



# Сибирский федеральный округ. Приращение богатства

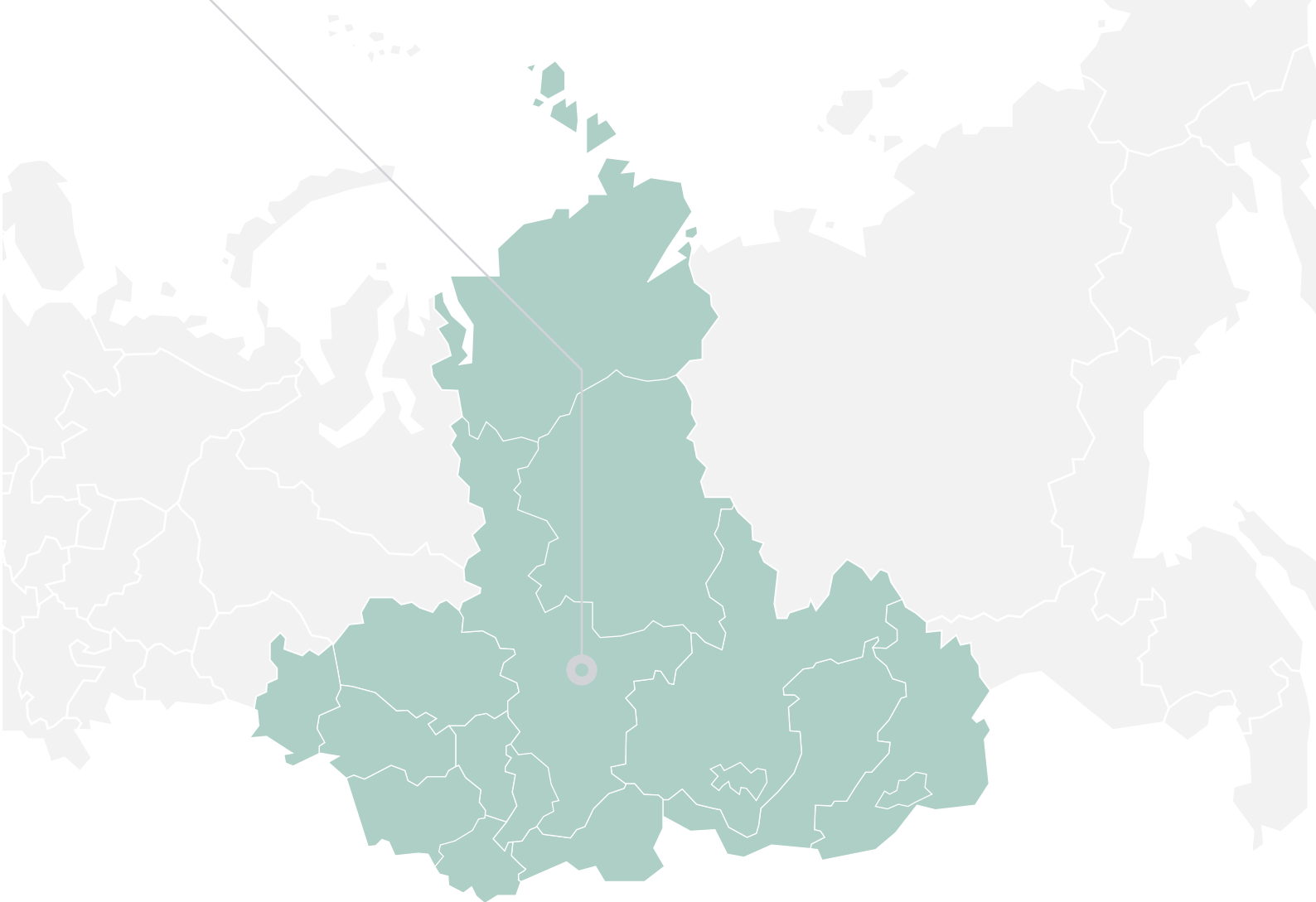
По площади этот округ занимает 30% территории страны и включает большую часть Западной Сибири (без Тюменской области с автономными округами) и всю Восточную Сибирь. Но живет в нем менее 20 млн. человек, или 14% населения России. В составе федерального округа 16 субъектов РФ, в том числе четыре автономных округа. После завершения объединения автономных округов с их «материнскими» территориями число субъектов сократится до двенадцати.

Сибирь считается «кладовой» России благодаря богатым природным ресурсам. Но ее главные ресурсы — нефтегазовые — теперь относятся к Уральскому федеральному округу, куда включена Тюменская область. Экономически весь Сибирский федеральный округ (СФО) меньше Тюменской области (с автономными округами). Область дает более 13% суммарного ВРП регионов России, а на СФО приходится менее 12% суммарного ВРП, что ниже его доли в населении страны.

Среди регионов Сибирского ФО только Красноярский край, Томская и Кемеровская области имеют душевой ВРП выше среднего по стране или близкий к нему. Лидерство этих относительно развитых регионов обеспечивается экспортной сырьевой экономикой — нефтедобычей или металлургией. Ранее в их число входила и Иркутская область, но ее экономика

растет медленно и область все более отстает от лидеров (материал, посвященный вопросам и проблемам развития человеческого потенциала Иркутской области в контексте ЦРТ, приводится во вставке 6.1). К средним по уровню экономического развития относятся Омская и Новосибирская области с городами-«миллионерами», более развитой обрабатывающей промышленностью и сектором услуг, а также Республика Хакасия с экспортной цветной металлургией.

К менее развитым можно отнести аграрный и высокодотационный Алтайский край, а также Забайкалье (Республику Бурятию и Читинскую область) с депрессивной экономикой и многолетним дефицитом инвестиций. Еще более проблемна Республика Алтай (см. вставку 6.2), а самыми слаборазвитыми остаются Республика Тыва и бурятские автономные округа, практически не имеющие жизнеспособных отраслей экономики и живущие на федеральные дотации. В Агинском Бурятском АО положение в последние годы улучшилось за счет перевода на его территорию юридических адресов крупного бизнеса, но на такой основе трудно добиться устойчивого развития. Деление регионов на группы является условным из-за отсутствия четких границ между ними, но оно показывает, что половина регионов Сибирского федераль-

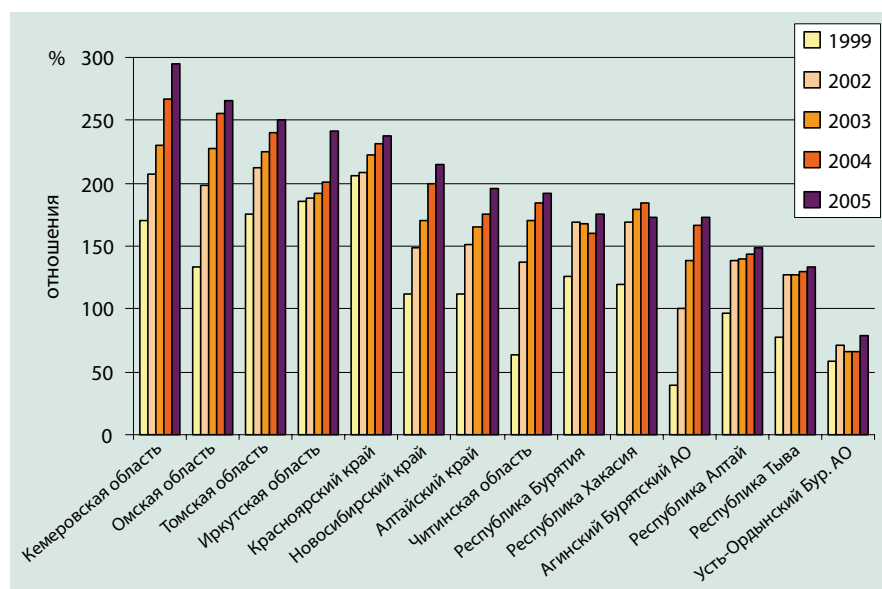


ного округа отстает в экономическом развитии. Эти проблемы отражаются в показателях уровня жизни населения и социального развития.

Доходы населения Сибири сильно дифференцированы: в более развитых регионах отношение душевых доходов к прожиточному минимуму в 2–3 раза выше, чем в регионах-аутсайдерах (см. рис. 6.1). Даже значительная федеральная помощь не способна сократить гигантское отставание Усть-Ордынского Бурятского автономного округа и Республики Тыва. В развитых регионах доходы не только выше, но и, как правило, растут быстрее, чем в слаборазвитых. В результате поляризация регионального развития проявляется в Сибири еще сильнее, чем в Европейской России. Сказывается воздействие труднопреодолимых барьеров, особенно негативных для слаборазвитых регионов, — неразвитой инфраструктуры и удорожания жизни.

Помимо экспортно-сырьевых регионов покупательная способность доходов населения быстрее растет на юге Западной Сибири — в Омской и Ново-

**Рис. 6.1.** Отношение среднедушевых денежных доходов населения к прожиточному минимуму в среднем за год, %



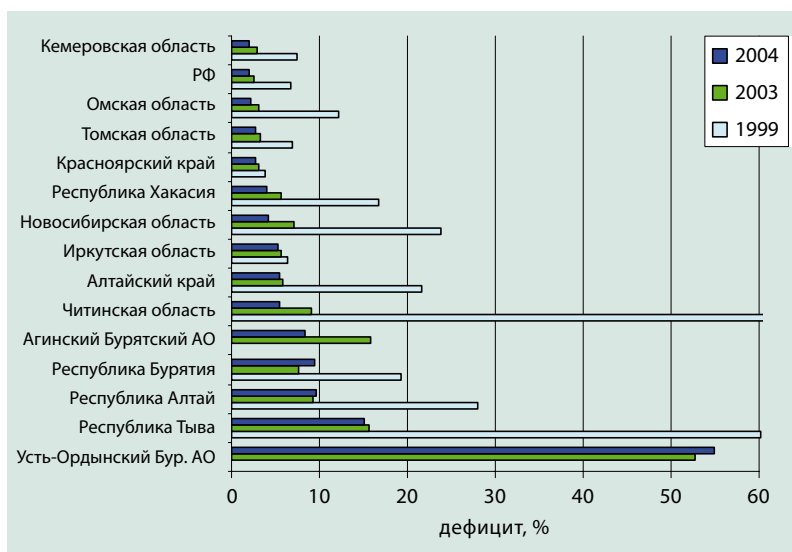


## Глава 6. Сибирский федеральный округ. Приращение богатства

сибирской областях, где более благоприятен климат, меньше стоимость жизни, лучше развита инфраструктура и есть крупные города-«миллионеры». Хотя по уровню денежных доходов эти субъекты заметно уступают сырьевым регионам, неравенство по покупательной способности доходов все же смягчается.

Неравенство населения измеряется квинтильным соотношением доходов (20% населения с самыми высокими и самыми низкими доходами). В отличие от других федеральных округов в Сибирском степень неравенства слабее связана с уровнем развития экономики: в относительно развитых экспортных регионах различия в доходах не намного выше (7–8 раз), чем в слаборазвитых (5–7 раз) и нигде не превышают средних по стране (9 раз). Дело в том, что экспортные регионы Сибирского округа в основном специализируются на металлургии и лесной промышленности, где заработки не так велики, как в нефтегазодобыче, поэтому разрыв в доходах внутри региона остается умеренным. В слаборазвитых регионах Сибири сопоставимое неравенство по доходу объясняется другим диспаритетом — между низкими заработками в агросекторе и высокой заработной платой многочисленных занятых в управлении, которая в 1,5–2 раза выше средней по субъекту РФ. В Омской и Новосибирской областях с городами-«миллионерами» причина иная — быстрый рост заработной платы в сервисной экономике и на отдельных промышленных предприятиях, особенно заметный на фоне стагнирующего сельского хозяйства. Именно в этих областях неравенство выросло быстрее всего — с 5 до 8 раз за пять лет, хотя разрыв в доходах усилился везде. В результате в Сибири растут оба вида неравенства в доходах населения — и межрегиональное, и по доходным группам внутри регионов.

**Рис. 6.2.** Дефицит дохода бедных по сравнению со всеми доходами населения региона, %



Благодаря экономическому росту сократился дефицит доходов бедных, рассчитанный от всех доходов населения (см. рис. 6.2). Однако в Сибирском округе, в отличие от Европейской России, проблема значительного дефицита дохода (8–55%) все еще актуальна для трети регионов. Положение в Сибири даже хуже, чем в проблемном Южном федеральном округе, где осталось менее четверти регионов со значительным дефицитом доходов бедных. Одна из причин в том, что регионы Сибири, и не только слаборазвитые, отстают по темпам экономического роста от Европейской части страны и, как следствие, по динамике доходов населения. Кроме того, слаборазвитые регионы Сибири привлекают меньше внимания федеральных властей. Чтобы сократить дефицит доходов бедных семей в слаборазвитых регионах, необходим рост заработной платы бюджетников и социальных выплат, а это возможно только при значительном увеличении федеральной помощи. Судя по всему, Южный федеральный округ пока более приоритетен для федеральных властей, чем Сибирь.

Несмотря на отсутствие данных о крайней бедности, проблемы Сибири можно оценить и по статистическому показателю уровня бедности (см. рис. 6.3). Доля живущих за чертой бедности меньше средней по РФ только в более развитых Томской и Кемеровской областях, а также в среднеразвитой Омской области с низкой стоимостью жизни (13–17%). В трети регионов федерального округа уровень бедности в 2005 г. все еще превышал 30%, а в Усть-Ордынском Бурятском АО оставался беспрецедентно высоким — около 80%, это максимальный показатель в стране. При таком масштабе малообеспеченности неизбежно высок и уровень крайней бедности.

Индикаторы Целей развития тысячелетия разрушают миф о здоровье сибиряков. Проблемы здоровья детей и матерей в Сибири более остры, чем в Европейской России. Показатели младенческой смертности в большинстве регионов выше среднего по стране, в частности в Тыве — почти вдвое (см. рис. 6.4). Детская смертность в возрасте до 5 лет почти во всех республиках и автономных округах на 40–80% выше среднероссийской, это следствие неразвитого здравоохранения и низкого уровня жизни титульного населения. Материнская смертность сильно меняется по годам, но и по этому показателю Сибирь отличается в худшую сторону: в 2003 г. показатели Тывы в 4 раза превышали средние по стране, а в целом за 2003–2005 гг. только в двух-трех регионах они были лучше среднероссийских. Хотя ситуация во всех регионах Сибири постепенно улучшается, для снижения детской и материнской смертности требуются серьез-

ные усилия по развитию здравоохранения, улучшению условий жизни населения и повышению доходов.

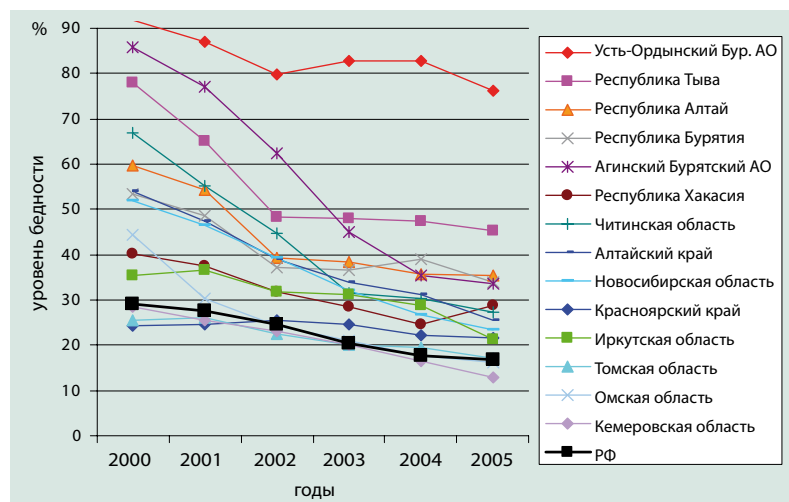
Социальные болезни — еще одна острая проблема Сибири. Высокая заболеваемость туберкулезом унаследована от прошлого, «ссылный край» до сих пор отличается высокой концентрацией пенитенциарных заведений. Распространению туберкулеза способствует неблагоприятный климат, пониженная доступность медицинских услуг при слабой заселенности и высокий уровень бедности населения. Заболеваемость туберкулезом и смертность от него в Сибирском федеральном округе значительно выше средней по стране (в Тыве — более чем в 3 раза) и в большинстве регионов продолжает расти, в то время как в целом по стране заболеваемость стала сокращаться (см. рис. 6.5). Даже относительно развитые регионы Сибири, за исключением Томской области (материал, посвященный проблемам развития человеческого потенциала и достижению ЦРТ в Томской области, приведен ниже во вставке 6.3), не могут добиться перелома негативных тенденций и улучшения ситуации.

Новая социальная проблема — эпидемия ВИЧ/СПИДа, которая началась в регионах экспортной экономики с более высокими доходами населения. Иркутская область занимает первое место в стране по инфицированности, ее суммарный показатель за 1987–2006 гг. более чем в 3 раза превысил среднероссийский уровень и достиг 778 инфицированных на 100 тыс. населения (0,8% населения области). Кемеровская область превысила среднероссийскую планку в 2005 г., Красноярский край приблизился к ней в середине 2006 г. В Томской области эта проблема пока локализована в городе нефтяников Стрежевом.

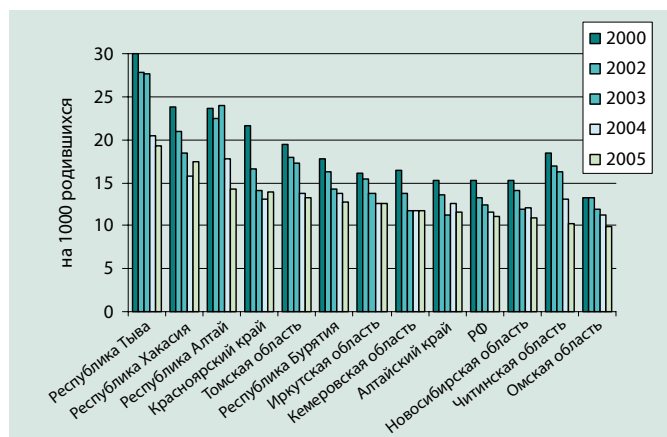
Бороться с новым социальным заболеванием не менее трудно, чем с туберкулезом. Сибирские города, построенные при металлургических заводах, целлюлозно-бумажных комбинатах, нефтяных месторождениях и шахтах, мало приспособлены для развития городской культуры и здорового образа жизни. Молодежь в таких городах-заводах чаще становится жертвой наркомании, не имея развитых потребностей и полноценного досуга. Высокая скорость распространения ВИЧ/СПИДа показывает, что нужны очень серьезные усилия властей и координация их деятельности с НКО, семьями для борьбы с наркоманией — основным каналом распространения инфекции.

Среди гендерных проблем Сибири выделяется важнейшая — нигде в России нет такой низкой ожидаемой продолжительности

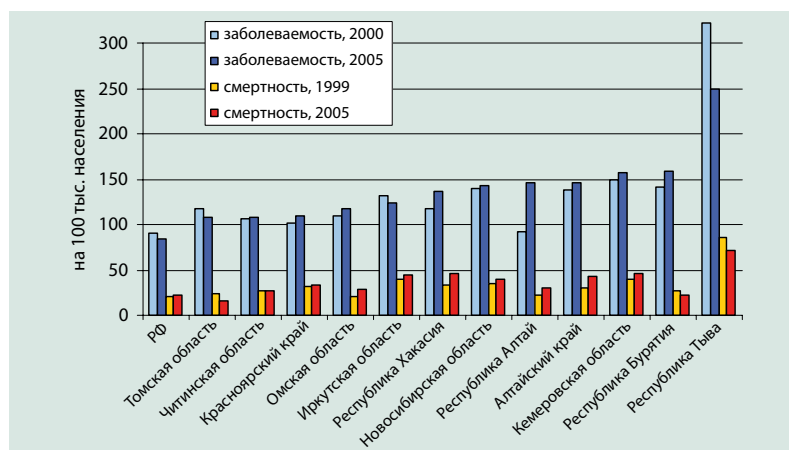
**Рис. 6.3.** Уровень бедности в регионах Сибирского федерального округа в 2000–2005 гг., %



**Рис. 6.4.** Младенческая смертность в регионах Сибирского федерального округа в 2000, 2002–2005 гг., случаев на 1000 родившихся живыми



**Рис. 6.5.** Заболеваемость туберкулезом и смертность от него в регионах Сибирского федерального округа в 1999, 2000 и 2005 гг., случаев на 100 тыс. населения



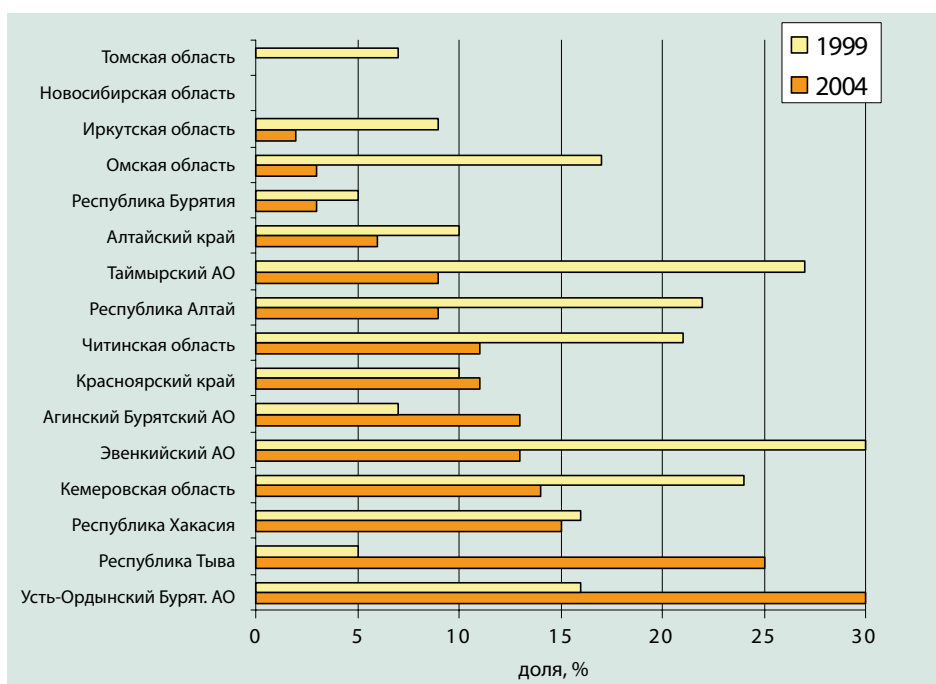


## Глава 6. Сибирский федеральный округ. Приращение богатства

ти жизни мужчин, даже на фоне низкого долголетия всего мужского населения страны (59 лет). Зона экстремально высокой мужской смертности охватывает пол-Сибири. В Республике Тыва продолжительность жизни мужчин в последние годы составляла 48–51 год (в сельской местности — 46–50 лет), в Таймырском АО — около 50 лет, в Усть-Ордынском Бурятском АО и Иркутской области — 52–53 года. Низким долголетием сельских мужчин отличаются республики Хакасия и Алтай, Красноярский край (51–54 года). В Читинской области продолжительность жизни мужчин в городских поселениях даже ниже, чем в селе, — 52 и 54 года соответственно.

Сибирская зона сверхсмертности — следствие массового алкоголизма и деградации населения, особенно в сельской местности и в депрессивных поселках при промышленных предприятиях; проблема усугубляется неблагоприятными условиями жизни. Положение критическое, показатели долголетия почти не растут. Естественная убыль населения усиливается мужской сверхсмертностью и ускоряет обезлюдение Сибири, и так теряющей население за счет миграционного оттока. Простого и быстрого решения этой проблемы не существует, так как социальная деградация началась давно и в переходный период только усилилась. Вставка 6.4 демонстрирует тем не менее, что даже на фоне критической социально-экономической ситуации в Республике Бурятия возможно проведение политики, направленной на рост качества жизни населения, и достижение определенных видимых результатов.

**Рис. 6.6.** Доля женщин в региональных парламентах в Сибирском федеральном округе в 1999 и 2004 гг., %



На этом фоне гендерное неравенство в занятости выглядит второстепенным. Проблема безработицы — общая для Сибирского федерального округа, в половине его регионов ее уровень в 1,5–2,5 раза выше среднего по стране и лишь в Омской области близок к нему. Гендерное неравенство малозаметно, безработица среди женщин незначительно выше мужской только в нескольких менее развитых регионах юга Сибири (в республиках Хакасия, Бурятия, в Читинской области и Алтайском крае), это следствие общих проблем региональных рынков труда.

В Сибири сильнее выражены не гендерные, а поколенческие проблемы: безработица молодежи в возрасте 15–24 лет вдвое выше уровня безработицы всего населения. В Тыве она достигает 38% экономически активного населения в этом возрасте, хуже ситуация только в Ингушетии. В слаборазвитой экономике Тывы почти не создаются новые рабочие места, а приток молодежи на рынок труда растет, так как ее население достаточно молодо. Сократить молодежную безработицу удастся только в случае общего улучшения ситуации на региональных рынках труда.

В Сибирском округе наиболее заметна тенденция вытеснения женщин из политики: в 3/4 регионов доля женщин в органах законодательной власти субъектов РФ сократилась, а две области — Томская и Новосибирская вообще не имели женщин-депутатов в 2004 г. (см. рис. 6.6). Отметим, что это области с самым высоким уровнем образования населения и с крупнейшими в Сибири вузовскими центрами, но образование не

помогает преодолеть гендерные барьеры в политике. Представительство женщин в законодательных органах власти существенно выросло только в слаборазвитых регионах — Усть-Ордынском и Агинском Бурятских автономных округах и Тыве. В результате две основные гендерные проблемы России — низкое долголетие мужчин и непредставленность интересов женщин в политике — проявляются в Сибири в максимальной степени.

Еще одна острейшая проблема — экологическое состояние сибирских городов. В Целях развития тысячелетия в качестве индикатора взяты только выбросы, создающие парниковый эффект, но для российских регионов спектр загрязнения намного шире. В Сибири находится треть городов из двадцати имеющих максимальное загрязнение, в том



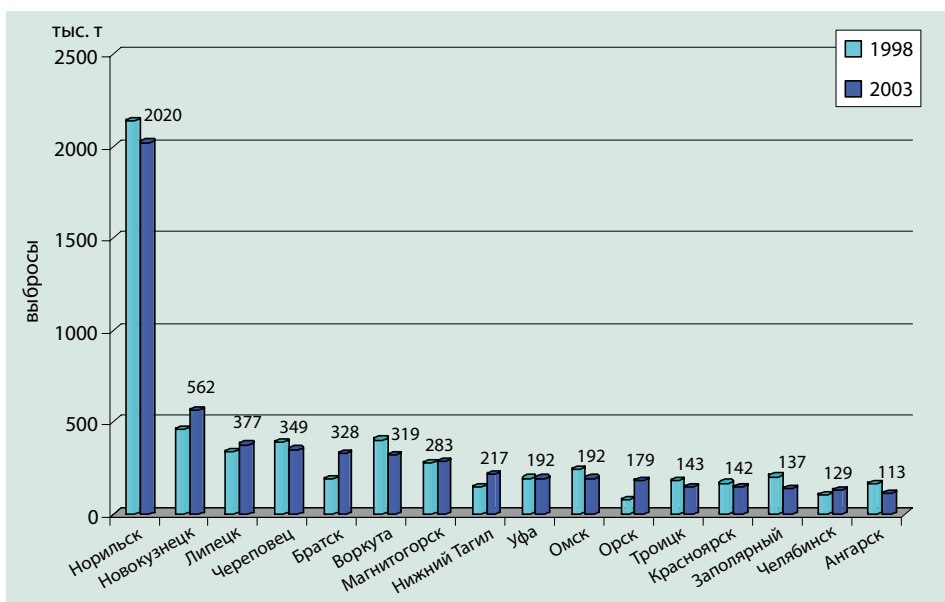
числе Норильск — самый «грязный» город страны (см. рис 6.7). За годы экономического роста объемы воздушного загрязнения в большинстве сибирских городов все же сократились, за исключением Новокузнецка и Братска, но этого явно недостаточно, для того чтобы говорить о серьезном улучшении экологической ситуации.

Помимо проблем городской экологии для Сибири важна проблема сохранения уникального резервуара пресной воды на Земле — озера Байкал. Этому вопросу посвящена вставка 6.5.

Индикаторы условий жизни также демонстрируют накопившиеся проблемы развития Сибирского федерального округа. Качество жилищного фонда низкое, доля ветхого и аварийного жилья в 40% регионов в 2–5 раз выше средней по стране и продолжает расти (см. рис. 6.8). Старые советские проблемы недоинвестированности социальной сферы, традиции строительства бараков и низкокачественного жилья усиливаются дефицитом бюджетных средств на содержание жилищного фонда, который с каждым годом ветшает. Ситуация в слабозвитых автономных округах и в Тыве достигла критического уровня — 14–16% жилищного фонда малоприспособлено для проживания.

Недоразвитость социальной инфраструктуры и коммуникаций в Сибири сохранилась с советских времен. По индикаторам благоустройства жилищного фонда практически все регионы уступают среднероссийским показателям, несмотря на высокий уровень урбанизации в трети из них. Но это очень специфическая урбанизация — в Сибири в советское время возникло множество так называемых поселков городского типа при добывающих предприятиях, лишенных полноценной городской среды. В тех регионах, где доля городского населения невысока, благоустройство жилищного фонда еще ниже: в Забайкалье (Бурятия и Читинская область) водопроводом и канализацией обеспечено менее половины

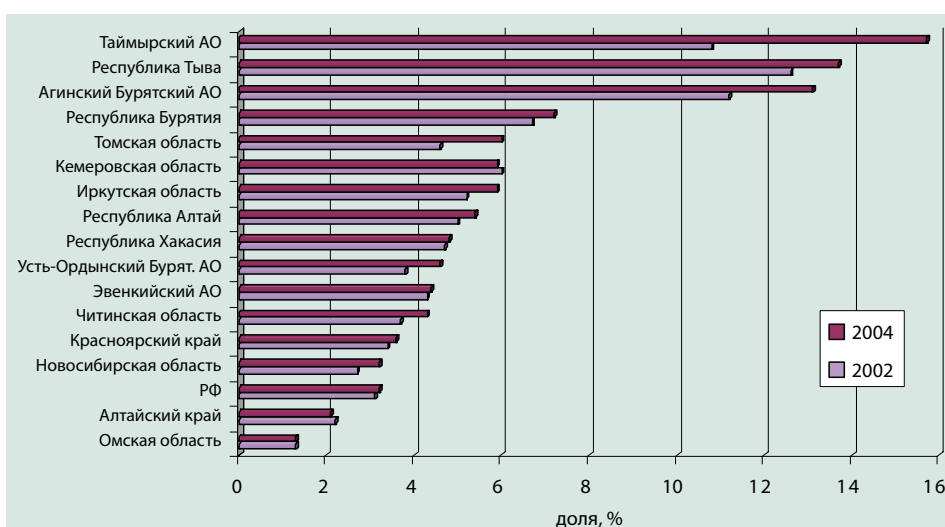
**Рис. 6.7.** Максимальные объемы выбросов загрязняющих веществ в атмосферу в городах Сибирского федерального округа в 1998 и 2003 гг., тыс. т



жилищного фонда, в Республике Алтай — около четверти, в Бурятских автономных округах — 4–7%, а в Эвенкии такого жилья почти нет. Немалая часть Сибири по уровню благоустройства недалеко ушла от уровня XIX столетия.

В большинстве регионов СФО хуже развиты и стационарные телефонные сети, особенно на юге — от Республики Алтай до Забайкалья. В этих регионах показатели обеспеченности телефонами в городах составляют только 50–80% средних по стране, а в сельской местности — 40–70%, хотя при редкой сети населенных пунктов телефонизация является жизненно важной услугой для населения.

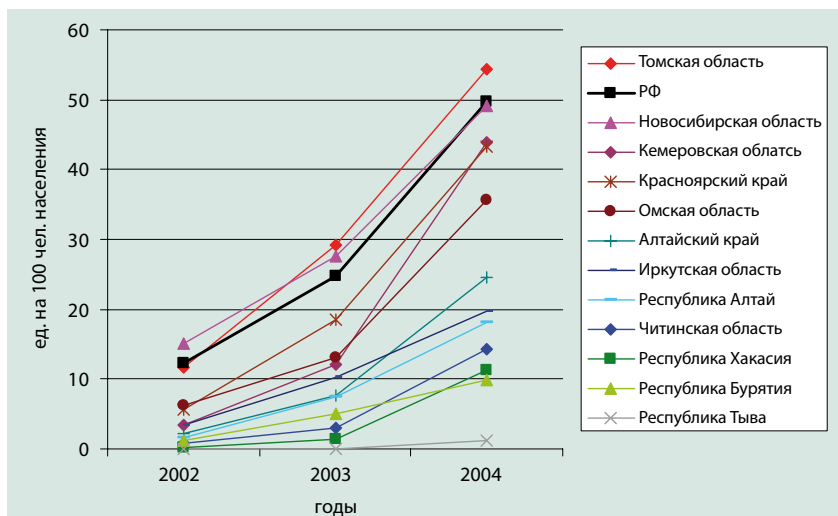
**Рис. 6.8.** Доля ветхого и аварийного жилищного фонда в регионах Сибирского федерального округа в 2002 и 2004 гг., %





## Глава 6. Сибирский федеральный округ. Приращение богатства

**Рис. 6.9.** Телефонная плотность (проникновение) сотовой связи в Сибирском федеральном округе, ед. на 100 человек населения



Развитие сотовой связи показывает разную скорость модернизации сибирских регионов. В числе лидеров — Томская и Новосибирская области с крупнейшими вузовскими центрами; их догоняют другие относительно развитые регионы с большими городами и более высокими доходами населения (см. рис. 6.9). В слаборазвитых республиках и удаленном Забайкалье барьерами для новых видов связи служат как низкий платежеспособный спрос, так и неразвитость инфраструктуры. Тыва и по этому показателю ЦРТ оказалась абсолютным аутсайдером — в 2004 г. охват составил 1% населения.

Индикаторы Целей развития тысячелетия помогают понять, насколько СФО отстает по важнейшим параметрам социального развития от всей страны. Ресурсное освоение с минимальным вниманием к нуждам человека оказалось устойчивой негативной

традицией. Унаследованные проблемы нарастают: в дифференциации доходов, в социальных болезнях, в инфраструктуре, в гендерных диспропорциях. Кроме того, усиливается межрегиональное неравенство внутри Сибирского федерального округа: в более экономически развитых регионах экспортной экономики быстрее растут доходы населения и сокращается дефицит доходов бедных, а слаборазвитые республики и автономные округа все более отстают от лидеров. Именно в Сибири находится самый проблемный регион страны — Республика Тыва с кризисными значениями всех индикаторов ЦРТ.

Проблемы социального развития Сибири решать намного сложнее и дороже. Для огромной и слабозаселенной территории никогда не хватит финансовых ресурсов на развитие социальной инфраструктуры. Опыт северных стран показывает, что социальная модернизация начинается с более крупных городов, которые должны стать полноценными центрами развития окружающих территорий. Еще одно направление — постепенная концентрация населения в более освоенных районах; она в Сибири уже происходит. Третье направление — развитие мобильных форм социальных услуг, прежде всего в области здравоохранения, для сельской местности и удаленных территорий.

Содействие развитию некоторых регионов Сибирского федерального округа оказывает ПРООН. В Республике Бурятии и Иркутской области был реализован совместный проект ПРООН и Министерства регионального развития Российской Федерации «Содействие реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (2003–2006 гг.) (см. вставку 6.6).

### ВСТАВКА 6.1. Развитие человеческого потенциала в Иркутской области и достижение Целей развития тысячелетия

Иркутская область входит в число субъектов Федерации со средним уровнем развития и сильной депопуляцией. Численность ее населения за 1991–2005 гг. уменьшилась на 10%, в области проживает 2,5 млн. человек. По объемам ВРП на душу населения область занимает 30-е место в Российской Федерации, в структуре ВРП более 1/3 составляет промышленность. Область богата лесными, гидроэнергетическими, минеральными ресурсами, поэтому промышленность производит в основном сырье и полуфабрикаты с небольшой добавленной стоимостью, вывозимые за пределы региона. Сырьевая специализация обусловила значительный разрыв между экономическим потенциалом области и уровнем жизни населения.

Социальные показатели отличаются от экономических в худшую сторону. Среди Целей развития тысячеле-

тия наиболее актуальными и приоритетными для Иркутской области являются цели, связанные со здоровьем населения и преодолением бедности. По ожидаемой продолжительности жизни область находится на 75-м месте (2004 г.) в России, за 2000–2004 гг. показатель снизился с 61,9 до 60,8 года. По распространению ВИЧ-инфекции, туберкулеза и наркомании Иркутская область входит в число наиболее проблемных регионов страны.

В программу социально-экономического развития области до 2010 г. в качестве базового показателя впервые включен индекс человеческого развития, намечено его увеличение к 2010 г. на 8% по отношению к 2005 г. Развитие человеческого потенциала выдвигается как первоочередная задача в стратегии социально-экономического развития области.

## **ВСТАВКА 6.1. Развитие человеческого потенциала в Иркутской области и достижение Целей развития тысячелетия (продолжение)**

### **Цель 1. Сокращение бедности**

Доля населения области со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума сократилась за 2003–2005 гг. с 31 до 21%, но все еще значительно выше среднероссийского показателя (16%). Повышенный уровень бедности связан с монофункциональностью многих городских поселений, их депрессивным состоянием. В таких условиях низкие доходы имеет и работающее население. Среднедушевые доходы населения Иркутской области в 2004 г. составляли только 85% среднероссийского показателя, в то время как прожиточный минимум превышал средний по стране на 10%. Кроме того, в расчет данных по области входят показатели Усть-Ордынского автономного округа, где уровень бедности максимален (76% в 2005 г.), а по уровню доходов населения округ занимает 87-е место среди регионов РФ.

В территориальном разрезе бедность концентрируется в сельской местности и небольших городах. Растет число граждан, нуждающихся в социальной поддержке: пенсионеров, инвалидов, в том числе детей-инвалидов, детей-сирот и оставшихся без попечения родителей, многодетных семей. По состоянию на 1 января 2006 г. 191,3 тыс. семей являлись получателями детских пособий, т.е. имели среднедушевой доход ниже прожиточного минимума. Среди многодетных семей с тремя и более детьми доля семей со среднедушевым денежным доходом ниже прожиточного минимума составляет 94%.

В 2004 г. в области разработана программа борьбы с бедностью, нацеленная на повышение доходов работающего населения и стимулирование роста оплаты труда, однако она не была принята. По данным этой программы, семьи работающих бедных составляли 60% бедного населения области. Действующая программа «Социальная поддержка населения Иркутской области» направлена на поддержку социально уязвимых групп в соответствии с российским законодательством.

### **Цель 2. Обеспечение доступности образования**

Проблема доступности образования в Иркутской области существенна только для дошкольного образования, в крупных городах мест в детских садах не хватает: в 2003 г. в области на 1000 детей в возрасте 1–6 лет приходилось 605 мест, а в 2004 г. — 599. Обеспеченность учащихся школьными учреждениями растет из-за снижения численности детей, поэтому доля детей, занимающихся во вторую и третью смену, сократилась за пять лет с 30 до 24%.

Проблема доступности высшего образования имеет сугубо экономическую основу вследствие низких доходов значительной части населения. В целом же по количеству студентов высших учебных заведений на 10 тыс. человек населения Иркутская область находится на 13-м месте в стране. Иркутск является крупнейшим образовательным центром Восточной Сибири, а в Сибирском федеральном округе уступает только Томску и Новосибирску.

### **Цель 3. Обеспечение гендерного равенства и улучшение положения женщин**

Гендерное неравенство проявляется в 15-летнем разрыве ожидаемой продолжительности жизни мужчин и женщин (54 года и 69 лет соответственно) при низких значениях этого показателя. Уровень мужской смертности в

трудоспособном возрасте в 3 раза выше женской, из всех умерших мужчин 43% составляли люди трудоспособного возраста. Одной из существенных причин мужской смертности остаются поведенческие факторы, связанные со злоупотреблением алкоголем и наркотиками.

Гендерное неравенство в образовании скорее в пользу женщин. Численность женщин, обучавшихся в высших учебных заведениях в 2004/05 учебном году, составила 56% общего числа студентов и увеличилась по сравнению с предыдущим учебным годом на 6%. Наиболее велика доля женщин среди студентов педагогических (74–75%) и медицинских вузов (67–77%), которые готовят специалистов для бюджетных отраслей с низкой оплатой труда.

В структуре экономически активного населения доля женщин также растет благодаря более высокой продолжительности жизни и образовательному потенциалу. Однако участие женщин в принятии решений на региональном уровне все еще невелико. Особенно мало женщин в органах государственного управления на руководящих должностях. В Законодательном собрании Иркутской области прошлого созыва из 45 депутатов была избрана только одна женщина, в этом созыве их 4 (9%). В ходе муниципальной реформы количество женщин в органах местного самоуправления возросло, их доля на выборных должностях исполнительной и представительной власти составила 63%. При этом женщины наиболее широко представлены в 355 городских и сельских муниципальных поселениях (74%) с серьезными бюджетными проблемами, где работа в выборных органах представительной власти не предполагает оплаты. Среди депутатов 36 муниципальных районов и городских округов доля женщин намного ниже (26%). Из 36 мэров муниципальных районов и городских округов только 2 женщины (5%), из 355 глав администраций городских и сельских поселений — 127 женщин (35%).

В Иркутской области с 2002 г. реализуются региональные планы действий по улучшению положения женщин и повышению их роли в обществе. К разработке последнего плана (на 2006–2010 гг.) наряду с государственными структурами привлечены и общественные организации. Эти планы в основном нацелены на содействие выполнению материнских и семейных обязанностей, хотя в новом плане появились гендерные стратегии, сформированные женскими и другими некоммерческими организациями: борьба с насилием, профилактика злоупотреблений наркотиками и алкоголем, превентивные меры охраны здоровья, продвижение гендерных стандартов через систему образования и просвещения. В партнерстве с властями в разработке Программы социально-экономического развития Иркутской области на 2006–2010 гг. и до 2020 г. принимали участие более 120 общественных организаций, в том числе женских.

По инициативе Байкальского регионального союза женщин «Ангара» и Коалиции женских организаций с 1996 г. в Иркутске проходят международные форумы «Женщины за выживание планеты». В последнем форуме приняло участие более 2550 человек. На базе Союза «Ангара» в 2000 г. был создан Региональный центр управления для женщин Программы развития ООН. При поддержке ПРООН, а также шести агентств ООН и при участии представителей государственных и неправительственных организаций была разработана Программа гендерного





### ВСТАВКА 6.1. Развитие человеческого потенциала в Иркутской области и достижение Целей развития тысячелетия (продолжение)

развития Сибирского федерального округа. В ней предложена стратегия реализации гендерной составляющей Целей развития тысячелетия, обобщен опыт выполнения международных, федеральных и региональных стратегий и действий в направлении гендерного развития по всем компонентам Пекинской платформы и по каждой из восьми ЦРТ. По всем направлениям определены конкретные задачи и мероприятия, ориентированные на реализацию ЦРТ с учетом особенностей развития Сибирского федерального округа, а также индикаторы, измеряющие решение задач. К сожалению, данная программа не стала базовой при формировании программ социально-экономического развития Иркутской области. Тем не менее многие направления продвигаются силами женских организаций при поддержке сектора НКО.

В области работает сеть кризисных центров, созданных на базе женских организаций. В областную программу «Улучшение положения женщин» на 2006–2010 гг. включены мероприятия по борьбе с насилием, направленные на укрепление и развитие сети кризисных центров, проводятся информационные компании, специализированные тренинги с медицинскими работниками, правоохранительными органами. Действует программа «Предотвращение работорговли», в которую вовлечены женские организации. Проводятся специальные уроки в школах, тренинги и семинары по трудоустройству, работает «горячая линия» и специальная программа «Безопасный дом». Женские организации создали движение «Матери против наркотиков». В школах, вузах используются технологии, предложенные женскими организациями: подготовка молодежных тренеров для общения со сверстниками, специальные акции, новые формы социальной рекламы.

Большое значение придается образовательным программам, ориентированным на увеличение потенциала женских и некоммерческих организаций, развитие социальных инициатив местных сообществ. По инициативе Объединенного совета НКО и Администрации Иркутской области в 2000 г. начался конкурс грантов «Губернское собрание общественности». Конкурс проводится ежегодно, финансируется из бюджета области и направлен на поддержание общественно значимых инициатив граждан Прибайкалья. На конкурс было подано более 1200 проектов, из них поддержано более 400. Среди номинаций конкурса было выделено специализированное направление «Гендер и общество». За эти годы поддержано более 30 проектов, деятельность которых направлена на гендерное развитие региона («Клуб одиноких отцов», «Информационная компания по противодействию торговле людьми», «Школа лидерства для девочек» и пр.). Важнейшим уроком этой программы стало обучение людей навыкам социального проектирования, осмысления своих потребностей и представление их в форме согласованных, ресурсно просчитанных действий.

Важным компонентом гендерной политики является гендерно ориентированный бюджет. Коалиция женских организаций активно включилась во внедрение технологии «Прозрачный бюджет» в практику работы органов власти и местных сообществ. Проведен гендерный анализ бюджета по молодежной политике и в сфере образования, выводы и предложения были представлены на общественных слушаниях в Законодательном

собрании Иркутской области. При Комитете по бюджету, ценообразованию, финансово-экономическому и налоговому законодательству Законодательного собрания Иркутской области создан общественно-экспертный совет, в который вошли два эксперта по гендерным проблемам. Проводится экспертиза бюджета Иркутской области с учетом гендерной компоненты, результаты представляются на общественных слушаниях. Во многих районах проведены специализированные тренинги «Прозрачный бюджет с общественным участием».

Издается книжная серия «Инициативы женщин Байкальского региона» с технологиями решения социальных проблем. Созданы организации, развивающие бизнес-технологии (Женский деловой центр «Ангара плюс», Информационно-туристическая компания «Байкалия»). Программы Женского делового центра ориентированы на развитие и поддержку женского предпринимательства: проводятся конкурсы «Женщина — директор года», в программы социально-экономического развития города и области внесены предложения по развитию малого бизнеса и поддержке женского предпринимательства как факторов борьбы с бедностью. Деятельность «Байкалии» направлена на решение экологических проблем и развития индустрии туризма на озере Байкал. Борьбу за сохранение Байкала, против прокладки нефтепровода по его берегу также возглавили общественные организации. Администрация области и население поддержали движение в защиту Байкала, в результате чего удалось остановить этот проект.

#### Цели 4 и 5. Снижение детской и материнской смертности

В 90-х годах прошлого века Иркутская область относилась к числу регионов с высокой материнской и младенческой смертностью, поэтому задача снижения этих показателей чрезвычайно актуальна. Благодаря принятым мерам младенческая смертность уменьшилась с 16,1 случая на 1000 родившихся в 2000 г. до 12,5 в 2005 г. Однако область все еще занимает место в шестом десятке регионов России по этому показателю. Среди детей, умерших на первом году жизни, каждый третий ребенок проживал в семье высокого медико-социального риска. Детская смертность в возрасте до 5 лет в 2005 г. составила 16,5 случая на 1000 детей этого возраста и также заметно превышала среднюю по РФ. Материнская смертность в области все еще высока, хотя и показывает тенденцию к уменьшению — в 2004 г. показатель снизился на 29% по сравнению с 2000 г.

Для решения задачи снижения материнской и детской смертности в области создан Отдел медико-социального анализа, с 2006 г. работающий при областном перинатальном центре. Его основной задачей является мониторинг детской и младенческой смертности, мониторинг беременных высокого акушерского и перинатального риска. В 2005 г. на мониторинге находилось 184 ребенка, несколько детей были переведены в клиники Москвы и Новосибирска. Укреплена организационно-методическая служба областной клинической детской больницы, введены новые ставки для контроля за малообеспеченными детьми в дошкольных и школьных учреждениях.

С 2000 г. в области действует областная целевая программа «Здоровый ребенок (безопасное материнство)». С 2004 г. работают выездные бригады для оказания меди-

## **ВСТАВКА 6.1. Развитие человеческого потенциала в Иркутской области и достижение Целей развития тысячелетия (продолжение)**

цинской помощи детям отдаленных территорий области. Бригады оснащены за счет программы «Здоровый ребенок», они проводят плановые обследования, в настоящее время им выделены дополнительные ставки. Проводится оснащение больничных учреждений сельских территорий и муниципальных образований реанимационным и реабилитационным оборудованием. Организованы выездные сертификации для педиатров по организации медицинской помощи детям. По этой же программе было закуплено компьютерное оборудование для диспансеризации, которое внедрялось в больницах области, где не хватает кадров.

### **Цель 6. Борьба с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и другими заболеваниями**

Иркутская область является одной из самых неблагополучных в стране по уровню распространения ВИЧ-инфекции. На начало августа 2006 г. число ВИЧ-инфицированных в области составило 20 670 случаев, в том числе 267 детей. Рост числа инфицированных до последнего времени был обусловлен распространением наркомании. По социальному статусу среди ВИЧ-инфицированных преобладают безработные и заключенные ГУИН. С 2004 г. начался новый этап роста, связанный с заражением половым путем, его доля возросла до 43%. Фактически инфекция начинает распространяться не только в группе риска, но и среди основной массы населения, не вовлеченной в употребление наркотиков. Серьезной угрозой является рост числа инфицированных женщин детородного возраста и передача инфекции от матери к ребенку. От ВИЧ-инфицированных матерей уже родилось 2068 детей.

Областная служба профилактики ВИЧ/СПИДа представлена Иркутским областным центром по профилактике и борьбе со СПИДом, соответствующими отделами в 5 других городах и 29 территориальными скрининговыми лабораториями. Областная целевая программа «Анти-ВИЧ/СПИД» выполняется с 1998 г., ее финансирование по сравнению с 2000 г. увеличено в 6 раз. Основная часть средств идет на приобретение антиретровирусных препаратов и тест-систем для диагностики.

В соответствии с программой было проведено обучение медицинских кадров обращению с носителями вируса, организованы семинары для психологов и волонтеров. Средства программы шли также на пропаганду борьбы со СПИДом в средствах массовой информации. На территории области в 2005 г. действовало 25 профилактических программ с общей суммой финансирования 11,8 млн. руб. В 32 муниципалитетах из 37 утверждены программы «Анти-ВИЧ/СПИД», их финансирование в 2005 г. осуществлялось в 23 городах и районах.

Важной стороной борьбы с распространением инфекции является предотвращение передачи инфекции от матери к ребенку. В области применяется профилактика, включающая несколько этапов, в том числе внутриутробное воздействие; при ее использовании риск передачи вируса может быть снижен до 1,5%. Проблема использования этой методики заключается в том, что носители вируса, как правило, социально не адаптированные беременные женщины, и в большинстве своем они не проходят дородового наблюдения. Ребенок получает лечение только после рождения, что резко снижает эффективность.

С 2006 г. к средствам областного бюджета по лечению ВИЧ-инфицированных добавляются средства, передаваемые области в рамках национального проекта. Однако предпринимаемые усилия пока не переломили ситуацию. Разрабатываемые в области меры носят преимущественно медицинский характер и способны только облегчить жизнь инфицированным и больным, в то время как социальная основа распространения ВИЧ-инфекции и наркомании остается неизменной. В настоящее время область не в силах справиться с этой проблемой самостоятельно.

Целевые программы по борьбе с туберкулезом включают федеральную программу «Неотложные меры борьбы с туберкулезом в России», областную программу «Неотложные меры борьбы с туберкулезом в Иркутской области на 2004–2008 гг.», а также муниципальные программы. Все они направлены на повышение эффективности противотуберкулезных мероприятий, улучшение материально-технической базы, обеспечение противотуберкулезных учреждений препаратами и медицинским оборудованием. Из общего объема финансирования 72% приходится на федеральный уровень. Несмотря на федеральную помощь в борьбе с туберкулезом, область постоянно испытывает недостаток противотуберкулезных средств, высока степень износа диагностической техники, не хватает специализированных помещений для туберкулезных диспансеров, они созданы не во всех районах. Как следствие, заболеваемость и смертность от туберкулеза продолжает расти.

### **Цель 7. Обеспечение экологической устойчивости**

Задача обеспечения экологической устойчивости чрезвычайно важна для Иркутской области. Ее экономика ориентирована на добычу и первичную переработку природных ресурсов, поэтому природопользование определяет и занятость, и доходы населения. Индустриализация, проводившаяся ускоренными темпами, привела к значительной антропогенной нагрузке на природную среду, что влияет на состояние здоровья населения и ограничивает дальнейшее развитие промышленности в наиболее освоенной зоне области. Иркутск и Братск на протяжении многих лет входят в список городов России с самым высоким уровнем загрязнения воздуха, в 2000 г. в нем появился Шелехов.

Промышленно развитая часть области расположена вблизи озера Байкал — уникального природного объекта, включенного в Список мирового наследия. В соответствии с Федеральным законом «Об охране озера Байкал» на территории области должны быть установлены зоны, в разной степени ограничивающие либо полностью запрещающие определенные виды деятельности. Однако выделение Байкальской природной территории и ее зонирование пока не утверждены. Территории с природоохранным статусом есть не только на побережье Байкала, но и в других районах области, доля особо охраняемых территорий составляет 3,1% площади области.

Условия жизни населения зависят от благоустройства жилья, качества потребляемой воды. По обеспеченности населения жильем Иркутская область уступает среднероссийским показателям (19,4 кв. м на 1 жителя против 20,5 кв. м в среднем по России в 2004 г.). Доля ветхого и аварийного жилья также высока (5,9% жилищного фонда в 2004 г.), при этом она возрастает вследствие низких объемов строительства. По доле жилищного фонда, оборудо-



### ВСТАВКА 6.1. Развитие человеческого потенциала в Иркутской области и достижение Целей развития тысячелетия (продолжение)

ванного водопроводом (68% в 2005 г.), область отстает от средних показателей России (76%). Доля жилья, оборудованного канализацией, также ниже среднероссийской и почти не изменяется в последние годы (66%), однако на фоне проблемного Сибирского федерального округа область выглядит немного лучше.

Одним из приоритетов областной власти и активной части местного сообщества является охрана окружающей среды. Широкое развитие получили технологии экологического образования, воспитания и просвещения, внедряемые в том числе и с помощью международных организаций. С 2003 г. действует Закон «Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Иркутской области». В каждой третьей школе области в основной учебный план включена дисциплина «Экология». В области работает 12 учреждений дополнительного образования эколого-биологической направленности. В городах с неблагоприятной экологической обстановкой экологическое воспитание становится важным звеном системы образования.

Проблема экологической устойчивости может обостриться в будущем. Перспективы развития области в ближайшее десятилетие связаны с реализацией новых ресурсно-сырьевых проектов, которые уже называются второй индустриализацией области. Важнейшим из них является освоение углеводородного сырья на севере и востоке области. Предполагается, что предстоящее объединение Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом также даст толчок новым проектам и привлечет дополнительные средства частных компаний и федерального бюджета, которые область намерена использовать для развития особых экономических зон, в том числе на развитие туристическо-рекреационного комплекса на берегу Байкала и создание центра по переработке уранового сырья в городе Ангарске. Еще один проект заключается в создании агломерации, объединяющей Иркутск, Ангарск, Шелехов и прилегающие территории.

#### Цель 8. Формирование глобального партнерства

По этому направлению Целей развития тысячелетия Иркутская область имеет устойчивые позитивные тен-

денции развития. За пять лет число стационарных телефонов увеличилось в 1,8 раза благодаря работе конкурирующих телефонных компаний. Отставание от средних показателей по России пока велико, в 2004 г. область находилась на 63-м месте в стране по уровню телефонизации городского населения. Положение в сельской местности более критично из-за повышенных затрат на инфраструктуру в условиях большой территории области. За период 2000–2005 гг. показатель обеспеченности сельской местности телефонами увеличился на 1/4, но область занимает 82-е место по уровню развития сельской телефонии, опережая только самые слаборазвитые регионы (Дагестан, Тыва, Агинский Бурятский автономный округ). Отставание стационарной телефонии отчасти компенсируется развитием сотовой связи; зоны непрерывного покрытия расположены вдоль основных магистралей.

Перспективы достижения различных Целей развития тысячелетия в Иркутской области во многом зависят от федеральной политики. Наиболее проблемной остается задача борьбы с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом, наркоманией и другими болезнями. Их социальные корни требуют изменения общих условий встраивания молодежи во взрослую жизнь, расширения возможностей получить достойную работу.

Приток новых инвестиций в добывающие отрасли будет способствовать росту доходов населения и снижению бедности. Однако в регионе с сырьевой направленностью хозяйства, слаборазвитым местным бизнесом и доминированием крупных компаний неэффективно работают социальные лифты.

Соответственно труднодостижимыми являются задачи снижения неравенства в доходах. Устойчивому росту показателей глобального партнерства помогает развитие информационных услуг в Иркутской области, конкуренция заставляет частный бизнес двигаться к новым потребителям. В обеспечении экологической устойчивости природного комплекса основным фактором, влияющим на положительную динамику показателей, является уровень организации общественных движений и высокая активность населения области в этой сфере.

### ВСТАВКА 6.2. Республика Алтай в контексте Целей развития тысячелетия

Республика Алтай невелика, численность ее населения в 2006 г. составила 204,5 тыс. человек. Более половины территории — горные массивы, поэтому по плотности населения (2,2 человека на кв. км) республика остается одним из самых малонаселенных субъектов РФ. Из-за горного рельефа 41% территории приравнено к району Севера, в которых проживает 14,5% населения. В республике всего один город с населением 53,5 тыс. человек.

По социально-экономическим показателям республика относится к дотационным аграрным регионам с низким уровнем развития экономики и невысоким благосостоянием населения. Производство размещено неравномерно и концентрируется вблизи столицы рес-

публики. Четко проявляется взаимосвязь: чем отдаленнее административный район от Горно-Алтайска, тем ниже уровень его социально-экономического развития и качество жизни населения.

#### Цель 1. Сокращение крайней бедности

Денежные доходы населения в последнее десятилетие стабильно остаются низкими. В Сибирском ФО только в Республике Тыва денежные доходы населения ниже, чем в республике Алтай. На 20% населения с самыми низкими доходами в 2005 г. приходилось 8,5%, а по итогам первого полугодия 2006 г. — 9% общего объема денежных доходов населения. Разрыв в региональных доходах относительно

## ВСТАВКА 6.2. Республика Алтай в контексте Целей развития тысячелетия (продолжение)

среднероссийского уровня невелик: на 1 июля 2006 г. коэффициент фондов составлял менее 7 раз.

Государственная политика по преодолению асимметричного развития субъектов РФ в последние годы существенно улучшила бюджетную обеспеченность в расчете на одного жителя республики, однако значительно изменить душевые доходы населения не удастся. Если в 2001 г. среднедушевой доход населения республики составлял 52% российского и 64% уровня СФО, то в 2005 г. — соответственно 54 и 67%. Постоянный рост стоимости жизни усугубляет экономическое положение населения, не дает возможности значительной его части преодолеть бедность. Величина прожиточного минимума в 2005 г. увеличилась по сравнению с 2004 г. на 22,7%, а за первое полугодие 2006 г. по отношению к 2005 г. — на 26,4%. Бедность в регионе снижается более медленными темпами по сравнению с ростом среднедушевых доходов.

Основным методом борьбы с бедностью является рост занятости. Уровень безработицы в республике с 2000 по 2005 г. снизился с 15,9 до 9,1%. На 1 июля 2006 г. уровень безработицы составил 8,6% (в СФО — 9,6%). Наибольший удельный вес среди безработных (38,5%) составляют лица со средним полным образованием, не имеющие какой-либо специальной подготовки. Высок уровень безработицы среди молодежи в возрасте от 15 до 24 лет (21%). На региональном рынке труда наиболее сложно найти работу молодым людям с экономическим и юридическим образованием, в то время как не хватает специалистов, например, строительных профессий.

Улучшение качества жизни, преодоление бедности и снижение уровня безработицы напрямую зависят от развития экономики республики, находящейся не в лучшем состоянии. В 1998 г. был создан своеобразный «институт социальных инвесторов». Правительство предоставляет социальным инвесторам льготы по местным и республиканским налогам, что позволяет смягчить последствия экономических реформ. Только за 2005 г. в социальную сферу удалось привлечь 45 млн. руб.

В Республике Алтай разработана среднесрочная программа социально-экономического развития на 2006–2009 гг. Республиканские депутаты называют ее программой выхода из депрессии и преодоления бедности. Приоритетным направлением стало развитие туризма и рекреации: создается рекреационно-туристическая зона, ускоряется развитие санаторно-курортной деятельности. Государство готово вложить в развитие рекреации 14 млрд. руб., правительством республики подписаны инвестиционные соглашения с бизнес-сообществом на 6,6 млрд. руб. В частности, предполагается реконструкция Горно-Алтайского аэропорта, строительство дороги на Китай, в Горно-Алтайском госуниверситете в 2006 г. началась подготовка студентов по специальности «Менеджмент туризма».

Реализация программы позволит сосредоточить ресурсы на решении приоритетных задач в области социальной сферы, модернизировать ее материальную базу, увеличить привлечение негосударственных средств. В результате ожидается снижение уровня заре-

гистрированной безработицы с 4 до 3,5%, показателя детской инвалидности (на 1000 детей) — с 30 до 22 человек, увеличение занятости молодежи на 25%.

### Цель 3. Обеспечение гендерного равенства и улучшение положения женщин

В республике проживают 96,9 тыс. женщин (52,5% населения). Разница ожидаемой продолжительности жизни женщин и мужчин составляет 13,8 года при среднероссийском показателе 13,4 года. Как и в целом в России, в Республике Алтай мужчины проявляют большую экономическую активность по сравнению с женщинами (69,4 и 60,5% соответственно), но и уровень безработицы по методологии МОТ среди мужчин выше. В несельскохозяйственных отраслях доля женщин среди занятых составляет 54%. Уровень заработной платы мужчин и женщин практически не различается и зависит лишь от сферы занятости.

Из 41 депутата Государственного собрания — Эл Курултай — женщин только шесть (15%), а в городском и районных советах — 58 женщин из 207 депутатов (28%). Доля женщин на государственных должностях и должностях муниципальной службы на 1 января 2005 г. составляла 68%, но в основном они занимают низовые должности.

### Цели 4 и 5. Снижение детской смертности и улучшение здоровья матерей

Уровень младенческой смертности в республике значительно превышает среднероссийский показатель. Основными причинами смертности являются болезни органов дыхания, врожденные аномалии, перинатальная патология, травмы, отравления и несчастные случаи. Так, за 2005 г. причиной смерти 1/3 младенцев стали несчастные случаи. Социальное неблагополучие семей, где злоупотребляют алкоголем, основная причина несчастных случаев.

За 2004–2005 гг. младенческая смертность снизилась с 18 случаев на 1000 родившихся живыми до 14. Снижение младенческой смертности достигнуто целенаправленной работой Минздрава РА и лечебно-профилактических учреждений. В 2005 г. с целью обеспечения единых подходов к ведению беременных и своевременного оказания качественной медицинской помощи новорожденным разработана система доставки новорожденных из районов в республиканскую детскую больницу, а также подготовлены и внедрены стандарты наблюдения беременных с учетом факторов риска. Санитарные автомобили оснащены специальным медицинским оборудованием и транспортным инкубатором для транспортировки новорожденных.

Для обеспечения полноценной медицинской помощи женщинам и детям укреплен материально-техническая база за счет средств республиканских целевых программ «Здоровый ребенок» и «Охрана материнства и детства». В Горно-Алтайском городском роддоме, выполняющем функции республиканского, для беременных и рожениц с патологией организована и оснащена палата интенсивной терапии для новорожденных, организованы палаты совместного пребывания матери и ребенка.

Все лечебно-профилактические учреждения за последние три года были оснащены современными





### ВСТАВКА 6.2. Республика Алтай в контексте Целей развития тысячелетия (продолжение)

аппаратами ультразвуковой диагностики, позволяющими проводить скрининговое ультразвуковое обследование беременных на выявление патологии плода. Организован ультразвуковой дорожный скрининг, охват скринингом составил 82% беременных.

Начато внедрение телемедицины по консультированию и мониторингу беременных групп высокого риска по патологии плода. В 2004–2005 гг. для всех центральных районных больниц закуплены телемедицинские комплексы со специальной программой. В настоящее время заканчивается установка телекомплексов в четырех последних районах.

#### Цель 7. Обеспечение экологической устойчивости

Обеспечение экологической устойчивости крайне важно для развития Республики Алтай, обладающей большим природным потенциалом для отдыха и туризма. На фоне других регионов Сибири ее экологическое состояние более благополучно, 24% территории республики занимают природоохранные заказники, заповедники и природные парки. Однако эффективное использование природного потенциала затруднено из-за значительной удаленности от центра, неразвитости инфраструктуры, дефицита квалифицированных кадров, необходимости соблюдения экологических ограничений с целью сохранения уникального природного богатства.

Для водоснабжения населения качественной питьевой водой разведаны значительные запасы подземных вод, однако в Горно-Алтайске существует дефицит питьевой воды. После многолетней эксплуатации без капитального ремонта в аварийном состоянии находится до 60% сетей водопровода в крупных селах. Из-за больших утечек питьевой воды в сетях водопровода возникает перерасход электроэнергии, что влечет за собой повышение себестоимости воды.

Доля жилищного фонда, обеспеченного центральным водоснабжением, очень низка — 25%. В населенных пунктах, имеющих водопровод, как правило, не соблюдаются санитарные нормы водозабора, отсутствует водомерная аппаратура, отмечается неудовлетворительное санитарно-техническое состояние водопроводных сетей, что нередко приводит к бактериологическому загрязнению воды.

Еще одна причина загрязнения водных объектов — сброс сточных вод. Наибольшие объемы поступают от предприятий жилищно-коммунального хозяйства — 83% общего объема стоков. Полная, в том числе биологическая, очистка вод, осуществляется в республике только очистными сооружениями Горно-Алтайска.

В рамках федеральной подпрограммы «Модернизация объектов жилищно-коммунального хозяйства» ведется строительство Катунского водозабора, ввод которого позволит решить проблему дефицита питьевой воды в Горно-Алтайске и селе Майме. За 2000–2004 гг. из бюджета Республики Алтай на объекты коммунального хозяйства направлено 140 млн. руб. (18,6% общего объема), в том числе на водопроводные сети и скважины — 55 млн. руб. В связи с износом основных фондов проводятся мероприятия по модернизации объектов жилищно-коммуналь-

ного хозяйства: обновление оборудования и техники производственного назначения, осуществление проектных работ по реконструкции водопроводных и тепловых сетей в Горно-Алтайске.

#### Цель 8. Формирование глобального партнерства

В последние пять лет в Республике Алтай, как и в других регионах России, динамично развиваются информационные и коммуникационные сети. С 1990 по 2004 г. обеспеченность стационарными телефонами возросла в 2,2 раза, в 2005 г. дополнительно установлено 389 телефонов, из них 223 — в селах. В 2004 г. было зарегистрировано 37 тыс. терминалов сотовой электросвязи, а к 1 июля 2006 г. — 90 тыс. В 2006 г. сотовая связь стала доступна и в отдаленных высокогорных районах: Кош-Агачском, Усть-Канском, Усть-Коксинском. За 2006 г. в районах республики установлено 70 таксофонов, а в 2007 г. планируется обеспечить ряд отдаленных сел станциями спутниковой связи. В рамках программы компании «Билайн» «Новые технологии — детям» предоставляется мобильный Интернет школам, расположенным в селах, где доступна мобильная связь.

Наиболее значимым для горной территории с очень низкой плотностью населения является подключение общеобразовательных учреждений к сети Интернет. К настоящему времени подключены 23 школы, всего за 2006–2007 гг. намечено подключить 205 школ. В июле 2006 г. проведена подготовка учителей по программе «Обучение для будущего» компании «Интел». Эта программа позволит обеспечить поддержку пользователей информационных технологий в своих школах.

Важнейшим инструментом социальной политики является привлечение инвестиций из федерального бюджета, в том числе через федеральные целевые программы и федеральную адресную инвестиционную программу. Реализуются и целевые программы Республики Алтай, их более 60. За период 2000–2005 гг. на реализацию федеральных и региональных целевых программ направлено около 3 млрд. руб., доля федерального бюджета составила 60%. Основная часть государственных инвестиций направлена на реконструкцию и строительство объектов социальной сферы.

Финансовая поддержка федерального центра в проведении социальной политики на территории республики позволила:

- сократить младенческую смертность на 75%;
- увеличить число мест в стационарных учреждениях социального обслуживания престарелых и инвалидов на 43%;
- охватить 45% детей дошкольными учреждениями (в 2000 г. — 34%);
- снизить долю учащихся общеобразовательных школ, занимающихся во вторую смену, с 27 до 23%.

В ходе реализации национального проекта «Здоровье» проведены прививки против гепатита В. Обследовано на ВИЧ-инфекцию 42,7 тыс. человек, что составляет 21% населения республики. В 2006 г. проведена диспансеризация 7,4 тыс. человек работающего населения.



### ВСТАВКА 6.3. Томская область в контексте Целей развития тысячелетия

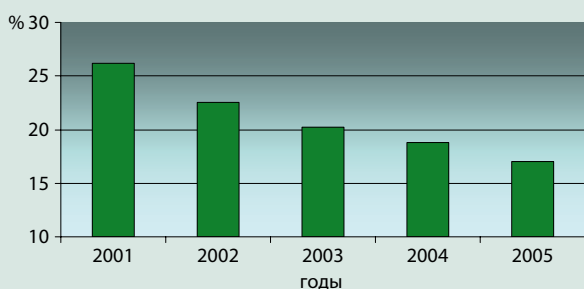
Томская область располагает богатой природно-ресурсной базой и динамично развивается. Среднегодовые темпы экономического роста за пять лет (2000–2004 гг.) составили 109,5% против 106,8% в целом по России. В течение последних пяти лет ВРП области увеличился в реальном выражении на 57% (в целом по России — на 39%), объем промышленного производства — на 70 (в целом по России — на 38%), реальные располагаемые доходы — на 72% (в целом по России — на 67%). Реальные денежные доходы уже в 2001 г. превысили уровень 1998 г., а к 2004 г. составили 162% этого уровня. В целом область сохраняет лидерство в Сибирском федеральном округе по основным социальным показателям. По индексу развития человеческого потенциала Томская область занимала в 2004 г. пятое место среди регионов РФ.

#### Цель 1. Сокращение бедности

Томская область, как и все нефтедобывающие регионы, отличается высокой отраслевой дифференциацией заработной платы. Уровень оплаты труда в промышленности в 3,1 раза выше, чем в сельском хозяйстве, и в 1,9 раза выше, чем в образовании и здравоохранении. Различия в уровне оплаты труда в финансовом секторе и сельском хозяйстве достигают 5,5 раза. Сильные межотраслевые различия в заработной плате имеют территориальную проекцию: лидерами являются нефтедобывающие районы и столица, аутсайдерами — сельские районы и депрессивные городские поселения. Проблема бедности наиболее остра именно в таких муниципалитетах.

Доля живущих за чертой бедности в Томской области близка к средней по России. В последние годы отмечается постоянное снижение уровня бедности: с 26,2% в 2001 г. до 17,0% в 2005 г. В Томской области с 2004 г. реализуется «Стратегия сокращения бедности на территории Томской области», целью которой — совершенствование региональной социальной политики, направленной на повышение благосостояния населения и сокращение уровня бедности (см. рис. 6.10).

**Рис. 6.10.** Динамика снижения уровня бедности в Томской области в 2001–2005 гг., %



#### Цель 2. Повышение доступности образования

Вопросы доступности в первую очередь встают на уровне дошкольного образования. Исследования Администрации области показали, что низкий охват образованием детей дошкольного возраста означает различные стартовые возможности детей при поступлении в об-

щеобразовательные учреждения. Одна из причин возникновения такой ситуации заключается в том, что до настоящего времени в области было распространено главным образом использование высокочрезвычайных механизмов развития системы дошкольного образования (строительство новых ДДУ, переоборудование части помещений в школах и т.п.) при отсутствии источников финансирования. Вторая причина — отсутствие стандартов и нормативов дошкольного образования. Предлагается три направления решения данной проблемы.

- Развитие различных форм предоставления дошкольного образования (организация групп кратковременного пребывания в учреждениях общего и дополнительного образования и т.п.).
- Разработка минимальных социальных стандартов в сфере дошкольного образования и нормативов его финансирования.
- Переход к подушевому финансированию дошкольного образования с привлечением организаций различных форм собственности.

Еще одна проблема доступности состоит в том, что в условиях подушевого финансирования наиболее затратными оказываются малокомплектные школы. Несмотря на проводимую в области реструктуризацию сети образовательных учреждений, ликвидация таких школ не всегда оправдана ввиду ограниченной доступности (среднедоступными являются 67 школ, слабодоступными — 174).

Совместно с Минобрнауки РФ на базе Томского государственного политехнического университета реализуется проект по подготовке учителей для малокомплектных школ. Томской области предложено стать экспериментальной площадкой для отработки системы подготовки, которая впоследствии будет распространена по стране.

В области началось формирование системы элитной подготовки на всех уровнях образования, необходимое для реализации конкурентных преимуществ области как региона — создателя и носителя высоких технологий. В частности, в Томском политехническом университете проводится программа создания многоступенчатой конкурентной среды, мотивирующей студентов к углубленному изучению фундаментальных дисциплин, получению более высокого уровня образования и развивающей умение самостоятельно решать реальные инженерные задачи, способность к инновационной деятельности. В программу дополнительно входят дисциплины, направленные на формирование лидерских качеств, готовности к проектной работе, «командной» работе, а также изучение второго иностранного языка, занятия в летней естественно-научной и языковой школах, возможность включенного обучения и стажировок за рубежом, возможное заключение контрактов с будущими работодателями. Планируется также создание ресурсных центров на базе существующих учреждений НПО на средства крупных предприятий, заинтересованных в подготовке специалистов более высокого разряда, умеющих работать на современном оборудовании, с современными материалами.



**ВСТАВКА 6.3. Томская область в контексте Целей развития тысячелетия (продолжение)**

**Цели 4–6. Снижение материнской и детской смертности. Борьба с социально значимыми заболеваниями**

Самая острая проблема для региона — высокий уровень смертности населения, хотя показатели смертности в Томской области ниже, чем в среднем по России и Сибирскому федеральному округу, а показатели рождаемости стабильно превышают среднероссийский уровень. В 2004 г. по показателю рождаемости область занимала шестое рейтинговое место среди регионов округа.

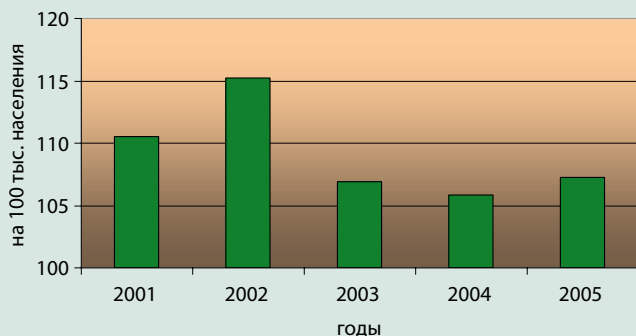
Наметилась тенденция к снижению младенческой смертности. Но она продолжает оставаться выше средней по Российской Федерации.

Высокая заболеваемость активным туберкулезом характерна и для Томской области. До сих пор она остается выше средней по стране.

На 1 января 2006 г. в Томской области было официально зарегистрировано 1007 инфицированных ВИЧ/СПИДом, в т.ч. 8 больных СПИДом. Показатель пораженности составил 97,2 случая на 100 тыс. населения (см. рис. 6.11). Томская область имеет средний уровень распространенности ВИЧ-инфекции, который существенно ниже, чем распространенность данной инфекции в РФ — 228,8 случая на 100 тыс. населения и Сибирском федеральном округе — 224,3 случая на 100 тыс. населения (см. табл. 6.1).

Напряженная эпидемиологическая обстановка сохраняется в городе Стрежевом, где показатель пораженности населения ВИЧ достиг 966,1 случая на 100 тыс.

**Рис. 6.11. Заболеваемость туберкулезом в Томской области в 2001–2005 гг., случаев на 100 тыс. населения**



населения, и в Александровском районе, где данный показатель составляет 313,7. Эти районы относятся к территориям с очень высоким уровнем пораженности ВИЧ-инфекцией, на них проживают 45,6% всех ВИЧ-инфицированных, зарегистрированных в области.

Если говорить более широко о проблемах здравоохранения и о демографической ситуации, то отметим, что наиболее резкий рост смертности за последние 10–12 лет произошел среди групп населения в трудоспособном возрасте:

— 20–30 лет — основные причины смертности: несчастные случаи, отравления и травмы (около 70%);

— 45–55 лет — основные причины смертности: болезни органов кровообращения (29–30%) и несчастные случаи, отравления и травмы (25–26%).

В целом структура смертности в Томской области совпадает со среднероссийской. Наибольший удельный вес имеют случаи смертности в результате заболеваний системы кровообращения (46%), второе и третье места (чередуются между собой) — показатели смертности от онкологических заболеваний (14%) и в результате несчастных случаев, отравлений и травм (15,7%). Следует отметить рост социально обусловленных причин смертности: в результате несчастных случаев и травм, в большинстве случаев спровоцированных приемом алкоголя, а также в результате тяжелых заболеваний системы кровообращения, органов пищеварения и в результате инфекций, что почти в каждом третьем случае связано с приемом алкоголя (по данным бюро судебно-медицинской экспертизы).

**Цель 7. Обеспечение экологической устойчивости**

Актуальность проблемы рационального использования природно-ресурсного потенциала и сохранения окружающей природной среды Томской области как единого комплекса, обеспечивающего потребности экономики области и жизнедеятельности населения, обусловлена состоянием ее ресурсов, а также напряженностью экологической обстановки на территориях с интенсивной промышленной и другой хозяйственной деятельностью.

Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу в 2005 г. составили в области 402,8 тыс. т (с учетом автотранспорта). Более половины этого объема обусловлено деятельностью предприятий нефтегазового комплекса. Большое влияние на экологическую безопасность и состояние водных ресурсов оказывают предприятия промышленности и жилищно-коммунального хозяйства.

**Таблица 6.1**

**Эпидемическая ситуация по ВИЧ-инфекции на 1 января 2006 г.**

Регион	ВИЧ-инфицированные, на 100 тыс. населения		В том числе больные СПИДом, абсолютное число, человек	
	всего	в том числе дети	всего	в том числе дети
Россия	228,8	нет данных	1498	200
Сибирский федеральный округ	224,3	нет данных	175	5
Томская область	97,2	5,0	8	нет данных

### ВСТАВКА 6.3. Томская область в контексте Целей развития тысячелетия (продолжение)

Таблица 6.2

#### Индикаторы устойчивого развития Томской области в 2001–2005 гг.

Индикатор	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Отношение денежных доходов к прожиточному минимуму, %	144,7	212,2	224,9	239,6	256,4
Неравенство населения по доходам (квинтильное отношение богатейших к беднейшим)	6,48	7,08	7,10	7,45	7,43
Дефицит дохода бедных, % общего объема денежных доходов населения	4,2	3,2	2,7	2,4	2
Уровень бедности, %	26,2	22,5	20,2	18,8	17
Показатель младенческой смертности, на 1000 родившихся	16,7	17,9	17,2	13,8	13,2
Заболеваемость туберкулезом, на 100 тыс. населения	110,5	115,2	106,9	105,8	107,3
Число ВИЧ-инфицированных, на 100 тыс. населения	56	72,9	80,9	89,3	69,8
Продолжительность жизни мужчин	59,81	59,8	58,29	59,55	59,12
Продолжительность жизни женщин	71,97	71,81	71,34	71,72	71,4
Уровень безработицы, %	10,12	12,91	15,06	11,34	11,48
Представительство женщин в законодательных органах власти	0,00	4,76	4,76	4,76	4,76
Выбросы, тыс. т	105,455	95,08	96,004	100,7	103
Доля ветхого и аварийного жилья, %	4,71	4,67	5,96	6,03	5,36
Обеспеченность водопроводом, %	73,3	73,6	74,1	73,8	75,1
Обеспеченность канализацией, %	66,6	67,5	67,7	68	68
Обеспеченность стационарными телефонами в городах, %	70	62	76	80	82
Обеспеченность стационарными телефонами в сельской местности, %	51	54	49	53	55
Телефонная плотность сотовой связи на 100 человек	3,5	12,34	30,28	56,31	97,6

Высоким остается уровень загрязнения почв опасными химическими веществами. При этом основной «вклад» здесь вносит нефтяная отрасль.

Общее количество отходов производства и потребления, накопленных к началу 2005 г. на территории Томской области, составило 17,2 млн. т.

#### **Цель 8. Участие в глобальном сотрудничестве, отвечающем российским национальным интересам**

В настоящее время предложение телекоммуникационных услуг в Томской области превосходит общероссийский уровень практически по всем показателям. За последние годы значительно возросло количество абон-

ентов городской телефонной сети. Общая телефонная плотность (число телефонных аппаратов, включенных в сеть общего пользования, на 1000 жителей) за семь последних лет возросла со 233 до 351. При этом на 86,4% стационарная телефония является цифровой.

По уровню проникновения услуг сотовой связи область является лидером в Сибири, имея более миллиона пользователей (на 1 января 2006 г.). Томская область занимает пятое общероссийское место в рейтинге по проникновению Интернета. Ежегодно количество пользователей услугами Интернета практически удваивается. Томская область занимает третье место после Москвы и Санкт-Петербурга в рейтинге готовности регионов



### ВСТАВКА 6.3. Томская область в контексте Целей развития тысячелетия (продолжение)

России к информационному обществу и электронному правительству, проводимом Мининформсвязи России и Институтом развития информационного общества.

Для решения проблем развития человеческого потенциала с учетом Целей развития тысячелетия Администрацией Томской области в 2005 г. разработана Стратегия развития Томской области до 2020 г. и Программа социально-экономического развития Томской области на 2006–2010 годы. Главная цель программы — обеспечить высокий уровень благосостояния населения и стандарты качества жизни через:

- создание динамично развивающейся, сбалансированной и конкурентоспособной региональной экономики, обеспечивающей высокий уровень доходов населения;
- превращение Томской области в лучшее место для жизни, работы и отдыха.

Для объективной оценки эффективности реализации Программы использована система контрольных показателей, в которую вошли почти все индикаторы устойчивого развития Томской области (см. табл. 6.2).

### ВСТАВКА 6.4. Республика Бурятия и перспективы реализации Целей развития тысячелетия

Бурятия расположена в южной части Восточной Сибири, территория республики составляет 2% площади России, общая численность населения — 969 тыс. человек. По уровню экономического развития Бурятия находится между средними и наиболее слабыми регионами страны, а по уровню безработицы и бедности — в последнем десятке. Бюджет республики почти наполовину формируется за счет дотаций из федерального бюджета (46,8% в 2005 г.). Министерство экономического развития и торговли РФ при оценке комплекса показателей относит республику к категории регионов с низким уровнем развития — 78-е место среди субъектов Федерации.

С 2000 г. начался устойчивый рост основных социально-экономических показателей республики: к 2004 г. ВРП в реальном выражении вырос на 31%, объем промышленного производства — на 58, оборот розничной торговли — на 83%. Существенно выросли реальные денежные доходы и реальная заработная плата — на 59 и 87% соответственно. Однако и среднедушевые доходы населения республики, и средняя заработная плата ниже средних по Сибирскому федеральному округу, по размеру заработной платы Республика Бурятия находится только на восьмом месте в СФО.

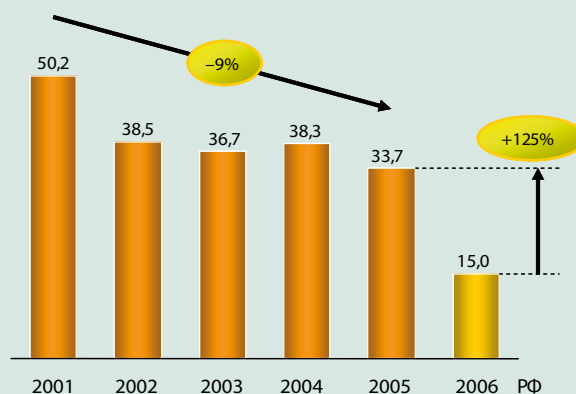
Перед республикой стоит задача снижения бедности, улучшения предпринимательского и инвестиционного климата и выхода на качественно новый уровень развития. Эти задачи тесно связаны с реализацией ЦРТ.

#### Цель 1. Сокращение бедности

Неравенство доходов населения Республики Бурятия остается примерно одинаковым на протяжении последних лет. Коэффициент фондов (отношение доходов 10% населения с самыми высокими доходами к 10% населения с самыми низкими доходами) достиг 13,4 раза в 2004 г. Доля живущих за чертой бедности все еще очень высока и составляла в 2005 г. 33,7% населения, более чем вдвое превышая среднероссийский уровень (см. рис. 6.12). Высокие показатели бедности в регионе обусловлены исторически сложившимся отставанием в экономическом развитии и медленным восстановлением экономики после сильного спада 90-х годов прошлого века. Для решения проблемы

бедности необходимо активное создание новых рабочих мест, сокращение экономического отставания и снижение дотационности экономики республики.

Рис. 6.12. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в Республике Бурятия в 2001–2005 гг., %



#### Цель 3. Обеспечение гендерного равенства и улучшение положения женщин

Экономическая активность женщин в Бурятии достаточно высока, доля женщин в общей численности занятых в 2004 г. составляла 53,9% (по крупным и средним предприятиям). Однако политическое представительство женщин крайне мало: среди депутатов законодательного органа Бурятии — Народного Хурала — только 6% женщин (4 из 65 депутатов).

Острой проблемой в Республике Бурятия является низкая продолжительность жизни, особенно среди мужчин. Показатели низки даже на невысоком среднероссийском уровне — ожидаемая продолжительность жизни в целом по республике в 2004 г. составила 61,1 года и снизилась по сравнению 1990 г. на 6,5 года. Ожидаемая продолжительность жизни мужчин не только крайне низка (54,6 года), но и сократилась существенно сильнее — на 7,8 года.



## **ВСТАВКА 6.4. Республика Бурятия и перспективы реализации Целей развития тысячелетия** (продолжение)

### **Цели 4–6. Снижение детской смертности, улучшение здоровья матерей, борьба с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и другими болезнями**

Уровень младенческой смертности в Бурятии также выше среднего по стране, но он заметно снизился за последние годы: с 17,8 случая на 1000 родившихся в 2000 г. до 12,8 случая в 2005 г. Смертность детей до 5 лет на 20% выше средней по стране (соответственно 16,7 и 13,9 случая на 1000 детей данного возраста). Материнская смертность вдвое превышала среднюю по стране в 2003–2005 гг.

Одна из острейших социальных проблем — высокий уровень заболеваемости активным туберкулезом и его устойчивый рост. Число больных с впервые установленным диагнозом составило в 2005 г. 159 на 100 тыс. населения, что выше среднего показателя по России почти в два раза. Среди мужчин уровень заболеваемости в 2004 г. достиг 211 случаев на 100 тыс. населения, заболеваемость среди женщин также очень высока — 98 случаев. Смертность от туберкулеза составляла в 2001 г. 18,7 случая на 100 тыс. населения, в 2005 г. — 23 случая, что близко к среднему показателю. При этом смертность от туберкулеза в возрастных группах 40–44 года и 55–59 лет вдвое выше.

Из-за близкого соседства Иркутской области, которая превратилась в крупнейший очаг ВИЧ/СПИДа на востоке страны, в Бурятии идет быстрое распространение ВИЧ-инфекции. В октябре 2006 г. общее количество ВИЧ-инфицированных в Республике составило около 3000 человек, в расчете на 100 тыс. человек населения — 270 человек, это выше средней инфицированности по стране.

Социальная политика властей республики нацелена на решение этих проблем, но ресурсов не хватает. В 2006 г. вступил в действие Закон «О порядке обеспечения полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до трех лет по заключению врачей в Республике Бурятия». По этому закону обеспечение полноценным питанием данных категорий населения будет вестись через специальные пункты питания на территории республики.

На 1 сентября 2006 г. проведено 12,6 тыс. обследований на выявление ВИЧ-инфекции. Большой упор в Республике делается на профилактические мероприятия как элемент борьбы с ВИЧ/СПИДом. Существует волонтерское движение, его активисты проводят тренинги и информативные мероприятия в школах и высших учебных заведениях.

### **Цель 7. Обеспечение экологической устойчивости**

Промышленное производство размещено на территории неравномерно, его концентрация в промышленных узлах превращает в основные очаги загрязнения города Улан-Удэ, Гусиноозерск и Северобайкальский промышленный узел. Помимо промышленных узлов очаги загрязнения локализованы вдоль основных автомобильных и железных дорог, по долинам крупных рек. Остальная часть территории региона характеризуется небольшим дисперсным воздействием на природную среду. Основными источниками загрязнения поверхностных водных объектов являются промышленные предприятия и предприятия ЖКХ, но в последние годы заметна тенденция уменьшения массы загрязняющих веществ, сбрасываемых в поверхностные водные объекты.

Загрязнение атмосферы обусловлено выбросами предприятий теплоэнергетики, жилищно-коммунального хозяйства и автотранспорта, а также наличием в холодное время года длительных периодов с неблагоприятными метеорологическими условиями для рассеивания вредных примесей в атмосфере. Лесные пожары также способствуют повышению уровня загрязнения атмосферного воздуха. Средняя степень улавливания вредных веществ по республике составила 86,2%. Сравнение со среднероссийским показателем показывает, что степень очистки атмосферных выбросов в Бурятии выше среднероссийского уровня почти на 10 процентных пунктов. Несмотря на высокую степень очистки, с середины 90-х годов прошлого века на единицу валового регионального продукта в Бурятии выбрасывается все больше загрязняющих веществ. Это свидетельствует об исчерпании резервов по сокращению выбросов в рамках действующих технологий и необходимости модернизации экономики.

Обеспечение доступа к чистой воде и санитарии можно оценивать через благоустройство жилья, его обеспеченность водопроводом и канализацией. В Бурятии уровень обеспеченности городского населения водопроводом и канализацией в 4–5 раза выше, чем сельского. В 2004 г. доля жилищного фонда, обеспеченного водопроводом, составляла 50%, из них городского — 74, сельского — 16%. Доля жилищного фонда, обеспеченного канализацией, в целом по республике составляла 49%, из них городского — 73%, сельского — 14%.

Доля непригодного (ветхого и аварийного) жилья высока — 7,2% в 2004 г. Эта проблема особенно остра для северных районов зоны БАМа: в Муйском районе доля ветхого жилья достигает 46%, в городе Северобайкальске и Северо-Байкальском районе — 26–28%. Север Бурятии выделяется и самой высокой долей аварийного жилья: в Северобайкальске она достигает 9%, в Северо-Байкальском и Баунтовском районах — 6–7%. Такое положение связано с тем, что в зоне строительства БАМа возводилось в основном временное жилье, которое в настоящее время имеет высокий износ. Проблема переселения жителей данных районов очень остра, вопрос неоднократно ставился перед федеральными властями, но до сих пор не решен.

### **Цель 8. Формирование глобального партнерства**

Инфраструктура связи в республике развита недостаточно. По количеству телефонов на 1000 человек городского населения Бурятия занимает 78-е место по России и на 40% отстает от среднероссийских показателей. По обеспеченности телефонами в сельской местности республика занимает 61-е место и отставание составляет лишь 12,5%.

В последние два года высокими темпами развивается сотовая связь, на территории республики действуют три оператора мобильной связи. Уровень проникновения услуг сотовой связи в 2005 г. составил 46%, хотя еще в 2004 г. он составлял всего 10%. Однако зона покрытия федеральных и локальных сотовых операторов носит очаговый характер, многие рекреационные местности озера Байкал для мобильной связи недоступны.





### ВСТАВКА 6.5. Байкал. Что это значит для России?

Россия — крупнейшая страна Восточного полушария, ее водные ресурсы практически неисчерпаемы. Качество подземных вод пока еще вполне способно удовлетворить потребности людей, качество поверхностных вод пока еще в среднем лучше, чем во многих европейских странах (особенно если сравнивать города). Но есть на карте России объект, которым все жители гордятся не только из-за физико-географических характеристик, но и из-за уникальной по современным меркам чистоты воды.

Наверное, нет в мире человека, который не слышал о Байкале — уникальном озере на юго-востоке Сибири. Нигде в мире больше не существует пресноводного замкнутого объекта с таким огромным объемом воды — 23 тыс. куб. км и с такой глубиной — 1620 м (по некоторым данным — 1637 м). Сравнение объемов воды и глубины крупнейших озер мира показано на рис. 6.13 и 6.14.

Рис. 6.13. Объем воды в крупнейших озерах мира, куб. м

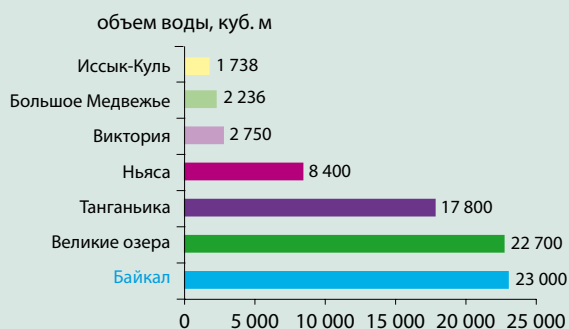


Рис. 6.14. Глубина крупнейших озер мира, м



В котловине Байкала хранится 1/5 всего объема пресной воды на планете Земля. Все реки России вместе взятые (а в России речная сеть одна из самых развитых в мире) за год переносят лишь 10% объема воды в одном озере — Байкале, — которое по площади превышает площадь Бельгии и лишь немного уступает Швейцарии. Длина береговой линии Байкала составляет 2000 км, на протяжении которых в озеро впадает более 300 рек и ручьев, а вытекает лишь одна — река Ангара. Озеро образовалось в древние времена, примерно

22–30 млн. лет назад, на месте разлома земной коры (байкальская рифтовая зона) и уникально еще и тем, что из примерно 2630 видов и подвидов растений и животных около 2 тыс. не встречается более нигде в мире. Непосредственно на берегу озера находится 12 особо охраняемых природных территорий, включая 3 государственных заповедника, в которых абсолютно исключена любая хозяйственная деятельность. Еще 21 охраняемая природная территория расположена в ближайшей к озеру зоне водосборного бассейна (так называемая байкальская природная территория).

В 1996 г. решением комиссии ЮНЕСКО было принято решение о включении озера Байкал с прилегающей территорией в список объектов всемирного природного наследия. Понимая уникальность и важность такого природного объекта, российское Правительство в 1999 г. приняло Закон «Об охране озера Байкал». Ни до этого, ни после этого в Российской Федерации не было федерального закона, защищающего отдельный природный объект. Этот факт сам по себе говорит об отношении к озеру, но здесь уместно напомнить и о том, что ни один федеральный закон не обсуждался так широко и заинтересованно во время его подготовки: более 1300 поправок в закон было предложено только общественными организациями.

Казалось бы, после предпринятых усилий беспокоиться о судьбе Байкала нет повода. Тем не менее общественные, и в первую очередь экологические, организации постоянно обращаются к теме угрозы, нависшей над Байкалом.

#### Какие же основания имеются для мрачных прогнозов?

Во-первых, еще в 60-х годах прошлого столетия прямо на берегу озера был построен и пущен в эксплуатацию Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат. Прибыльным он так и не стал, зато с первых дней начал вносить свой «вклад» в загрязнение не тронутого прежде озера. С тех пор правительство приняло десятки решений о запрете сливать сточные воды в Байкал и о репрофилировании комбината (несколько раз серьезно обсуждалась возможность его полного закрытия), но ни одно из них не было выполнено. В соответствии с технической документацией на комбинате действует замкнутый водооборот, т.е. теоретически загрязненные воды не должны поступать в озеро. Практически же в районе комбината, где проводится гидрохимический мониторинг воды в верхнем и придонном слоях, загрязнение фенолами, соединениями серы, хлоридами и другими вредными веществами постепенно увеличивается. От года к году уменьшается прозрачность водной толщи (один из показателей «здоровья» озера), меняется веками устоявшийся сбалансированный состав видов водных организмов. Все эти данные приведены в официальных ежегодных докладах правительства о состоянии озера Байкал. А неофициальные данные могут показать еще более тревожную картину: приводятся ошеломляющие цифры о незаконных рубках леса на берегах, количестве антропогенных лесных пожаров, загрязнении воды нефтепродуктами, сбрасываемыми с судов, массо-

## ВСТАВКА 6.5. Байкал. Что это значит для России? (продолжение)

вой гибели байкальской нерпы — единственного в мире пресноводного тюленя.

Возможно, это еще не катастрофа, а только ее угроза. Возможно, состояние озера можно было бы вернуть к естественной чистоте, данной природой. Ведь Байкал сам ежегодно обновляет/воспроизводит более 1/4 своих запасов. Однако такое предположение можно сделать, лишь представив, что вся деятельность человека прекратится не только вдоль береговой линии, но и во всем водосборном бассейне, который более чем в 18 раз превосходит по площади поверхность озера. При этом не надо забывать, что около 40% бассейна лежит в соседнем государстве — Монголии и что непосредственно на берегах озера живет более 140 тыс. человек, а во всем бассейне — более миллиона. По крайней мере для этих 140 тыс. человек Байкал — не только (и не столько) предмет поклонения с древних времен, не только уникальный объект охраны глобальной значимости, но и источник существования. Прекратив экономическую активность, люди потеряют средства к жизни. А если учесть, что Республика Бурятия по индексу человеческого развития находится на 71-м месте (из 78), то допол-

нительные к уже существующим запретам на использование природных ресурсов приведут к еще большему увеличению уровня бедности в регионе. Значит, необходимо следовать другой стратегии: развивать этот регион на основе принципа экологической устойчивости.

Устойчивое развитие может означать и компромиссы для сохранения баланса между интересами жителей и интересами корпораций, и победу здравого смысла над коммерческой выгодой. Одним из таких «примеров» является строительство магистрального нефтепровода государственно-частной компанией «Транснефть» из Восточной Сибири к Тихому океану. По первоначальному проекту трубопровод должен был пройти в 800 м. от уреза воды Байкала, но, когда общественные экологические организации забили тревогу, было решено перенести потенциально опасную трубу на север от Байкала на 400 км. Новый проект потребует примерно 1 млрд. долл. дополнительных инвестиций, а также поиска новых технических решений для прокладки трубопровода в гористой местности в условиях вечной мерзлоты. Но ценность Байкала не измерить деньгами и процентами роста экономических показателей.

## ВСТАВКА 6.6. Проект содействия реформе местного самоуправления в Сибири

В рамках совместного проекта ПРООН и Министерства регионального развития Российской Федерации «Содействие реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (2003–2006 гг.) в пилотных субъектах Российской Федерации (Республике Бурятия и Иркутской области) проводились мероприятия для достижения следующих целей:

- адаптация правовой основы деятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления к новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- развитие потенциала сотрудников органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных организаций, направленное на эффективную деятельность по реализации реформы местного самоуправления;
- повышение уровня информированности гражданского общества об изменении роли института местного самоуправления в Российской Федерации и вовлечение широких слоев населения в процесс осуществления местного самоуправления;
- распространение всесторонних стратегических рекомендаций, а также правовых и административных моделей, основанных на опыте реализации проекта.

По итогам деятельности Проекта были внесены некоторые поправки в федеральное законодательство Российской Федерации. Так, в Республике Бурятия выявилась проблема размещения органов местного самоуправления муниципального района в городском округе, который раньше являлся административным центром данного района. В рамках действующего законодательства решение этой проблемы не представлялось возможным. Поправки, предложенные экспертами Проекта, касались открытия возможностей для размещения органов местного самоуправления муниципального района в соседнем с ним городском округе.

Изучение ситуации в пилотных регионах поставило вопрос о необходимости смягчения требований Федерального закона в отношении запрета на совмещение одним лицом должностей председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации в муниципальных образованиях с численностью более 1000 жителей. Отсутствие достаточного количества кадров и необходимого экономического потенциала в подавляющем большинстве сельских поселений сделало практически невозможным реализацию указанных требований на практике. Предложения субъектов Российской Федерации были учтены федеральным законодательством, допустившим совмещение этих должностей во всех сельских поселениях независимо от их численности.