4	0,4	63	11	89	9,3
Сибирь в целом	6491,2	38,0	24020,1	16,5				3,7

*Примечание: здесь и везде далее под Горной Шорией подразумевается территория Таштагольского района и южной части Новокузнецкого и восточной части Междуреченского районов Кемеровской области

Таблица 2.

Динамика соотношения между городским и сельским населением в республиках Алтай-Саянского экорегиона, %

Субъект Российской Федерации	1986 город – село	1992 город - село	2000 город - село
Республика Алтай	27,2 – 72,8	26,7 – 73,3	25,5 – 74,5
Республика Тыва	45,5 – 54,5	48,0 – 52,0	48,3 – 51,7
Республика Хакасия	71,9 – 28,1	72,6 – 27,4	71,1 – 28,9

Таблица 3.

Уровень жизни (по покупательной способности, ПС) населения республик Алтай-Саянского экорегиона сравнительно с соседними регионами и г. Москвой (по данным Всероссийского центра уровня жизни за 1997-1998 гг.)

Республики Алтай-Саянского экорегиона	Края и области Сибири
Горный Алтай – 1,55	Алтайский край – 1,43
Тыва – 1,07	Красноярский край – 2,36
Хакасия – 1,41	Иркутская область – 2,05
	Кемеровская область – 2,47
Москва – 9,02	Новосибирская область – 1,61

Уровень ПС меньше 1. Бюджет прожиточного минимума является границей абсолютной нищеты. Такой бюджет формально позволяет человеку поддерживать жизнедеятельность лишь в период кризисного состояния экономики. Он не предусматривает смену одежды, покупку предметов домашнего обихода. В теории жить так долго нельзя, но практически так живет 25-30% населения страны.

Уровень ПС от 1 до 2. Душевой доход на уровне от одного до двух бюджетов прожиточного минимума характерен для группы т.н. "малообеспеченных". В этом слое у людей появляется возможность осмысленного выбора - купить продукты питания или недоест, но прикрыть наготу. Сегодня в эту группу входит более 30% населения России.

Уровень ПС выше 2. У людей появляется возможность сводить концы с концами, жить скромно, но достойно. Когда душевой доход позволяет купить три набора прожиточного минимума, человек выходит на уровень минимального потребительского бюджета. Минимальный потребительский бюджет позволяет регулярно обновлять изношенную одежду, пользоваться жизненно необходимым набором услуг и вносить разнообразие в обеденное меню. Поэтому специалисты называют эту группу "обеспеченными".

Уровень ПС - 7-9. При таких значениях душевого дохода люди выходят на уровень бюджета высокого достатка. Выбор продуктов питания, одежды и бытовой техники диктуется не столько ценой, сколько личными пристрастиями. Уровень потребления этой группы приближается к зарубежным стандартам "низшего среднего класса". Такую жизнь ведет сейчас примерно восемь процентов наших соотечественников.

Таблица 3. Динамика численности населения субъектов РФ на территории Алтай-Саянского экорегиона (тыс. чел.)

Территории	1959	1970	1979	1989	1995	2000	Увеличение (кол-во раз) 1959- 1989гг.	Изменени е (%) 1989- 2000гг.
Российская Федерация	117534,3	130079	137551	147386	147938,5	145505	1,25	-1,3
Западная Сибирь	11251,6	12109	12858,0	15014	15148,8	15040	1,33	0,1
Республика Алтай	157	168	172	192	199,2	205	1,22	6,8
Восточная Сибирь	6473,2	7463	8139,00	9155	9164	8986	1,4	-1,9
Республика Тыва	172	231	267	309	307,5	310	1,79	0,3
Республика Хакасия	411	446	500	569	582,8	580	1,38	1,9
Сибирь в целом	17724,8	19572,0	20997,0	24158,0	24312,8	24020,1	1,36	-0,6

Таблица 4. Динамика показателя естественного прироста населения национальных образований, 1990-1999гг. (‰)

Территории	1990	1993	1995	1996	1997	1999
Западная Сибирь	4,3	-3,4	-4,1	-3,9	-3,5	-3,8
Республика Алтай	8,3	1,2	1,1	0,7	0,7	1,0
Восточная Сибирь	6,6	-2	-2,7	-2,4	-2,4	-4,0
Республика Тыва	17,6	8,6	7,0	5,1	3,1	2,4
Республика Хакасия	4,6	-3,9	-4,1	-4,0	-4,2	-5,2

Таблица 6. Рождаемость на 1000 населения в 1985-1999гг.

Территории	1985	1990	1993	1994	1995	1997	1998	1999	Снижение (кол-во раз) за 1985-1999гг.	Снижение (%) 1990-1999гг.
Российская Федерация	16,6	13,4	9,4	9,6	9,3	8,6	8,8	8,3	2,0	38,1
Западная Сибирь	18,4	13,9	9,6	9,7	9,4	9,0	9,3	8,9	2,1	36,0
Республика Алтай	23,0	19,2	14,5	14,7	14,2	13,3	14,4	13,4	1,7	30,2
Восточная Сибирь	20,1	16,1	11,0	11,4	11,0	10,1	10,5	9,9	2,0	32,6
Республика Тыва	28,4	26,2	20,0	19,8	20,0	15,8	17,0	15,7	1,8	38,8
Республика Хакасия	19,2	15,2	10,5	10,6	9,9	9,1	9,6	9,1	2,1	45,0

Таблица 7. Суммарный коэффициент рождаемости (детности)

Территории	1991	1993	1997	1998	1999	Восполнение поколений (%)	Несоответствие простому воспроизводству (%)
Российская Федерация		1,325	1,230	1,242	1,171	54,0	46,0
Западная Сибирь	1,748	1,356	1,227	1,249	1,176	54,2	45,8
Республика Алтай	2,388	1,987	1,771	1,891	1,750	59,6	40,4
Восточная Сибирь	2,010	1,546	1,347	1,382	1,294	60,3	39,7
Республика Тыва	2,965	2,526	1,979	2,101	1,937	89,3	10,7
Республика Хакасия	2,090	1,563	1,246	1,298	1,210	55,8	44,2

Таблица 8. Возрастная структура населения, 2000г. (в %)

Территории	0-14 лет	15-59 лет	60лет и старше
Российская Федерация	18,3	63,2	18,5
Западная Сибирь	18,9	65,2	15,9
Республика Алтай	25,4	60,7	13,9
Восточная Сибирь	21,0	64,8	14,2
Республика Тыва	30,6	61,1	8,3
Республика Хакасия	20,0	64,6	15,4
Сибирь в целом	19,7	65,0	15,3

Таблица 9. Динамика возрастной структуры населения республик Алтай-Саянского экорегиона, 1986-2000 гг. (в %)

Территории	1986			1992			2000		
	0-14 лет	15-59 лет	60лет и старше	0-14 лет	15-59 лет	60лет и старше	0-14 лет	15-59 лет	60лет и старше
Республика Алтай	31,9	53,9	14,2	31,8	52,6	15,6	27,5	57,3	15,2
Республика Тыва	38,0	54,4	7,6	36,8	54,3	8,9	32,9	57,0	10,1
Республика Хакасия	27,6	58,1	14,3	27,5	56,2	16,3	21,9	60,9	17,2
Российская Федерация	24,1	58,1	17,8	24,1	56,5	19,4	20,0	59,3	20,7

Таблица 10. Миграция в субъектах РФ, находящихся на территории Алтай-Саянского экорегиона, 1999г.

прибывшие

Регионы	Прибывшие из регионов России	Прибывшие из других стран	Азербайджан	Армения	Белоруссия	Грузия	Казахстан	Киргизия	Латвия	Литва	Молдавия	Таджикистан	Туркмения	Узбекистан	Украина	Эстония	Другие
Республика Алтай	2679	583	2	3	4	7	414	35	3	-	12	14	9	42	38	-	-
Республика Тыва	1339	88	2	4	-	4	21	17	1	-	-	5	3	16	14	-	1
Республика Хакасия	9337	945	23	19	25	10	465	75	2	8	13	33	13	98	159	2	-

выбывшие

Регионы	Выбывшие в регионы России	Выбывшие в другие страны	Азербайджан	Армения	Белоруссия	Грузия	Казахстан	Киргизия	Латвия	Литва	Молдавия	Таджикистан	Туркмения	Узбекистан	Украина	Эстония	Другие
Республика Алтай	2339	213	3	-	4	1	98	20	-	1	10	3	-	8	24	-	41
Республика Тыва	2039	43	1	-	4	-	9	2	-	-	-	1	-	-	5	-	21
Республика Хакасия	8050	1248	20	8	53	11	112	72	4	4	8	4	3	25	135	-	789

Таблица 11. Динамика коэффициентов миграционного прироста, чел. на 1000 населения. Все население

Регионы	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Республика Алтай	25	81	70	5	30	44	34
Республика Тыва	-72	-13	-16	-36	-29	-19	-19
Республика Хакасия	48	65	62	27	31	21	17

Городское население

Регионы	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Республика Алтай	0	182	211	83	206	319	234
Республика Тыва	-7	116	115	41	103	74	94
Республика Хакасия	87	102	105	60	68	51	29

Сельское население

Регионы	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Республика Алтай	34	47	26	-20	-26	-46	-33
Республика Тыва	-131	-131	-137	-104	-146	-105	-123
Республика Хакасия	0	-31	-49	-53	-58	-53	-12

Таблица 12. Общая смертность на 1000 населения в 1985-2000 гг.

Территории	1985	1990	1993	1994	1995	1996	1998	1999	2000	Движение (%) 1990-1999гг.
Российская Федерация	11,3	11,2	14,5	15,7	15,0	14,2	13,6	14,7	14,7	31,3
Западная Сибирь	10,1	9,6	13,0	14,1	13,5	13,1	11,9	12,7		32,3
Республика Алтай	11,3	10,9	13,3	14,4	13,1	12,7	12,6	12,4	12,4	13,4
Восточная Сибирь	9,5	9,5	13,0	14,6	13,7	13,0	12,5	13,9		46,3
Республика Тыва	9,2	8,6	11,4	13,3	13,0	13,3	11,7	13,3	13,3	54,7
Республика Хакасия	10,3	10,6	14,4	16,1	14,0	13,8	13,4	14,3	14,3	34,9

Таблица 13. Стандартизованные показатели общей смертности населения, 1999г. (на 1000 населения)

Территории	Стандартизованные показатели		
	Мужчины	Женщины	Оба пола
Российская Федерация	20,0	10,1	14,2
Западная Сибирь	19,2	10,0	13,9
Республика Алтай	20,0	10,5	14,6
Восточная Сибирь	22,6	11,7	16,3
Республика Тыва	26,6	15,3	20,1
Республика Хакасия	20,7	11,6	15,6

Таблица 14. Младенческая смертность на 1000 родившихся живыми в 1990-1999 гг.

Территории	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Изменение (%) 1990-1999гг.
Российская Федерация	17,4	19,9	18,6	18,1	17,4	17,2	16,5	16,9	-2,9
Западная Сибирь	18,2	21,8	18,8	19,3	17,6	17,5	15,6	16,9	-7,6
Республика Алтай	31,3	27,0	26,4	27,9	33,1	25,3	23,6	28,5	-9,8
Восточная Сибирь	20,7	23,4	21,7	19,6	20,9	20,6	20,5	22,8	10,2
Республика Тыва	33,1	36,3	26,6	28,0	36,0	34,8	28,9	36,2	9,4
Республика Хакасия	18,6	21,4	20,8	24,6	28,6	21,4	25,7	21,7	16,7

Таблица 15. Динамика средней продолжительности предстоящей жизни (в годах). Мужчины, 1989-1998 гг.

Территории	1989-1990гг.	1991-1992гг.	1993-1994гг.	1994-1995гг.	1997-1998гг.	Сокращение за период 1989-1994гг.	Прирост за период 1994-1998гг.
Российская Федерация	64,0	62,0	57,3	58,0	61,3	6,7	3,3
Западная Сибирь	63,6	62,8	58,3	57,0	59,0	5,3	2,0
Республика Алтай	64,4	61,4	55,5	55,6	55,8	8,9	0,2
Восточная Сибирь	62,8	60,6	56,0	53,7	56,8	6,8	3,1
Республика Тыва	57,3	55,2	49,0	49,4	52,6	8,3	3,2
Республика Хакасия	60,2	59,9	54,2	54,5	57,7	6,0	3,2

Таблица 16. Динамика средней продолжительности предстоящей жизни (в годах). Женщины, 1989-1998гг.

Территории	1989-1990гг.	1991-1992гг.	1993-1994гг.	1994-1995гг.	1997-1998гг.	Сокращение за период 1989-1994гг.	Прирост за период 1994-1998гг.
РФ	74,4	73,8	71,1	72,0	72,9	3,3	0,9
Западная Сибирь	73,8	73,5	71,0	70,2	71,5	2,8	1,3
Республика Алтай	70,9	70,0	68,1	68,0	69,1	1,8	1,1
Восточная Сибирь	73,0	71,8	69,5	67,7	69,9	3,5	2,2
Республика Тыва	67,8	66,6	63,2	64,0	64,8	4,6	0,8
Республика Хакасия	71,5	71,0	67,5	68,0	70,5	4,0	1,5

Таблица 17. Численность трудоспособного и занятого в экономике населения, 1999 г.

Показатели	Республика Алтай	Республика Тыва	Республика Хакасия	Итого
Численность населения в трудоспособном возрасте, тыс. чел.	117,0	177,3	352,6	646,9
Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. чел.	80,7	102,5	234,4	417,6
Численность безработных, тыс. чел.	15,2	31,8	42,0	89,0
Численность не занятых трудовой деятельностью граждан, зарегистрированных в органах государственной службы занятости (на конец года), тыс. чел.	3,7	4,6	8,7	17,0
Из них признаны безработными	2,5	3,3	8,2	14,0

Таблица 18. Динамика воспроизводства образовательного потенциала национальных образований экорегиона, 1990-1999 г.

Показатели	Республика Алтай		Республика Тыва		Республика Хакасия		Итого	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Число государственных дневных общеобразовательных учреждений (на начало учебного года)	192	203	158	170	273	289	623	662
Численность учащихся государственных дневных общеобразовательных учреждений, тыс. чел.	37	39	64	69	93	93	194	201
Численность студентов государственных средних специальных учебных заведений, тыс. чел.	4,1	3,8	3,9	4,1	7,5	8,1	15,5	16,0
Численность студентов государственных высших учебных заведений, тыс. чел.	2,7	5,2	2,9	3,9	6,4	11,6	12,0	20,7

Таблица 19. Динамика брачности (число браков на 1000 населения) в республиках Алтай-Саянского экорегиона в 1985 – 1999 гг.

Регион	1985	1991	1999
Республика Алтай	9,9	9,1	6,2
Республика Тува	10,1	8,8	4,2
Республика Хакасия	9,6	8,4	5,8
Российская Федерация	9,7	8,6	6,3