

Байкальская природная территория в новой сетке макрорегионов Сибири¹

Н.М. СЫСОЕВА, доктор географических наук,
Иркутский научный центр СО РАН, Институт географии им. В. Б. Сочавы
СО РАН. E-mail: syssoeva@oresp.irk.ru

А.Н. КУЗНЕЦОВА, кандидат экономических наук,
Иркутский научный центр СО РАН, Иркутск. E-mail: an@isc.irk.ru

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы управления экологическим и социально-экономическим развитием Байкальской природной территории (БПТ). Упразднение Байкальского региона как объекта стратегического планирования в региональной политике государства, согласно новой Стратегии пространственного развития, и разделение его субъектов между двумя федеральными округами ставит новые задачи для совершенствования комплексной системы регулирования природоохранной и социально-экономической деятельности на БПТ. Преобладание ведомственного подхода к принятию решений по ключевым вопросам функционирования БПТ на федеральном уровне ведет к перевесу запретительных мер, недостаточному учету местной специфики. Взаимосвязанность хозяйств Иркутской области и Бурятии на основе единой байкальской природно-технической системы обусловила необходимость управления природоохранной деятельностью и устойчивым развитием на межрегиональном уровне. Даны рекомендации по организации межрегионального и межведомственного органа управления и его возможных функций в новых рамках районирования.

Ключевые слова: Байкальская природная территория; Байкальский регион; Стратегия пространственного развития; охрана озера Байкал; устойчивое развитие; федеральная целевая программа; рыболовство; экологический туризм

Введение

Недавнее изменение сетки административного управления регионами России, в результате которого два забайкальских субъекта Российской Федерации – Республика Бурятия и Забайкальский край – были переданы из Сибирского в Дальневосточный федеральный округ, фактически ликвидировало Байкальский регион как объект стратегического планирования в региональной политике федерального центра. Принятая в феврале 2019 г. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период

¹ Статья написана по материалам проектов НИР ИНЦ СО РАН (№ 0341–2016–0003) и Института географии им. В. Б. Сочавы СО РАН (0347–2016–0006).

до 2025 года² (Стратегия) завершила процесс разъединения Прибайкалья и Забайкалья, предложив новую схему районирования территории страны на основе выделения 12 макрорегионов, в рамках которой Иркутская область была включена в Ангаро-Енисейский регион.

Утверждение новых схем регионализации социально-экономического пространства страны ставит вопрос об оценке положительных и отрицательных воздействий таких изменений, а с ними – и характера текущей и будущей региональной политики. Вопрос о том, в какой степени новая система административного регулирования регионального развития будет способствовать решению существующих проблем и предотвращению возникновения новых, рассматривается на примере Байкальской природной территории, которая в последние годы привлекала значительное внимание региональных и федеральных органов власти.

Районирование как фактор формирования институциональной системы государственного управления БПТ

Тема экономического районирования всегда находилась в центре внимания и региональной экономики, и экономической географии. Правомерность тех или иных видов районирования зависит от целей и задач их разработчиков, но один принцип остается неизменным. Авторы «классических» концепций районирования [Колосовский, 1969; Алампиев, 1959] всегда обращали внимание на то, чтобы выделяемые районы обладали повышенной внутренней плотностью связей между различными частями и составными компонентами, т.е. являлись комплексами той или иной степени полноты. Новая стратегия пространственного развития дает общий обзор принципов выделения макрорегионов, в которых преобладают межрегиональные связи на основе объектов социальной сферы федерального значения, потенциала межрегионального сотрудничества в рамках перспективных экономических специализаций и достраивания цепочек добавленной стоимости, наличия инфраструктуры, усиливающей экономическую связанность

² Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р. URL: static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOxl22JjAe7irNxc.pdf (дата обращения: 10.03.2019).

субъектов. Большой части этих принципов могло соответствовать и выделение Байкальского региона как единого целого.

Понятие Байкальского региона широко использовалось учеными в связи с задачами охраны озера Байкал [Тулохонов, 1996; Куснер и др., 2006; Кузьмин и др., 2007]. Но статус отдельного объекта государственного стратегического планирования регион официально получил лишь в 2009 г., когда была разработана Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона³ с последующим принятием Программы развития⁴. К сожалению, в ходе корректировки программы средства, предназначенные для Байкальского региона, сокращались, основные инвестиции шли на Дальний Восток⁵.

При поверхностном рассмотрении Байкальский регион не выглядит единым целым – это три разрозненные, неравномерно развитые региональные экономики субъектов РФ. Иркутская область существенно обгоняет соседей по экономическому потенциалу, достаточно сравнить валовые и удельные показатели объема ВРП: Иркутская область в 2017 г. – 1192,1 млрд руб. (495,3 тыс. руб. на душу населения); Забайкальский край – 300,7 млрд руб., Республика Бурятия – 201,6 млрд руб. (279,4 и 204,8 тыс. руб. на душу населения соответственно)⁶. Иркутская область в своем промышленном развитии традиционно ближе к Красноярскому краю, их межрегиональные производственные связи теснее, чем с другими соседями [Тараканов, 2015].

По прошествии десятилетия можно сказать, что разработка и принятие стратегий и программ социально-экономического развития Байкальского региона вместе с Дальним Востоком не привели

³ Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона» на период до 2025 года. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 29.12.2009 № 2094-р. [Эл. ресурс]. URL: www.city-strategy.ru/UserFiles/Files/Strategy%20DVFO_2025.pdf (дата обращения: 10.03.2019).

⁴ Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона». Утв. постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 308. [Эл. ресурс]. URL: docs.cntd.ru/document/499091773 (дата обращения: 10.03.2019).

⁵ Изменения, которые вносятся в государственную программу Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона». Утв. Постановлением Правительства РФ от 30.03.2017 № 365. [Эл. ресурс]. URL: static.government.ru/media/files/4LvO9tNCpKSA3GJ3DQpJlqIckJL6bvel.pdf (дата обращения: 10.03.2019).

⁶ Валовой региональный продукт по субъектам Российской Федерации. [Эл. ресурс]. URL: gks.ru (дата обращения: 01.03.2019).

к изменению трендов и формированию каких-либо новых значимых взаимосвязей между составляющими его субъектами.

Вместе с тем относительное экономическое благополучие Иркутской области во многом обусловлено использованием в больших масштабах дешевой и стабильной электроэнергии, вырабатываемой каскадом ангарских ГЭС (Иркутская, Братская и Усть-Илимская). Общая мощность ГЭС Ангарского каскада составляет 9,5 тыс. МВт с годовой выработкой до 45,5 млрд кВт·ч. Такие высокие показатели достигаются благодаря озеру Байкал, обеспечивающему стабильный годовой сток Ангаре. В свою очередь, полноводность Байкала более чем на 80% обеспечивается реками, протекающими по Республике Бурятия. Водосборная территория Байкала, Байкал, Иркутский гидроузел и нижний бьеф плотины представляют собой единую взаимосвязанную природно-техническую систему.

При этом практически вся территория Республики Бурятия, за исключением Тункинского района, была отнесена к Байкальской природной территории, где к населенным пунктам и любым объектам хозяйственной деятельности законодательно предъявляются повышенные экологические требования. Это ведет к увеличению затрат по обеспечению жизнедеятельности поселений и является серьезным обременением для бизнеса. Таким образом, конкурентные преимущества Иркутской области во многом обеспечиваются за счет Республики Бурятия, на которую приходится большая часть экологических издержек.

Взаимосвязанность двух регионов в рамках описанной природно-технической системы порождает необходимость совместного выполнения задач и решения комплексных проблем, связанных с Байкалом, который определяет значительную часть их социально-экономического облика.

Иркутская область и Республика Бурятия относятся к территориям с отрицательной миграцией и невысоким уровнем жизни населения, поэтому наряду с экологическими вопросами важно более внимательно рассмотреть потенциал влияния озера Байкал на все сферы общественной и хозяйственной жизни на прилегающей территории. Задача сохранения природного потенциала должна сочетаться с необходимостью повышения экономического и социального благополучия проживающего здесь населения.

Поиск внутренних резервов развития и инвестиций для Байкальского региона становится крайне необходимым еще и потому, что в федеральной целевой программе «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы»⁷ (ФЦП «Байкал»), несмотря на ее название, вопросам социально-экономического развития было уделено крайне мало внимания.

Регулирование природоохранной деятельности на Байкальской природной территории

Система управления природоохранной деятельностью на Байкальской территории и роль регионального и местного уровней в ее реализации уже давно служат предметом общественных дискуссий.

В 1999 г. в Российской Федерации был принят закон об охране озера Байкал⁸, в соответствии с которым вокруг озера была выделена Байкальская природная территория (БПТ), в составе которой разделяют три экологические зоны с разным режимом природоохранных ограничений к осуществлению хозяйственной деятельности. Основные задачи законодательного регулирования охраны озера Байкал на федеральном уровне включают создание единой системы мониторинга и контроля состояния природной среды БПТ, механизма разрешения проблем в этой сфере, распределения ответственности за выполнение и обеспечение финансирования соответствующих работ.

Региональные законодательные органы дополняют законотворчество федерального центра, принимая соответствующие нормативно-правовые акты регионального уровня, участвуют в проведении государственного экологического мониторинга, формируя территориальные системы наблюдения как часть общероссийской сети, устанавливают нормативы качества среды в соответствии с федеральными рамками. Их собственное законотворчество связано только с объектами регионального значения, в то время как озеро Байкал является федеральной собственностью.

⁷ Федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы». Утв. постановлением Правительства РФ от 21.08.2012 № 847. [Эл. ресурс]. URL: fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp/ViewFcp/View/2015/359 (дата обращения: 01.03.2019).

⁸ Об охране озера Байкал. Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ. [Эл. ресурс]. URL: rpn.gov.ru/node/4145 (дата обращения: 27.02.2019).

Уполномоченный орган государственного регулирования «экологического надзора» в области охраны озера Байкал – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, подчиненная Министерству природных ресурсов и экологии РФ (Росприроднадзор). На федеральном уровне также осуществляется руководство федеральными целевыми программами, связанными с Байкалом. Координация различных направлений государственного регулирования возложена на Межведомственную комиссию по вопросам охраны озера Байкал.

Региональные органы власти имеют свой круг объектов регионального значения, по отношению к которым осуществляются экологический надзор и мониторинг, ведется учет негативного воздействия, принимаются и реализуются региональные природоохранные программы и т.д. Управление обеспечивается профильными министерствами в составе региональных правительств. Однако единая система мониторинга для уникальной системы озера Байкал, объединяющая усилия федерального и регионального уровней, еще не создана.

Органы самоуправления занимаются вопросами местного значения, к которым в деле охраны среды относится в основном организация деятельности по сбору, утилизации и транспортировке твердых коммунальных отходов.

Можно сформулировать следующие проблемы сложившейся системы управления природоохранной деятельностью на Байкальской природной территории. Во-первых, задачи охраны природы и развития территории оказались разведены по разным уровням и субъектам; из-за отсутствия комплексного подхода, призванного совместить эти два направления регулирования, сложился значительный перевес запретительных функций над задачами развития. На региональном уровне аналогичный орган управления, сводящий воедино эти две задачи, отсутствует. На федеральном уровне роль координатора возложена на Межведомственную комиссию, но она не занимается оперативным решением текущих задач.

Во-вторых, система управления, не учитывающая интересы местного населения, порождает множество сфер теневой деятельности. Так, по оценке депутата Госдумы от Иркутской области М. Щапова, полный запрет на вылов омуля лишает средств

к существованию более 15 тыс. жителей прибрежных районов⁹. В-третьих, слабы горизонтальные связи между регионами и муниципальными образованиями в вопросах охраны экосистемы озера и устойчивого развития территории.

В целом федеральный уровень принятия решений оказался оторван от конкретики территории, что вынуждает, в частности, постоянно пересматривать прежние решения. Так, в настоящее время приходится корректировать границы водоохранной зоны, а также исключать из утвержденных ранее перечней отдельные виды деятельности или объекты, подлежащие экологической экспертизе. Кроме того, не всегда происходит согласование спускаемых сверху мероприятий с заинтересованными сторонами, что порождает для последних дополнительные риски и издержки, яркий пример – регулирование уровня воды озера, при котором страдает то одна, то другая сторона побережья.

Как уже отмечалось [Зоркальцев и др., 2018], возложение обязанностей по управлению Байкальской природной территорией, расположенной в нескольких субъектах, на одно из профильных министерств неизбежно приведет к перекосу в пользу специфических ведомственных задач. Сегодня эта функция возложена на Министерство природных ресурсов и экологии РФ, задачей которого является сохранение природной среды на БПТ, а не ее развитие. Очевидно, что если бы куратором территории было Министерство экономического развития РФ, перекося мог быть в сторону социально-экономических показателей в ущерб целям сохранения уникальной экосистемы озера.

Государственное программирование как основной инструмент воздействия

Разрешить противоречие между охраной и развитием должны были целевые программы федерального уровня, которые в постперестроечный период развития нашей экономики являлись основным инструментом обеспечения сохранения Байкала и развития БПТ. Были приняты три программы, но ни одна из них не была выполнена в запланированных объемах и не решила основные задачи [Тулохонов и др., 2017]. Действующая

⁹ Запрет на вылов омуля на Байкале ударит по тысячам человек – депутат. [Эл. ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/economy/2211351.html> (дата обращения: 06.03.2019).

ФЦП «Байкал» также вряд ли станет успешной. Счетная палата России совместно с контрольными органами Иркутской области и Республики Бурятия проверила её реализацию в 2015–2018 гг. и заявила о высоком риске провала¹⁰. Средства программы периодически оставались не освоенными и в значительной мере тратились на мероприятия, не влияющие напрямую на состояние озера. Так, в разделе социально-экономические мероприятия для Иркутской области предусмотрено укрепление берегов р. Ангары, которая вытекает из Байкала и, следовательно, никак не влияет на загрязнение озера. Финансовые ресурсы и целевые индикаторы ФЦП не были между собой увязаны, достоверность установленных индикаторов не подтверждена. В 2014–2017 гг. из 17 объектов в срок были введены только пять.

Вместе с тем в этой программе впервые предпринята попытка увязать природоохранные мероприятия с элементами социально-экономического развития БПТ (санация существующей хозяйственной деятельности; создание новых видов деятельности, отвечающих требованиям допустимых воздействий на среду; обеспечение устойчивого развития региональных экономик, повышение качества жизни населения региона), пусть даже блок социально-экономического развития создавался классически «по остаточному принципу». К сожалению, это далеко не единственный его недостаток. Приведем только примеры просчетов, вызванных территориально изолированным видением путей развития БПТ. Так, в качестве локомотива такого развития ФЦП рассматривает исключительно экотуризм. Запроектированы «всесезонные курорты мирового уровня» – Байкальские ворота, Байкальское созвездие, и совершенно не уделено внимания основному на сегодня виду туризма, создающему значительную экологическую нагрузку на БПТ – пляжный отдых и купание.

¹⁰ Каульбарс А. А., Росляк Ю. В., Пегасов Е. В., Морохоева И. П. Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы», а также на осуществление полномочий в части контрольно-надзорной деятельности и мониторинга охраны окружающей среды на Байкальской природной территории в 2015–2017 годах и истекший период 2018 года» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2018. № 12. С. 57–116.

Повышенная «пляжная» функция Байкала для большинства населения Байкальского региона обусловлена двумя обстоятельствами. 1. Несмотря на бытующее мнение о низкой температуре Байкала, есть ряд мелких заливов (Посольский сор, Мухор, Чевыркуйский и др.), в которых вода прогревается до +20–22 градусов, что позволяет купание на протяжении 1,5 месяцев в году. 2. Байкал расположен в центральной части Евразийского континента и является одним из самых удаленных в мире озер от морей всех мировых океанов. При растущем социальном расслоении и снижении уровня жизни в регионе значение летнего отдыха в пределах региона будет только возрастать.

Экотуризм не может заменить потребность людей в летнем отдыхе, поэтому такие проекты первоочередного развития экотуризма, как «Строительство административно-музейного комплекса ФГБУ «Национальный парк Тункинский»» и «Строительство двухкомплексного визит-центра в п. Танхой» существенно не повлияют на снижение нагрузки на популярные участки побережья. Кроме того, недоучет значимости пляжного отдыха ведет к искажению оценок рисков и угроз. Разработчики программы ошибочно предполагали, что экотуризм затрагивает интересы лишь 122 тыс. человек. На самом деле летний отдых на Байкале привлекателен для большей части населения Прибайкалья, Бурятии и Забайкальского края, которое превышает 4 млн чел.

Не менее острой является проблема сбора, транспортировки и переработки твердых коммунальных отходов. Прежде всего, в центральной экологической зоне, где сбор и вывоз отходов до удаленных, специально отведенных мест затруднен из-за отсутствия денежных средств в местных бюджетах. При этом муниципалитеты не могут воспользоваться ресурсами ФЦП, поскольку целевые средства в ней предусмотрены только на обустройство мусорных полигонов. В то же время строительство предприятий по переработке отходов (в настоящее время объявлено государственной политикой на ближайшее десятилетие) ни по экономическим соображениям, ни по экологическим требованиям в БПТ невозможно, а только за ее пределами.

О рыболовстве на Байкале

Еще один вид деятельности, порождающий конфликт интересов на межрегиональном уровне и проигнорированный ФЦП – рыболовство. Министерство сельского хозяйства РФ в 2017 г. внесло изменения в правила рыболовства для Байкальского бассейна¹¹, значительно ограничивающие вылов байкальского омуля коренными народами Севера и рыбаками-любителями, и полностью запрещающие промышленную ловлю. Запрет будет действовать, пока запасы омуля не восстановятся до необходимого объема биомассы. В тексте приказа единственной причиной снижения популяции омуля называется сверхнормативный и незаконный вылов омуля. Действительно, для многих жителей прибрежных районов БПТ рыбный промысел является основным источником существования. С этой точки зрения ограничение лова выглядит закономерно. Между тем в ряде работ не менее важными причинами снижения популяции омуля назывались: маловодность Байкала в последние два десятилетия, неблагоприятная экология реки Селенги, служащей основной для нереста самой многочисленной популяции омуля, снижение объемов искусственного воспроизводства рыбообразных заводов (Большереченский, Селенгинский и Баргузинский) из-за изношенности оборудования. Ни одна из этих проблем не нашла отражения в решениях государственных органов.

Что касается уровня воды в озере, несмотря на то, что в его основе лежат природные причины, его регулирование зависит от экономических и технических факторов. Проблема эта существует с момента ввода в эксплуатацию Иркутской ГЭС, и ей всегда уделялось постоянное внимание как органами управления, так и научно-экспертным сообществом [Никитин и др., 2015; Синюкович, 2005; Гидроэнергетика и состояние..., 1999]. Текущий период маловодья, самый продолжительный за всю историю наблюдений с 1996 г. по 2017 г. – это действительно чрезвычайная ситуация. Низкий уровень воды в Байкале хотя и выдерживался в заданных пределах, привел к устойчивому

¹¹ Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 29.08.2017 г. № 450 «О внесении изменений в правила рыболовства для Байкальского рыбохозяйственного бассейна, утвержденные приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 7 ноября 2014 г. № 435». [Эл. ресурс]. URL: <https://rg.ru/2017/09/21/minselhoz-prikaz450-site-doc.html> (дата обращения: 26.02.2019).

и продолжительному сокращению площади мелководных акваторий, в которых в естественных условиях развивается молодняк омуля, что неизбежно отразилось на численности его популяций. Нижний бьеф Ангарского каскада ГЭС оказал существенное неатмосферное воздействие на условия воспроизводства омуля.

К моменту выхода ФЦП продолжительность маловодного периода составляла уже более десяти лет, однако в программе не было предусмотрено ни улучшения оснащения рыбозаводов, ни увеличения их количества. Существующее законодательство и практика регулирования уровня Байкала, в целом отвечающие требованиям водопользования и водопотребления, пока не в состоянии обеспечить устойчивое (неистощительное) использование биоресурсов в условиях экстремальной водности.

В то же время, как показал годовой опыт реализации Приказа № 450, многие жители занимаются нелегальным выловом рыбы. Вылов и продажа омуля продолжается, при этом двукратно выросли цены. Реальной пострадавшей стороной оказались рыболовецкие промысловые бригады (сельскохозяйственные производственные кооперативы), до которых, кажется, никому нет дела.

По оценке Байкальского филиала ФГБУ «Главрыбвод», даже при нынешнем благоприятном наступлении половодья уйдет не менее 5–7 лет на то, чтобы численность омуля достигла оптимальных значений¹². Если половодье окажется краткосрочным и не удастся добиться реальных успехов в борьбе с браконьерством, сроки восстановления численности могут достигнуть 8–9 лет. Следовательно, к тому времени, когда может быть снят запрет на промышленный вылов, большинство рыбацких кооперативов, скорее всего, разорятся. Найти другую работу рыбакам в центральной экологической зоне практически невозможно ни в сфере экотуризма, ни в сельском хозяйстве. Поэтому некоторые эксперты высказывают мнение, что введение запрета – это передел рынка омуля в пользу криминального бизнеса¹³.

¹² Лобан Е. Итоги запрета. Популяция омуля на Байкале восстановится за 5 лет? // Аргументы и факты. 2018. № 46. 14 ноября. [Эл. ресурс]. URL: http://www.irk.aif.ru/baikal/baikal_details/omulyovaya_bochka_kogda_vosstanovitsya_chislennost_baykalskogo_endemika (дата обращения: 15.01.2019).

¹³ Тимофеев М. Блогнот. Про «запрещенный» омуль. 20.10.2018. [Эл. ресурс]. URL: <http://babr24.com/baik/?IDE=182178> (дата обращения: 15.01.2019).

Возможности комплексного решения социально-экономических и экологических проблем БПТ

Выделение Байкальской природной территории является примером узкоцелевого зонирования, направленного на нормализацию экологического состояния озера Байкал. Комплексное и системное управление развитием таких объектов не укладывается в рамки традиционных отраслевых или региональных подходов и требует совершенствования институциональной инфраструктуры государственного управления в сферах природопользования и природосбережения. При этом должно уделяться необходимое внимание вопросам социально-экономического развития занятости населения и обеспечения достойного уровня жизни. Они не могут решаться «по остаточному принципу». Для людей, с трудом сводящих концы с концами, проблемы экологии и охраны природы никогда не будут в числе приоритетов, что убедительно подтверждается работой Рыбоохраны¹⁴. По словам замначальника отдела охраны Ангаро-Байкальского управления Росрыболовства Александра Степанова, в 2018 г. с начала нереста до ноября у браконьеров было изъято более 3,3 т рыбы¹⁵.

Реализация социально-экономического блока ФЦП «Байкал» показала, что основным негативным фактором, влияющим на ее эффективность, явилось не отсутствие (дефицит) бюджетных средств, а их нерациональное использование. Главная претензия к ФЦП – отсутствие комплексного подхода, способного объединить задачи сохранения уникальности экологической системы озера Байкал с необходимостью повышения качества жизни местного населения. Кроме того, обеспечение устойчивого развития БПТ невозможно без учета ее взаимоотношений со всем Байкальским регионом.

«Разнесение» субъектов Байкальского региона по разным федеральным округам и макрорегионам, скорее всего, уменьшит

¹⁴ Станет ли эффективным запрет на вылов байкальского омуля. Мировое обозрение. 2018–10–17. [Эл. ресурс]. URL: <https://tehnovar.ru/88894-stanet-li-jeffektivnym-zapret-na-vylov-bajkalskogo-omulja.html> (дата обращения: 15.01.2019).

¹⁵ Каушарова А. Мораторий на вылов байкальского омуля: рыба на прилавках и икорный рекорд. ИА «Телеинформ» 19.11.18. [Эл. ресурс]. URL: <http://i38.ru/baykal-kommenti/moratoriy-na-vilov-baykalskogo-omulya-riba-na-prilavkach-i-ikorniy-rekord> (дата обращения: 15.01.2019).

возможности координации их усилий по охране озера и согласованному социально-экономическому развитию БПТ вне федерального посредничества. Основу региональной исполнительной власти составляют губернаторы и правительства субъектов, однако их возможности сильно зависят от федеральных органов власти и крупнейших бизнес-групп, в том числе с государственным участием, которые зачастую формируют политику регионов. Новая Стратегия пространственного развития страны настойчиво декларирует содействие развитию межрегионального и межмуниципального сотрудничества. Однако на деле вертикальные отношения центра и регионов усиливаются, роста самостоятельности субъектов Федерации не просматривается. Чем больше уровней и субъектов управления, тем сложнее процессы согласования решений.

С учетом государственной политики ускоренного развития Дальнего Востока включение в него новых субъектов поможет государству увеличить финансовую помощь Республике Бурятия и Забайкальскому краю и тем самым способствовать повышению их уровня жизни. Однако Байкал с его воздействием на жизнь местных сообществ в рамках Дальневосточного округа будет обречен на статус периферийного объекта. С одной стороны, удаленные от БПТ центры принятия решений в ДФО (Хабаровск или Владивосток), не имея соответствующего опыта, вряд ли будут более ответственно и квалифицированно воздействовать на Байкальский регион, чем это делал Новосибирск в СФО. С другой – Забайкальский край, и особенно Республика Бурятия, обремененные повышенными экологическими обязательствами, будут проигрывать дальневосточным субъектам РФ в конкуренции за эффективность использования выделенных средств. Кроме того, научная составляющая в исследованиях Байкала сосредоточена в Сибирском отделении РАН, где функционирует Научный совет по Байкалу, возглавляемый председателем СО РАН.

Вопрос о «хозяине» Байкала не раз обсуждался в научной литературе [Максимова, 2004; Кузьмин и др., 2007]. Многолетняя практика показывает, что без необходимой концентрации властных полномочий и реальной, а не декларативной ответственности невозможно успешно решать сложные, взаимосвязанные проблемы БПТ.

В июле 2018 г. в Минприроды РФ создан новый Департамент государственной политики и регулирования в сфере развития особо охраняемых природных территорий и Байкальской природной территории. Однако социально-экономическое развитие прибайкальских регионов остается вне сферы ответственности этой структуры. Для реализации федеральных целевых программ по Байкалу, включая действующую, характерны медлительность, некомплексность, злоупотребления со стороны участвующих в ее реализации.

На наш взгляд, многих из этих проблем и недостатков можно было бы избежать, сосредоточив исполнительные функции по развитию Байкальской территории не на федеральном, а на межрегиональном уровне. У Межведомственной комиссии по охране озера Байкал нет правового статуса для организации необходимых совместных действий министерств, ведомств, региональных властей. Последние пытаются найти возможности объединения, но пока – лишь для решения экологических задач. Так, в 2017 г. было подписано трехстороннее соглашение между министерствами природных ресурсов Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края о сотрудничестве в реализации государственной политики в охране озера Байкал, в Государственной думе была сформирована межфракционная рабочая группа «Байкал» [«Байкал» работает..., 2017].

Для приближения уровня принятия решений к территории воздействия и развития горизонтального комплексного взаимодействия между регионами необходим межрегиональный и надведомственный орган управления БПТ, который должен координировать и сводить воедино экологическую и экономическую политику на территории с исключительным правом разработки предложений по социально-экономическому развитию БПТ для федеральных целевых программ, распределения средств, включая привлеченные из региональных бюджетов, для достижения целей охраны и развития. В составе этого органа должны присутствовать представители природоохранных и экономических министерств заинтересованных регионов, во главе – выбираемое или нанимаемое должностное лицо, наделенное особыми полномочиями. Такое объединение позволит уже на ранней стадии разработки программ осуществлять координацию экологических и социально-экономических вопросов, с учетом реальных потребностей

управляемой территории и ее населения и свяжет возможности, определяемые исполнительными полномочиями, с ответственностью за результаты развития. Такой орган сможет согласовывать программы социально-экономического развития трех регионов в части природоохранной и социально-экономической политики на БПТ, а также формировать отдельную стратегию с соответствующей программой и для Центральной экологической зоны, с которой связаны основные конфликты. Это требуется, кроме всего прочего, и для поддержания статуса объекта Всемирного природного наследия ЮНЕСКО, поскольку необходимость вовлечения местных сообществ в управление этими объектами как их неотъемлемого права Комитетом всемирного наследия признано одной из пяти стратегических целей движения [Albert et al., 2012; Brown, Hay-Edie, 2014; Greider et al., 2009].

Литература

Алампиев М. П. Экономическое районирование СССР. М.: Госпланиздат, 1959. 263 с.

«Байкал» работает для Байкала // Мир Байкала. 2017. № 4. С. 3–7.

Гидроэнергетика и состояние экосистемы озера Байкал/ Отв. ред. А. К. Тулоханов. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 1999. 280 с.

Зоркальцев В. И., Кузнецова А. Н., Сысоева Н. М. Экологические проблемы Байкала // ЭКО. 2018. № 4. С. 159–175. DOI: 10.30680/ЕСО0131–7652–2018–4–159–175).

Колосовский Н. Н. Теория экономического районирования. М.: Мысль, 1969. 335 с.

Кузьмин М. И., Воропай Н. И., Кузнецова А. Н. Научные исследования институтов СО РАН как основа безопасности Байкальского региона // Современные технологии. Системный анализ. Моделирование. 2007. № 4. С. 116–120.

Куснер Ю. С., Мкртчян Г. М., Царев И. Г. Взаимоотношения экономики и экологии на примере электроэнергетики Байкальского региона // ЭКО. 2006. № 12. С. 175–180.

Максимова И. И. Формирование системы управления сохранением озера Байкал. Иркутск. Изд-во Института географии СО РАН. 2004. 156 с.

Никитин В. М., Савельев В. А., Бережных Т. В., Абасов Н. В. Гидроэнергетические проблемы озера Байкал: прошлое и настоящее// Регион: экономика и социология. 2015. № 3. С. 273–296.

Синюкович В. Н. Реконструкция естественного уровня режима озера Байкал после строительства Иркутской ГЭС // Метеорология и гидрология. 2005. № 7. С. 70–76.

Тараканов М. А. Иркутская область в системе экономического районирования Восточной Сибири // География и природные ресурсы. 2015. № 1. С. 185–192.

Тулохонов А. К. Байкальская проблематика (к 25-летию организации правительственной комиссии по Байкалу) // Байкал как участок всемирного природного наследия: 20 лет спустя. Мат-лы Междунар. научно-практ. конференции, посв. Году экологии, Году особо охраняемых прир. территорий в Российской Федерации, 60-летию СО РАН. Улан-Удэ, 2017. С 17–24.

Тулохонов А. К. Байкальский регион: проблемы устойчивого развития. Новосибирск: Наука, 1996. 207 с.

Albert M. T., Richon N., Vinals M. J., Whitecomb A. (eds). *Community Development through World Heritage*. Paris, UNESCO World Heritage Centre. World Heritage Papers. 2012. No. 31.

Brown J., Hay-Edie T. Engaging Local Communities in Stewardship of World Heritage. *A methodology based on the COMPACT experience*. Paris, UNESCO World Heritage Paper Series. 2014. No. 40.

Greider T., Janki M., Orellana M., Savaresi A., Shelton D. Conservation with Justice. A Right-Based Approach. *IUCN Environment Law and Policy Paper*. 2009. No. 71. Gland, Switzerland.

Статья поступила 21.03.2019.

Для цитирования: Сысоева Н.М., Кузнецова А.Н. Байкальская природная территория в новой сетке макрорегионов Сибири// ЭКО. 2019. №5. С. 89-105.

Summary

Sysoeva, N. M., Doctor of Geographical Sciences, Irkutsk Scientific Center, SB RAS, Sochava Institute of Geography, SB RAS; Kuznetsova, A. N., Candidate of Economics Sciences, Irkutsk Scientific Center, SB RAS, Irkutsk.

Baikal Natural Territory in the New System of Siberian Macrorregions

The article reviews problems of managing ecological and socio-economic development of the Baikal natural territory (BNT). Exclusion of the Baikal region from objects of strategic planning in the state regional policy according to the new spatial development strategy and assignment of its subjects to different federal districts raised new challenges for improving the integrated system of regulating environmental and socio-economic activities in the BNT. The predominance of the departmental approach to decision-making on key problems of the PBT at the federal level leads to a priority of prohibitive measures and insufficient consideration of local specifics. The interrelatedness of the economies of the Irkutsk region and Buryatia as a joint Baikal natural-technical system requires management of environmental protection and sustainable development at the interregional level. The authors propose recommendations to organize an interregional and interdepartmental management body with functions in the new zoning framework. Consideration is given to an organization structure of interregional and interdepartmental management body and its possible functions in the new pattern of zoning.

Keywords: *Baikal natural territory; the Baikal region; spatial development strategy; protection of the Baikal Lake; sustainable development; federal targeted program; fishing; ecological tourism*

References

- Alampiev, M.P. (1959). *Ekonomicheskoe raionirovanie SSSR (Economic zoning of the USSR)*. Moscow, Gosplanizdat. 263 p. (In Russ.).
- Albert, M.T., Richon, N., Vinals, M.J., Whitecomb, A. (eds). (2012). *Community Development through World Heritage*. Paris, UNESCO World Heritage Centre. World Heritage Papers. No. 31.
- «Baikal» works for Baikal (2017). *Mir Baikala*. No. 4. Pp.3–7. (In Russ.).
- Brown, J., Hay-Edie, T. (2014). Engaging Local Communities in Stewardship of World Heritage. *A methodology based on the COMPACT experience*. Paris, UNESCO World Heritage Paper Series No. 40.
- Greider, T., Janki, M., Orellana, M., Savaresi, A., Shelton, D. (2009). Conservation with Justice. A Right-Based Approach. *IUCN Environment Law and Policy Paper*. No. 71. Gland, Switzerland.
- Hydropower and the state of the ecosystem of Lake Baikal*. (1999). Novosibirsk: SB RAS Publishing House. 280 p. (In Russ.).
- Kolosovsky, N.N. (1969). *The Theory of Economic Zoning*. Moscow, Mysl' Publ. 335 p. (In Russ.).
- Kusner, Yu.S., Mkrтчan, G.M., Tsarev, I.G. (2006). Mutual relations of economy and ecology on the example of the electric power industry of the Baikal region. *ECO*. No. 12. Pp. 175–180. (In Russ.).
- Kuzmin, M.I., Voropaj, N.I., Kuznetsova, A.N. (2007). Scientific research of the Institutes of the SB RAS as a basis for the security of the Baikal region. *Modern Technologies. System Analysis. Modeling*. No. 4. Pp. 116–120. (In Russ.).
- Maksimova, I.I. (2004). *Formation of a conservation management system for Lake Baikal*. Irkutsk, Geogr. Institute Publishing House. 156 p. (In Russ.).
- Nikitin, V.M., Savel'ev, V.A., Bereznych, T.V., Abasov, N.V. (2015). Hydropower problems of Lake Baikal: past and present. *Region: Economics and Sociology*. No. 3. Pp. 273–296. (In Russ.).
- Sinjukovich, B.N. (2005). Reconstruction of the natural level regime of Lake Baikal after the construction of the Irkutsk hydroelectric station. *Meteorologiya i Gidrologiya*. No. 7. Pp. 70–76. (In Russ.).
- Tarakanov, M.A. (2015). Irkutsk region in economic zoning of Eastern Siberia. *Geography and Natural Resources*. No. 1. Pp. 185–192. (In Russ.).
- Tulochonov, A.K. (2017). Baikal Issues (on the 25th anniversary of the government commission on Baikal). *Baikal as a World Natural Heritage Site: 20 years later*. Ulan-Ude. Pp. 17–24. (In Russ.).
- Tulochonov, A.K. (1996). *Baikal region: problems of sustainable development*. Novosibirsk, Nauka Publ. 207 p. (In Russ.).
- Zorkaltsev, V.I., Kuznetsova, A.N., Sysoeva, N.M. (2018). Ecological problems of the Lake Baikal. *ECO*. No. 4. Pp. 159–175. DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2018–4–159–175). (In Russ.).

For citation: Sysoeva, N.M., Kuznetsova A.N. (2019). Baikal Natural Territory in the New System of Macroregions of Siberia. *ECO*. No. 5. Pp. 89–105. (In Russ.).