

УДК 911.3

СОЦИАЛЬНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ В ВОСТОЧНОЙ ЧАСТИ РОССИИ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД¹

© 2012 г. Т.В. Литвиненко

Институт географии РАН

Поступила в редакцию 20.10.2010 г.

В статье рассматриваются тенденции демографического развития восточной части России (Восточная Сибирь и Дальний Восток) в постсоветский период. Представлены социальные последствия различных типов постсоветской трансформации элементов территориально-хозяйственной структуры использования природных ресурсов на локальном уровне, выявленные на основе полевых исследований. Установлено отсутствие или слабость имеющихся механизмов смягчения социальных и экологических последствий трансформации ресурсопользования. Существующие налоговые и другие механизмы недостаточно способствуют социально-экологическому развитию ресурсных территорий.

Введение. Важнейшей задачей ресурсопользования на современном этапе признается поиск возможностей и средств (способов) повышения его социальной значимости в развитии сырьевых регионов и их конкретных местностей [10]. Эта задача представляется чрезвычайно актуальной для восточной части России (Восточно-Сибирского и Дальневосточного экономических районов) с ее преимущественно ресурсной моделью развития экономики в настоящее время и в недалеком будущем. Вряд ли в ближайшее десятилетие сырьевым восточным регионам (за исключением крупных промышленных центров) удастся сделать рывок от сырьевого хозяйства к экономике знаний. Однако реальной представляется возможность направить усилия общества на то, чтобы использование природных ресурсов в восточных регионах, преимущественно осуществляющееся в сложных природно-климатических условиях, было максимально ориентировано на социальный эффект и приносило экономическую и другую пользу проживающему там населению.

Актуальность тематики обусловлена обострившимися в постсоветский период социальными проблемами, в том числе связанными с трансформацией ресурсопользования, и востребованностью новых подходов к их решению. Кризисные и межкризисные периоды в современной России полны примеров социальных потрясений и негативных социальных эффектов в сфере использования природных ресурсов, показавших острую необходимость в разработке механизмов смягчения последствий. В них чрезвычайно нуждаются монопрофильные населенные пункты, в которых проживает десятая часть населения страны [7]. Ввиду того, что в восточной части России профильными для большинства моногородов являются предприятия, использующие исчерпаемые природные ресурсы, отсутствие названных механизмов служит “пороховой бочкой”, которая может взорваться в форме социальных протестов. Для таких населенных пунктов закрытие бюджетоформирующего и градообразующего предприятия может разрушить всю систему социального развития территории. В свою очередь, разработка научно обоснованных механизмов смягчения негативных эффектов ресурсопользования и способов повышения его социальной значимости требует тщательного анализа на локальном уровне социальных последствий и проблем трансформации территориальной структуры использования природных ресурсов.

¹ Работа выполнена при поддержке Academic Frontier Project for Private Universities Matching Fund Subsidy from MEXT (Ministry of Education, Culture, Sports, Sciences and Technology, Japanese Government), в рамках проекта “Ресурсы природной среды в освоении и развитии регионов России” Программы фундаментальных исследований Президиума РАН “Фундаментальные проблемы пространственного развития Российской Федерации: междисциплинарный синтез”.

Социальные и социально-экологические проблемы развития регионов России, в том числе восточных, в постсоветский период широко освещены в трудах отечественных экономистов и экономико-географов [1–5, 8 и др.] и некоторых зарубежных [15, 17 и др.]. Данная статья дополняет их анализом особенностей и проблем социального развития локальных территорий под воздействием постсоветской трансформации использования природных ресурсов, проведенным в ходе экспедиционного изучения за период 2001–2009 гг. (перечень регионов и даты обследования представлены в [6]). Исходным материалом, кроме статистического, стали фондовые материалы предприятий и местных архивов, а также интервью с местным населением, представителями хозяйствующих субъектов, региональных и муниципальных органов власти.

ДИНАМИКА ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ВОСТОЧНОЙ ЧАСТИ РОССИИ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Общеизвестно, что на протяжении всего периода существования СССР предпринимались усилия государства по ускоренному освоению и заселению Восточной Сибири и Дальнего Востока. Только в 1979–1988 гг. приток населения в эти макрорегионы составил 375 тыс. чел., главным образом за счет миграционного пополнения Дальнего Востока – 333 тыс. чел. (табл. 1). Наибольший рост отмечен на севере Дальнего Востока – 17.6%, на основе не только миграционного притока, но и более высоких показателей естественного прироста населения из-за более молодой возрастной структуры населения [3].

По состоянию на конец 1990 г. численность населения Восточной Сибири составила 9.2 млн чел., Дальнего Востока – 8.06 млн (табл. 2). С 1991 г. численность населения восточной России стала стабильно сокращаться, миграционные потоки из фактора увеличения численности населения восточной части России превратились в фактор ее снижения. Эти процессы были вызваны несколькими причинами [3,8], в том числе за-

крытием многих предприятий (главным образом связанных с добычей и переработкой природных ресурсов) по причине их нерентабельности в новых условиях рыночной экономики. Наиболее массовым миграционный отток был в период экономического кризиса 1990-х годов. За период 1989–1998 гг. восточную часть России покинуло 979 тыс. чел. (см. табл. 1). Убыль населения гораздо большей была на севере: она составляла на севере Восточной Сибири 14.6% против 1.6% на юге, на Дальнем Востоке – 19.2% на севере против 4.7% на юге [3].

Вклад в сокращение населения восточной части России в постсоветский период внесла и естественная убыль, хотя она была заметно меньше, чем в среднем по России ввиду более молодой возрастной структуры населения [3, 20]. Вместе с тем для республик Тыва и Якутии, Чукотского, а также бывших Таймырского, Эвенкийского, Усть-Ордынского и Агинского, Бурятского автономных округов был характерен естественный прирост населения на протяжении всего постсоветского периода вследствие традиционно более высоких показателей рождаемости среди коренных народов Севера.

Таким образом, сочетание миграционного оттока и естественной убыли (за некоторым исключением) привело к устойчивому сокращению населения в большинстве регионов на востоке страны в постсоветский период. В целом, население восточной части России за 1990–2010 гг. уменьшилось на 2.7 млн чел. (табл. 2).

Социально-демографическое развитие Восточной Сибири и Дальнего Востока и их отдельных регионов в постсоветский период несколько различалось. Население Дальнего Востока сократилось за 1990–2010 гг. на 21.9%, что в 1.9 раза больше, чем в Восточной Сибири (см. табл. 2). Особенно выделялся северо-восток: Чукотский АО, потерявший 68.4% своего населения; Магаданская область – 59.3%; Камчатский край – 33.0% (здесь и далее изменение численности населения рассчитано по [11, 14]).

Среди регионов Восточной Сибири наибольшие сокращения численности населения произо-

Таблица 1. Нетто-миграция населения экономических районов восточной части России (тыс. человек)

Экономический район	1979–1988	1989–1998	1999–2010
Восточная Сибирь	42	–190	–196
Дальний Восток	333	–789	–337
Восточная часть России – всего	375	–979	–533

Источник: рассчитано по [2, 14].

Таблица 2. Изменение численности населения экономических районов восточной части России в сравнении с Российской Федерацией (1990–2010 гг.)

Макрорегион	Численность населения, тыс. чел.		Изменение численности населения, 1990–2010, тыс. чел.	Изменение численности населения, 1990–2010, %
	1990	2010		
Восточная Сибирь	9.207	8.175	–1.032	–11.2
Дальний Восток	8.064	6.299	–1.765	–21.9
Восточная часть России	17.271	14.474	–2.797	–16.2
Российская Федерация	148.274	142.938	–5.336	–3.6

Источник: рассчитано по [11, 14].

шли в Забайкальском крае – на 16.1%, Иркутской области – 13.2% и Красноярском крае – 10.7% (преимущественно за счет Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского АО с показателями с 1990 по 2006 гг. 23.5% и 41.6% соответственно [20]). Республика Тыва – единственный из субъектов РФ в восточной части России, где население увеличилось (на 3 тыс. чел.) ввиду преобладания естественного прироста над миграционным оттоком. По этой же причине выросло в период 1990–2006 гг. население бывших Усть-Ордынского АО Иркутской области и Агинского Бурятского АО в Забайкалье – на 4.6% и 4.2% соответственно [20].

В ходе экспедиционных исследований были исследованы различия между локальными территориями с преимущественно коренным и преимущественно русским населением. Первое росло или сократилось незначительно вследствие естественного прироста и отсутствия (или слабой выраженности) миграционного оттока из-за преобладания более устойчивых традиционных видов деятельности на основе возобновляемых природных ресурсов. Из-за миграционного оттока и естественной убыли значительно сократилось население тех населенных пунктов (многие из них вообще были ликвидированы), где преобладало русскоязычное население, преимущественно занятое в советское время в добыче и переработке полезных ископаемых. Различия в трансформации между населенными пунктами с преимущественно коренным населением или русским особенно ярко проявляются в Чукотском АО: если первые в основном сохранились и лишь незначительно уменьшили людность, то вторые ликвидированы, либо в них значительно сократилось население [18].

Таким образом, общие тенденции в динамике численности населения четко видны на уровне макрорегионов и субъектов РФ, а различия в большей степени проявляются на локальном уровне.

Особенности динамики населения (и населенных пунктов) определяются разными социальными процессами и проблемами, которые рассмотрены в статье на локальном уровне.

СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭЛЕМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ СТРУКТУРЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ

Выявленное в ходе экспедиционных обследований влияние трансформации использования природных ресурсов² на социально-демографическую обстановку локальных территорий показало, что социальные последствия во многом зависят от различий в характере структурных изменений. Они представлены несколькими типами и подтипами трансформации элементов³ территориально-хозяйственной структуры использования природных ресурсов [6]. В данной статье более детально изложены результаты изучения социальных последствий двух типов: полного исчезновения элементов территориальной структуры использования природных ресурсов и возникновения новых элементов.

Полное исчезновение элементов. После закрытия предприятий ресурсопользования события развивались по двум основным сценариям: 1) закрытие предприятий без переселения мест-

² Трансформация использования природных ресурсов трактуется нами как изменение элементов территориально-хозяйственной структуры на локальном уровне, отражающее динамику взаимодействия ресурсопользования с природными и социально-экономическими факторами.

³ Элементами территориально-хозяйственной структуры использования природных ресурсов служат предприятия, фирмы, компании всех форм собственности, чья деятельность основывается на использовании природных ресурсов.

ного населения – адаптация местных жителей к новым условиям; 2) закрытие предприятий с переселением жителей – ликвидация населенных пунктов.

Не ликвидированные после закрытия предприятий населенные пункты (первый сценарий) либо расположены на юге восточной России (вне зоны Севера и приравненных к ней территорий), либо имеют статус районного или регионального административного центра в пределах как северных, так и южных районов. По первому сценарию развивались события после ликвидации ввиду банкротства в 1997 г. Джидинского вольфрамо-молибденового комбината в г. Закаменске в Бурятии. Предприятие, существовавшее с 1934 г., занимало второе место в СССР (после Тырныаузского в Кабардино-Балкарии) по добыче вольфрама, входило в число 100 важнейших промышленных предприятий СССР. Комбинат был градообразующим, содержал социальную сферу, при нем работали вспомогательные предприятия и подсобное хозяйство. Ввиду особой важности предприятия в советский период в Закаменске действовал режим погранзоны и особое “московское” снабжение продуктами и товарами народного потребления. По данным администрации района, в 1990 г. на комбинате работало около 3800 человек (включая рудники и социальную сферу), в городе проживало 15.8 тыс. человек.

С 1992 г. из-за сокращения производства вольфрамового концентрата численность занятых стала уменьшаться. Из-за отсутствия средств к существованию люди уезжали, чаще всего бросив жилье, которое невозможно было продать. Уехавшие высококвалифицированные кадры смогли найти работу на предприятиях золотодобывающей промышленности и алмазодобычи в Якутии, а также в Норильске, Нерюнгри и на других относительно успешных в то время предприятиях. Те, кто остались, нигде не работали (числились на бирже труда) или уезжали на временные работы. Миграционный прирост населения в городе и районе в 1992 г. (до 1999 г. включительно) сменился оттоком, достигнув максимума в 1996 г. Наиболее тяжелый период, по оценкам местных экспертов, длился 3–5 лет (1993–1998 гг.). Бедность и отсутствие возможности трудоустройства вынуждали местное население нелегально добывать руду и извлекать вольфрам, продавая металл скупщикам.

Во второй половине 1990-х годов в городе и районе стали возникать рабочие места на небольших новых предприятиях ресурсопользования, связанных, в основном с золото-

добычей и заготовкой древесины. По данным официальной статистики, население Закаменска стало сокращаться с 1994 г., достигнув минимума в 12.7 тыс. чел. в 2002 г., а далее стабилизировалось и стало понемногу расти. Положительную роль сыграл и приток в город бурятского населения из сельской местности, привлеченного возможностями трудоустройства в районном центре с его типичным набором бюджетных организаций.

Аналогично развивались события после закрытия предприятия “Тувакобальт” в пгт Хову-Аксы (Республика Тыва). В результате ликвидации предприятия начался миграционный отток пришедшего населения. Но поселку удалось выжить благодаря возникновению небольших новых охотничье-промысловых и лесопромышленных предприятий, а также притоку тувинского населения из сел после образования в 1994 г. Чеди-Хольского района с центром в пгт Хову-Аксы. Сельское население на территории Чеди-Хольского района в период с 1991 по 1995 г. уменьшилось с 4.5 до 3.5 тыс. чел., затем стабилизировалось и к 2008 г. увеличилось до 3.8 тыс.

Населенные пункты, ликвидированные после закрытия предприятий (второй сценарий), были также преимущественно монопрофильными, но не имели статуса районных центров. Они расположены в зоне Севера или на приравненных к ней территориях, в них ранее проживало в основном русское население, занятое в отраслях добычи или переработки природных ресурсов. Так, закрытие золотодобывающих предприятий привело к ликвидации населенных пунктов в Магаданской области, Чукотском АО, Оймяконском улусе и улусах, расположенных на северо-востоке Республики Саха (Якутии). В Алданском районе Якутии после закрытия предприятия “Алданлюда” были ликвидированы поселки Снежный, Канкунский, Каталах, Безымянный, а после закрытия предприятия для строительства шахт по добыче урановых руд – и поселок Заречный.

Многочисленные нежилые, полностью или частично заброшенные населенные пункты на Чукотке – следствие закрытия предприятий по добыче полезных ископаемых и массового миграционного оттока пришедшего населения в 1990-х годах. Например, после закрытия в 1994 г. Иультинского ГОКа и обслуживающих его предприятий были ликвидированы пгт Иультин (рис. 1), поселки Светлый, Геологический и Восточный. В ходе экспедиционных исследований в 2007 г. и картографическим методом выявлено 14 ликвидированных и нежилых населенных пунктов в Билибинском районе, 6 – в Чаунском, 4 (выше-



Рис. 1. Ликвидированный пгт Иультин (Чукотский АО) после закрытия Иультинского ГОКа в 1994 г. (фото предоставлено сотрудниками краеведческого музея в пгт Эгвекинот в 2007 г.).

названных) – в Иультинском, 3 – в Анадырском и 1 – в Providенском [18].

Важно отметить, что закрытие большинства предприятий в 1990-х годах не сопровождалось мерами по восстановлению окружающей природной среды, в основном из-за правовой и организационной неразберихи в тот период и коллективной безответственности. В законе 1991 г. “Об охране окружающей среды” ничего не было сказано об ответственности предприятия за восстановление природных ландшафтов на постэксплуатационной стадии освоения месторождений. Поэтому местное население столкнулось с серьезными экологическими проблемами в местах, где были ликвидированы предприятия. Так, для жизнедеятельности людей опасность представляют отходы Джидинского вольфрам-молибденового комбината – “радиоактивные пески”, расположенные в непосредственной близости от города (рис. 2 и 3). Вместе с осадками радиоактивные элементы попадают в почву и подземные воды, где их концентрации значительно превышают предельно допустимый уровень. В Хову-Аксы остро стоит проблема хранения отходов ликвидированного кобальтового предприятий (рис. 4 и 5). Ядовитые отходы добычи кобальта

из хранилища попадают в реки, где их концентрация (в частности мышьяка) в десятки раз превышает предельно допустимую норму. Большую тревогу у местных жителей и администрации Алданского района Якутии вызывают цианиды в отходах ликвидированной Лебединской золото-извлекательной фабрики [19].

Нельзя сказать, что региональные и местные органы власти недооценивали опасность экологических последствий ликвидированных в 1990-х годах предприятий. Администрация Закаменского района на протяжении многих лет безуспешно пыталась получить из федерального бюджета средства на реализацию программы по экологическому оздоровлению территории своего райцентра – города Закаменска. Администрация Алданского района безуспешно старалась заставить компанию “Алданзолото” финансировать мероприятия по предотвращению попадания цианидов в поверхностные воды. Незначительных сумм денег из республиканского бюджета, выделенных для этих целей в 2004 г., было явно недостаточно. Не увенчались успехом и попытки Республики Тыва получить из федерального бюджета средства на укрепление хранилища ядовитых отходов добычи кобальта. В целом, печальный опыт

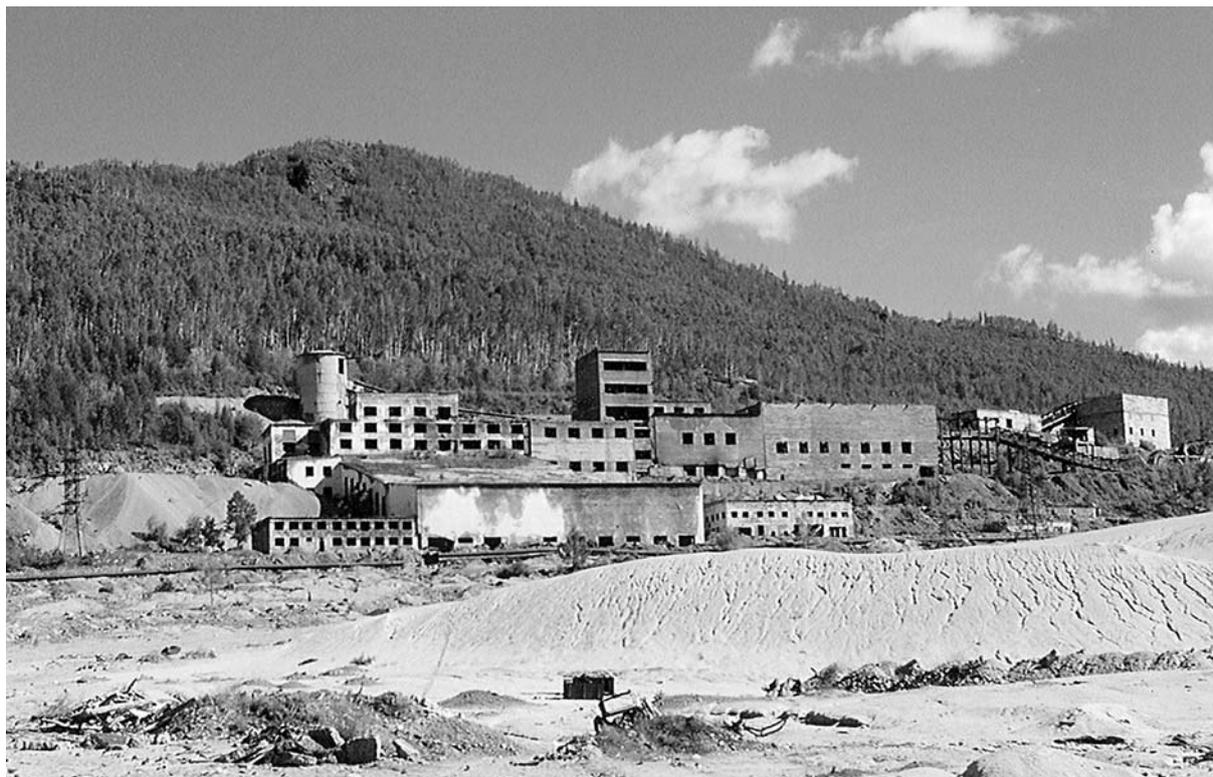


Рис. 2



Рис. 3

Рис. 2 и 3. Отходы ликвидированного в 1997 г. Джидинского вольфрамо-молибденового комбината (Республика Бурятия), расположенные в непосредственной близости от г. Закаменск (август 2003 г.).



Рис. 4

1990-х свидетельствует о коллективной безответственности в отношении долгосрочных экологических последствий закрытия предприятий ресурсопользования.

Ситуация изменилась после принятия нового федерального закона “Об охране окружающей среды” (2002), в соответствии с которым (статья 39) мероприятия по восстановлению природной среды должны быть разработаны и реализованы при выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных объектов [13]. Экспедиционные исследования показали, что закрывшиеся после 2003 г. предприятия были ликвидированы с полным соблюдением российского экологического законодательства. Примерами в Якутии являются: проводимая артелью старателей “Селегдар” в Алданском районе рекультивация земель после завершения золотодобычи; принятие газодобывающим предприятием в Кобяйском улусе мер по оздоровлению окружающей среды после его закрытия в 2004 г. в связи с исчерпанием Усть-Вилуйского месторождения; проводимая с 2006 г. ОАО ХК “Якутуголь” рекультивация

земель на отработанных участках угольного разреза “Нерюнгринский”.

Социальные последствия возникновения новых элементов территориально-хозяйственной структуры использования природных ресурсов. Возникновение новых элементов имеет такие положительные социальные последствия, как рост занятости и доходов населения. Отличительной особенностью постсоветского периода явилось то, что возникновение новых пунктов разработки природных ресурсов не сопровождалось появлением новых населенных мест. На срок добычи и первичной переработки природного ресурса создавались временные рабочие поселения – места проживания трудовых мигрантов, работавших преимущественно вахтовым методом. Крупномасштабные исследования в Алданском районе Якутии в августе 2005 г. выявили, что артель старателей “Селегдар” – важный налогоплательщик района. Его новые места золотодобычи (рудники “Самолазовский”, “Гарбузовский”, “Межсопочный”) обеспечили относительно высокооплачиваемые рабочие места для 550 че-



Рис. 5

Рис. 4 и 5. Ликвидированное в начале 1990-х годов предприятие “Тувакобальт” (Республика Тыва) и хранилище его ядовитых отходов в окрестностях пгт Хову-Аксы (август 2009 г.).

ловек. На “Самолазовском” (добыча с 1999 г.) и “Гарбузовском” (с 2005 г.) работало 220 человек, из них 40% – жители Алданского района. Золотодобыча производилась с мая по декабрь, преобладал вахтовый метод. Работающие проживали во временном рабочем поселении неподалеку от мест добычи (рис. 6). Оно представляло собой немногим более десяти новых деревянных домов, где размещались офисные помещения, столовая, комнаты для проживания, помещения культурно-спортивного назначения.

Экспедиционные исследования на Чукотке в августе 2007 г. выявили, что временные рабочие поселения иногда появлялись возле заброшенных поселков ввиду невозможности восстановления последних [17]. В период экономического роста (с конца 1990-х до мирового финансового кризиса октября 2008 г.) в связи с новыми проектами по освоению природных ресурсов количество временных рабочих поселений в восточной части России увеличилось.

Известным примером возникновения новых элементов территориально-хозяйственной структуры использования природных ресурсов в расчете на экспорт является освоение нефтегазовых ресурсов на шельфе Охотского моря возле острова Сахалин. Проекты по освоению энергетических ресурсов Сахалина являются одними из наиболее успешных в финансово-экономическом смысле в постсоветской России. Однако наряду со значительными доходами, которые извлекает федеральный бюджет за счет освоения шельфа острова Сахалин, появлением новых высокооплачиваемых рабочих мест, развитием региональной и локальной инфраструктуры, возникают серьезные социальные и экологические проблемы. Они широко обсуждались в правительственных органах различного уровня, среди представителей научной общественности, неправительственных экологических организаций и местного населения. Сахалинские проекты представляют угрозу рыбному промыслу и подвергают опасности мор-



Рис. 6. Временное рабочее поселение артели старателей “Селегдар” для проживания работающих вахтовым методом на рудниках “Самолазовский”, “Гарбузовский”, “Межпочный” (Алданский район, Республика Саха, август 2005 г.).

скую экосистему Охотского моря. Местное население (особенно коренные меньшинства) Ногликовского района относятся к нефтедобыче как с надеждой, так и с недоверием, видя новые возможности занятости, но в то же время опасаясь экологических бедствий в местах традиционного хозяйствования, разрушения рыбного промысла, оленьих пастбищ и уничтожения традиционной культуры [16, 21]. Социальные проблемы возникают из-за того, что ресурсы Сахалинского шельфа находятся в федеральной, а не в региональной и тем более не в муниципальной собственности. Ногликовский район не получает никаких налоговых поступлений и платежей от использования нефтегазовых ресурсов шельфа, хотя эти месторождения находятся в непосредственной близости от территории района и их освоение может разрушить местную рыбную промышленность. Приведенные примеры показывают недостаточную эффективность методов управления экологическими и социальными последствиями этих проектов.

Обобщая результаты изучения социальных последствий в условиях различных типов трансформации элементов территориально-хозяйственной структуры использования природных ресурсов, можно сделать следующие выводы. При умень-

шении размера элемента или его полном исчезновении, сокращается занятость населения и растет безработица. Это приводит к вынужденному миграционному оттоку населения, преимущественно в трудоспособном возрасте, вследствие чего изменяется возрастная структура населения в пользу пожилых возрастов, уменьшается людность населенных пунктов, вплоть до полной их ликвидации. Социальные расходы местного бюджета сокращаются или вовсе прекращаются в связи с уменьшением или приостановкой налоговых и других платежей предприятия. Социальная поддержка предприятием местного населения также прекращается. Все это приводит к таким отрицательным последствиям, как бедность, девиантное поведение людей, нелегальный бизнес как форма самоадаптации населения и др. При этом состояние природной среды улучшается ввиду уменьшения на нее техногенной нагрузки, хотя экологические проблемы сохраняются, если ликвидация предприятий осуществлялась без проведения мероприятий по оздоровлению природной среды.

Увеличение размера элемента территориально-хозяйственной структуры использования природных ресурсов и возникновение нового элемента способствуют росту занятости и повышению уровня жизни населения. Процесс может сопро-

вождаться трудовыми миграциями и появлением временных рабочих поселений. Расходы местного бюджета на социальное развитие территории увеличиваются в связи с ростом доходной части бюджета за счет налоговых и других платежей предприятия. Увеличение прибыли предприятия вследствие роста физических объемов производства дает ему возможность расходовать часть средств на проекты по социальной поддержке местного населения. Вместе с тем такие типы трансформации территориально-хозяйственной структуры использования природных ресурсов могут ухудшить состояние природной среды, если увеличится техногенная нагрузка. Возможны различные социально-экологические конфликты и конфликты промышленного ресурсопользования с традиционным, а также с культурой коренных народов.

Различные типы трансформации элемента территориально-хозяйственной структуры ресурсопользования при ориентации на экспорт и привлечение иностранных туристов сопровождаются появлением высокооплачиваемых рабочих мест и притоком высококвалифицированных трудовых ресурсов. Однако при этом вероятны удорожание товаров и услуг, увеличение разрыва между богатыми и бедными, т.е. обострение проблемы неравенства и недовольство местного населения по поводу использования национальных богатств для удовлетворения потребностей иностранцев. Вместе с тем весомые налоговые и другие денежные поступления экспортоориентированных компаний или предприятий (обычно большей прибыли по сравнению с компаниями, работающими на внутренний рынок) способствуют увеличению расходов местных органов власти на социальное развитие территории. Чаще всего экспортоориентированные компании или предприятия имеют программы поддержки местного населения и расходуют на их осуществление часть своих средств.

Таким образом, каждый тип трансформации сопровождается как положительными, так и отрицательными социальными последствиями, но при этом всегда возникает необходимость смягчения тех или иных негативных эффектов.

ЗНАЧЕНИЕ ПЛАТЕЖЕЙ В РЕСУРСОПОЛЬЗОВАНИИ И МЕХАНИЗМЫ ЕГО ВЛИЯНИЯ НА СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Вопросы предотвращения и смягчения отрицательных последствий ресурсопользования приобретают особую актуальность в восточных районах России. Это связано с высокой зависимостью

социально-экономического развития их территорий от денежных поступлений в региональный и муниципальный бюджеты со стороны предприятий и компаний, функционирующих на основе использования природных ресурсов (табл. 3 и 4). Представители администрации Нижнеилимского района Иркутской области отметили в интервью (август 2004 г.), что в середине 1990-х, когда Коршуновский ГОК работал без прибыли и не был способен платить налоги, в районе не осуществились никакие планы по социальному развитию его территории.

Жители восточных регионов находятся в большой зависимости от предприятий ресурсопользования, а все основные предприятия используют исчерпаемые природные ресурсы. В таком случае уместны вопросы: Что будет с территорией и ее населением после того, как предприятие закроется ввиду исчерпания ресурса или по другим причинам? Каковы механизмы смягчения негативных социальных эффектов ресурсопользования? Кто (федеральные, региональные, местные органы власти или предприятие) несет ответственность за все негативные социальные последствия ресурсопользования, особенно долгосрочные?

Поиск ответа на поставленные вопросы основан на исследовании механизмов влияния ресурсопользования на социальное развитие локальных территорий. Интервьюирование представителей региональных и муниципальных органов власти и руководителей предприятий в ходе экспедиционных исследований показало, что на передний план выдвигаются несколько таких механизмов. Один из них – договорные отношения между предприятием (компанией) и муниципальными или региональными органами власти по оказанию предприятием социальной помощи или проведению мер, способствующих социальному развитию территории его расположения. Предприятия оказывают помощь органам власти как на основе официально подписанных соглашений и договоров, так и без них. Например, Саяногорский алюминиевый завод (РУСАЛ) имеет соглашение с муниципальным округом город Саяногорск и договора о сотрудничестве по конкретным целям. Завод построил за счет своих средств спортивный комплекс для жителей города и участвует в совместных с городом программах по оздоровлению детей в летний период.

Муниципальный округ город Сорск имеет соглашение и договоры с Сорским ГОКом по теплоснабжению населенного пункта. У администрации Нижнеилимского района Иркутской области с каждым предприятием имеются дого-

Таблица 3. Доля платежей предприятий (компаний), использующих природные ресурсы, в доходной части бюджетов субъектов РФ (2004 г.)

Субъект РФ	Предприятие (компания) – основной источник денежных поступлений в бюджет субъекта РФ	Доля денежных поступлений в доходной части бюджета субъекта РФ, %
Республика Хакасия	Саяногорский алюминиевый завод (РУСАЛ)	47
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	Заполярный филиал ОАО “Горно-металлургическая компания “Норильский никель”	60 (2003–93%)
Красноярский край	Заполярный филиал ОАО “Горно-металлургическая компания “Норильский никель”	50
Республика Саха (Якутия)	АК “АЛРОСА”	70

Источник: интервью в Правительстве Республики Хакасия (январь 2005 г.), Правительстве Таймырского (Долгано-Ненецкого) АО (февраль 2005 г.), Правительстве Республики Саха (август 2005 г.), Заполярном филиале ОАО “Горно-металлургическая компания “Норильский никель” в г. Норильске Красноярского края (февраль 2005 г.).

Таблица 4. Доля платежей предприятий, использующих невозобновляемые природные ресурсы, в доходной части бюджетов муниципальных образований (%)

Муниципальное образование	Предприятие – основной источник денежных поступлений в бюджет муниципального образования	Год	Доля денежных поступлений в доходной части бюджета муниципальных образований, %	Обеспеченность предприятия невозобновляемыми природными ресурсами (количество лет)
Город Нерюнгри, Республика Саха (Якутия)	ОАО ХК “Якутуголь”	2007, 2008	26	15–30
Нижеилимский район, Иркутская область	ОАО “Коршуновский ГОК” (Стальная группа “Мечел”)	2004	60	15
Город Сорск, Республика Хакасия	ООО “Сорский ГОК” (УК “Союзметаллресурс”)	2004	50	30
Мирнинский район, Республика Саха (Якутия)	Мирнинский ГОК (АК “АЛРОСА”)	2004	60	40
Город Норильск, Красноярский край	Заполярный филиал ОАО “Горно-металлургическая компания “Норильский никель”	2004, 2003	80, 97.6	50

Источник: интервью в администрациях: Нижнеилимского района Иркутской области (август 2004 г.), г. Сорска Республики Хакасия (январь 2005 г.), г. Норильска Красноярского края (февраль 2005 г.), Мирнинского района Республики Саха (август 2005 г.), г. Нерюнгри Республики Саха (август 2010 г.).

воры о партнерском сотрудничестве, в которых определяется план помощи предприятия муниципалитету. Это дает возможность предприятиям легально расходовать определенные средства на социальные нужды территории. Такой тесный диалог бизнеса с местными властями позволил совместно содержать и поддерживать муниципальные объекты образования, здравоохранения и спортивно-оздоровительного назначения. Это

было особенно важно для монопрофильных населенных пунктов, где повсеместная передача объектов социально-культурного и жилищно-коммунального назначения на муниципальный баланс была для них непосильной ношей.

По мнению администрации города Дальнегорска, компании ГК “Дальполиметалл” и ГХК “Бор” помогают поддерживать социальную инфраструктуру, хотя масштабы участия не сопо-

Таблица 5. Отчисление предприятиями ресурсопользования всех налогов и сборов в бюджеты различных уровней, %

Предприятие	Год	Отчисление в бюджеты (%):			
		Федеральный	Региональный	Муниципальный	Внебюджетные фонды
ОАО ГМК “Дальполиметалл” (г. Дальнегорск, Приморский край)	2007	26	37	9	28
Мирнинский ГОК, АК “АЛРОСА” (Мирнинский район, Республика Саха (Якутия))	2004	7	69	4	20
ООО “Закаменск” (Закаменский район, Республика Бурятия)	2003	14	23	14	49
ОАО “Коршуновский ГОК” (Нижеилимский район, Иркутская область)	2003	36	18	24	22

Источник: интервью в ОАО ГМК “Дальполиметалл”, г. Дальнегорск, Приморский край (сентябрь 2008 г.), АК “АЛРОСА”, г. Мирный, Республика Саха (август 2005 г.), ООО “Закаменск”, г. Закаменск, Республика Бурятия (август 2004 г.), ОАО “Коршуновский ГОК”, г. Железногорск-Илимский, Иркутская область (август 2004 г.).

ставимы с советским периодом. Например, обе компании активно участвуют в ремонте объектов социально-культурного назначения, проведении городских и профессиональных праздников.

Компания “Сахалин Энерджи” для предотвращения негативного отношения местного населения к освоению энергетических ресурсов шельфа острова Сахалин с 2006 г. осуществляет “План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина” [9]. Ресурсы, выделяемые компанией на программы поддержки коренных малочисленных народов, намного превышают те, которые расходует администрация Сахалинской области на эти цели [19]. Таким образом, сотрудничество органов власти и предприятий ресурсопользования способствует совместному решению социальных проблем и социальному развитию территорий.

Другим важным механизмом влияния ресурсопользования на социальное развитие территории является законодательно закреплённая социальная ответственность предприятий перед своими работниками. По мнению представителей правового отдела ОАО “Коршуновский ГОК”, социальная ответственность предприятия перед своими работниками закреплена в коллективном договоре, федеральном законе “О несостоятельности и банкротстве” и Трудовом кодексе РФ [12]. Законодательно закреплена ответственность предприятия перед своими работниками в течение максимум шести месяцев после ликвидации, закрытия предприятия или сокращения его штата.

Но нет ответа на вопрос о том, кто (предприятие, местные, региональные или федеральные органы власти) в ответе за долгосрочные негативные социальные последствия.

НАЛОГОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВЛИЯНИЯ РЕСУРСОПОЛЬЗОВАНИЯ НА СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

Чтобы выяснить, как посредством налогового механизма ресурсопользование способствует социальному развитию конкретных территорий, по некоторым предприятиям были изучены отчисления всех налогов и сборов в бюджеты различных уровней: федеральный, региональный (субъекта РФ) и местный (муниципальный) (табл. 5). Выявлено, что большая часть отчислений поступает в федеральный и региональный бюджеты, а в муниципальный – меньшая.

Анализ показал, что в налоговом механизме нет прямой взаимосвязи между использованием природного ресурса и социальным развитием территории, где природный ресурс расположен. Не учитывается тот очевидный факт, что предприятия ресурсопользования в первую очередь загрязняют окружающую природную среду локальных территорий, где они расположены, и должны платить за это прежде всего в муниципальный бюджет. От руководителей предприятий и местных исполнительных органов власти, а не региональных и тем более федеральных, местное

население требует решения насущных экологических проблем.

Скудные поступления от ресурсопользования в муниципальные бюджеты породили другую проблему: расходы муниципалитетов на охрану окружающей среды и решение экологических проблем также очень скудны или вообще отсутствуют. Например, по данным представителей администрации Дальнегорского городского округа Приморского края весьма незначительные расходы на охрану окружающей среды направлены только на утилизацию твердых бытовых отходов. В связи с этим не решенными остаются такие экологические проблемы, как повышенное содержание свинца в почвах, превышение допустимой концентрации свинца в крови у детей, выраженная тенденция к росту смертности от злокачественных новообразований, главным образом связанных с деятельностью ОАО ГМК «Дальполиметалл» и его предшественников. Эти накопившиеся за десятилетия проблемы не решают ни федеральные, ни региональные, ни местные органы власти, ни само предприятие.

Таким образом, имеющиеся в стране налоговые механизмы не способствуют социальному развитию локальных территорий, специализирующихся на использовании природных ресурсов.

Заключение. Экспедиционные обследования выявили, что такие типы трансформации, как полное исчезновение элементов территориально-хозяйственной структуры использования природных ресурсов и уменьшение элементов, в восточных регионах имеют очень серьезные и долгосрочные социальные и экологические последствия. Это объясняется главным образом суровыми климатическими условиями большей части территорий, их удаленностью и периферийностью положения в социально-экономическом пространстве. Многие проблемы, связанные с закрытием предприятий в 1990-х годах, остаются не решенными и требуют координации действий федеральных, региональных и местных органов власти, а также участия международных экологических фондов.

Ресурсопользование обеспечило в постсоветский период, особенно в годы экономического роста, социально-экономическое развитие страны, обеспечило успешность бизнеса, связанного с добычей и переработкой природных ресурсов. Но при этом на локальном уровне можно наблюдать упадок, бесперспективность, бедность территорий, специализирующихся лишь на использовании природных ресурсов. Обоснованным представляется недовольство проживающих воз-

ле богатых ресурсов, но бедных и обездоленных людей, безуспешно пытающихся решить через местные органы власти множество социальных и экологических проблем.

Главной проблемой постсоветского периода, особенно на локальном уровне, выявленной в ходе экспедиционных исследований, видится отсутствие или слабость имеющихся механизмов смягчения социальных и экологических последствий трансформации ресурсопользования. Существующие налоговые и другие механизмы слабо способствуют социально-экологическому развитию ресурсных территорий.

Проведенные исследования выявили необходимость дальнейшего углубления знаний о социальных последствиях трансформации в организации использования природных ресурсов. Результаты таких исследований, а также положительный опыт зарубежных стран должны стать основой для разработки научно обоснованных механизмов смягчению негативных эффектов ресурсопользования с учетом природных, этнических и других особенностей локальных территорий. Важна разработка системы ранней тревоги (*early warning system*) за долгосрочные негативные последствия ресурсопользования и превентивных мер уже на начальном его этапе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Битюкова В.Р. Социально-экологические проблемы развития городов России. М.: URSS, 2004. 448 с.
2. Зайончковская Ж. Миграционный кризис и миграционный взрыв в России в 1980-е и 1990-е годы // Россия и ее регионы в XX веке: территория – расселение – миграции / Под ред. О. Глезер и П. Поляна. М.: ОГИ, 2005а. С. 383–412.
3. Зайончковская Ж. Миграции и демографическое будущее Сибири и Дальнего Востока // Россия и ее регионы в XX веке: территория – расселение – миграции / Под ред. О. Глезер и П. Поляна. М.: ОГИ, 2005б. С. 479–490.
4. Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. М.: УРСС, 2007. 261 с.
5. Клюев Н.Н. Экологические итоги реформирования России // Вестник Российской академии наук. Т. 71. 2001. № 3. С. 233–239.
6. Литвиненко Т.В. Постсоветская трансформация использования природных ресурсов в восточной части России // Изв. РАН. Сер. геогр. 2010. № 4. С. 43–54.
7. Медведев Д. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 12 ноября 2009 года. <http://www.kremlin.ru/>

8. Мотрич Е.Л. Население Дальнего Востока России / Отв. ред. П.А. Минакир. Владивосток–Хабаровск: ДВО РАН, 2006. 224 с.
9. Официальный сайт компании “Сахалин Энерджи” <http://www.sakhalinenergy.ru/>
10. Приваловская Г.А., Волкова И.Н. Влияние ресурсопользования на социально-экономическое развитие сырьевых районов // Изв. РАН. Сер. геогр. 2004. № 6. С. 5–16.
11. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. М.: Госкомстат России, 2002. 620 с.
12. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ <http://consultant.ru/>
13. Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10.01.2002 № 7-ФЗ <http://consultant.ru/>
14. Федеральная служба государственной статистики. Население. Демография (электронная версия) <http://www.gks.ru/>
15. Davis S. The Russian Far East. The last frontier? London and New York: Routledge, 2003. 155 p.
16. *Khantashkeeva T., Murota T.* Post Soviet Transition of Russian Far East: Its Economic/Environmental Diversity in International Perspectives. Doshisha University World Wide Business Review, V. 5. Special Issue, Kyoto, Japan. 127 p.
17. *Kumo K.* Migration and Regional Development in the Soviet Union and Russia: A Geographical Approach. M.: Beck Publishers, 2003. 216 p.
18. *Litvinenko T. V., Murota T.* Social Consequences of Post-Soviet Transformation of Natural Resources Utilization in Chukotka Autonomous Okrug, Russia. Doshisha Economic Review, V. 60. N 3. 2008. P. 83–101.
19. *Litvinenko T., Murota T.* The Spatial Transformation of Natural Resource Utilization and Associated Social and Ecological Problems: A Field Study on Eastern Siberia and the Russian Far East. Sibirica: Interdisciplinary Journal of Siberian Studies. V. 8. N 3. 2009. P. 22–52.
20. *Litvinenko T., Murota T.* Natural Resources Development in East Siberia and Far East of Russia: A Field Study from Social and Ecological Viewpoint. Doshisha University World Wide Business Review. V. 10. Special Issue, Kyoto, Japan. 118 p.
21. *Wilson E.* Conflict or Compromise?: Traditional Resource Use and Oil Exploitation in North-Eastern Sakhalin/Nogliki District. SRC Occasional Paper, No.71. The Slavic research Center, Hokkaido University, Sapporo, Japan, 1999. P. 69–96.

Socio-ecological Consequences of Transformation of natural resources utilization in eastern part of Russia in post-soviet period

T.V. Litvinenko

Institute of Geography, Russian Academy of Sciences

The article investigates the demographic development of the eastern part of Russia (Eastern Siberia and Russian Far East) during the post-Soviet period. Revealed by fieldwork, social consequences of various types of post-Soviet transformation of territorial structure of natural resources utilization at local level are presented. Absence or weakness of existing mechanisms for mitigation of social and ecological consequences of transformation of natural resources utilization are shown. Existing taxation system and other mechanisms do not promote the social and ecological development of resource territories.