

Ховавко И.Ю.

## О проблемах Байкальского региона в контексте современной российской экологической политики\*

Ховавко Ирина Юрьевна — доктор экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник, экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: [hovavko@econ.msu.ru](mailto:hovavko@econ.msu.ru)

SPIN-код РИНЦ: [5355-2233](https://elibrary.ru/5355-2233)

### Аннотация

Сложность единого управления объектом Всемирного природного наследия «Озеро Байкал» связана с большой площадью территории, многоуровневым административным делением и нахождением в его составе земель различного назначения. Природные ресурсы Байкала находятся в сфере конфликта интересов а) международного сообщества (охрана объекта Всемирного природного наследия), б) местных жителей, вполне справедливо считающих, что местное население должно иметь особые права на природные ресурсы данной территории, и в) туристического бизнеса, воздействие которого на природу стало за последние годы главным фактором экологической деградации прибрежной части Байкала. Целью статьи является анализ и оценка с точки зрения теории устойчивого развития управленческих решений, касающихся развития Байкальской природной территории (зонирование территории и развитие массового туризма).

Задача государственного управления состоит в обеспечении устойчивого развития Прибайкалья, что предполагает сохранение экосистемы озера и обеспечение достойной жизни местного населения. Зонирование территории и создание туристических кластеров — это часть экономической и экологической политики государства. В работе показано, что принятые без понимания особенностей местной жизни и без учета мнения местного населения управленческие решения федерального центра не отражают интересы страны и региона.

### Ключевые слова:

Байкальская природная территория, природоохранное зонирование, социальный капитал, экологические конфликты, экологический туризм.

Озеро Байкал — уникальный природный объект. В него впадают 336 рек, а вытекает всего одна — Ангара. Это самое глубокое озеро в мире и крупнейшее природное хранилище воды. Согласно опросу ВЦИОМ в 2013 году (в ходе опроса предлагалось выбрать памятники архитектуры и природы, участвующие в конкурсе "Россия 10"), 58% россиян ответили, что считают Байкал главным символом России<sup>1</sup>.

В 1999 году Байкал, в соответствии с Конвенцией ЮНЕСКО «Об охране всемирного культурного и природного наследия», был включен в Список всемирного наследия ЮНЕСКО. «Озеро Байкал» площадью в 8,800 млн га стало объектом

---

\* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта 17-29-05078 «Влияние социально-экономических процессов на экосистемы и эколого-экономическую ценность Байкальской природной территории».

<sup>1</sup> Россияне считают символом России озеро Байкал – ВЦИОМ / Новые известия [Электронный ресурс] 3.10.2013. URL: [https://newizv.ru/news/culture/03-10-2013/190117-rossijane-schitajut-simvolom-rossii-ozero-bajkal-vciom?dont\\_show\\_full\\_version=yes](https://newizv.ru/news/culture/03-10-2013/190117-rossijane-schitajut-simvolom-rossii-ozero-bajkal-vciom?dont_show_full_version=yes). (дата обращения 30.05.2018).

Всемирного природного наследия (ОВПН) по четырем критериям<sup>2</sup>. Исходя из требований международного статуса озера, предполагающих единую систему управления и единое юридическое поле для ОВПН, в 1999 году был принят федеральный закон №94-ФЗ «Об охране озера Байкал». Сложность единого управления ОВПН «Озеро Байкал» связана с большой площадью территории, многоуровневым административным делением и нахождением в его составе земель различного назначения (земли населенных пунктов, сельскохозяйственного и рекреационного назначения, государственного земельного запаса и др., причем земли различаются по своему статусу — федеральному, региональному и муниципальному).

Согласно ФЗ «Об охране озера Байкал»<sup>3</sup> в состав Байкальской природной территории (БПТ) вошли озеро Байкал, водоохранная зона, прилегающая к озеру Байкал, его водосборная площадь в пределах территории Российской Федерации, особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал, а также прилегающая к озеру Байкал территория шириной до 200 километров на запад и северо-запад от него (гл.1, ст.2, п.1.). На Байкальской природной территории были выделены 3 экологические зоны (гл.1, ст.2, п.2.): а) центральная экологическая зона (ЦЭЗ) — территория, которая включает в себя озеро Байкал с островами, прилегающую к озеру Байкал водоохранную зону, а также особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру Байкал; б) буферная экологическая зона — территория за пределами центральной экологической зоны, включающая в себя водосборную площадь озера Байкал в пределах территории Российской Федерации; в) экологическая зона атмосферного влияния — территория вне водосборной площади озера Байкал в пределах территории Российской Федерации шириной до 200 километров на запад и северо-запад от него, на которой расположены хозяйственные объекты, деятельность которых оказывает негативное воздействие на уникальную экологическую систему озера Байкал.

---

<sup>2</sup> 1) как объект, представляющий собой природный феномен или пространство исключительной природной красоты и эстетической важности; 2) как объект, являющийся выдающимся образцом главных этапов истории Земли, в том числе памятником прошлого, символом происходящих геологических процессов в развитии рельефа или символом геоморфологических или физико-географических особенностей; 3) как объект, являющийся выдающимся образцом происходящих экологических или биологических процессов в эволюции и развитии земных, пресноводных, береговых и морских экосистем и растительных и животных сообществ; 4) как объект, включающий в себя наиболее важную или значительную естественную среду обитания для сохранения в ней биологического многообразия, в том числе исчезающих видов исключительной мировой ценности с точки зрения науки и охраны. (Критерии включения объектов в Список Всемирного наследия / Фонд "Охрана природного наследия" [Электронный ресурс] URL: <http://www.nhpfund.ru/world-heritage/criteria.html> (дата обращения 30.05.2018).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 01.05.1999 N 94-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об охране озера Байкал» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/2157025/> (дата обращения: 09.06.2018).

Территория вокруг Байкала включена одновременно в разные виды зонирования, предполагающие различные ограничения природопользования. Территория ЦЭЗ практически совпадает с территорией ОВПН «Озеро Байкал», в пределах которой находится 3 заповедника, 3 национальных парка, 6 заказников, 2 рекреационные местности. Более 70% береговой линии относится к особо охраняемым природным территориям (ООПТ)<sup>4</sup>.

Наиболее конфликтными оказались два решения властей: 1) решение о расширении водоохраной зоны до нескольких десятков километров (Распоряжение правительства РФ от 5 марта 2015 года №368-р) и введенные на его основе ограничения хозяйственной деятельности и 2) решения о развитии массового туризма на Байкале (создание особых экономических зон «Ворота Байкала» и «Байкальская гавань»).

Местные природные ресурсы оказались в сфере конфликта интересов международного сообщества (охрана ОВПН), местных жителей (вполне справедливо считающих, что местное население должно иметь особые права на природные ресурсы данной территории и болезненно воспринимающих введенные властями ограничения, связанные с водоохранным зонированием) и туристического бизнеса (воздействие которого на природу стало за последние годы главным фактором экологической деградации прибрежной части Байкала). Таким образом, объектом экологических конфликтов выступают ресурсы территории, а предметом — общественные отношения, связанные с владением, использованием, распоряжением природными ресурсами БПТ, а также распределением издержек от экологической деградации. Поэтому анализ результатов экологической политики государства в уникальном природном регионе приобретает особую актуальность.

Целью данной статьи является анализ и оценка с точки зрения целей и задач устойчивого развития ряда управленческих решений, касающихся развития БПТ. Для этого в статье решен ряд задач:

1. обоснован критерий соблюдения интересов местного населения как необходимого фактора устойчивого развития территории;
2. проанализированы последствия решений о размере водоохраной зоны озера Байкал и ограничении некоторых видов хозяйственной деятельности с позиции интересов местных сообществ;
3. исследован вклад туризма в деградацию БПТ.

---

<sup>4</sup> *Калихман Т.П.* Особо охраняемые природные территории Байкальского региона // Известия РАИ. Серия географическая. 2017. № 3. С. 75–86.

**Устойчивое развитие — это когда люди хотят жить на своей земле**

Жизнедеятельность общества — это постоянное взаимодействие человека, природы и хозяйства, локализованный в пространстве. Ключевая роль в организации этого взаимодействия принадлежит местным сообществам (local communities). Местное сообщество — это сообщество людей, проживающих на определенной территории и объединенных общими интересами в решении вопросов жизнедеятельности посредством использования и развития местных материальных и социальных ресурсов на принципах самоуправления<sup>5</sup>. Качество развития общества (устойчиво оно развивается или нет) зависит от того, как организована жизнь местных сообществ на всей совокупности локальных территорий. Нельзя обеспечить устойчивое развитие, складывая лоскутки несчастливых территорий.

Природные (экологические) ресурсы — важные средства развития территории. Их использование позволяет создать условия для социально-экономического развития и повысить благосостояние жителей. Природоохранная деятельность регулирует систему взаимодействия хозяйственной деятельности с ее природной основой, поэтому существует взаимное влияние: выбор приоритетов хозяйственного развития формирует адекватные варианты природоохранной деятельности и наоборот. Из этого вытекает высокая значимость природоохранного регулирования в комплексном управлении территориальным развитием. В работе Г.А. Фоменко «Управление природоохранной деятельностью. Основы социокультурной методологии»<sup>6</sup> показано, что в современных условиях роль локальных территорий в мировом экономическом пространстве растет, местные сообщества начинают уделять большее внимание природным, историческим, культурным особенностям своей территории, поскольку это позволяет повысить привлекательность территории, а следовательно, ее капитализацию. Однако формирование приоритетов экономического развития территории, а следовательно, природоохранной деятельности — зона конфликтов интересов. Нарастание противоречий между глобальными, корпоративными, национальными и местными интересами можно наблюдать повсеместно.

---

<sup>5</sup> Латин В.А. Природа муниципальной власти и местного самоуправления в России // Личность. Культура. Общество. 2000. Т. 2. № 1. С. 42–52.

<sup>6</sup> Фоменко Г.А. Управление природоохранной деятельностью. Основы социокультурной методологии. М.: Наука. 2004.

Расхождение интересов развития территории продемонстрировал иркутский ученый Л.М. Корытный на примере байкальских приоритетов всех уровней<sup>7</sup>. Он выделил в системе байкальских приоритетов 8 групп интересов: водоресурсный, рыборесурсный, энергетический, рекреационный, научно-исследовательский, гуманитарный (этнический, сакральный) и экономический. Для глобального и федерального уровней Байкал — стратегический резерв пресной воды, участок Всемирного наследия и мировая лаборатория. На региональном уровне в Иркутской области преобладают энергетические и экономические интересы, в Бурятии — рекреационные и гуманитарные. Бурятия несет экономические потери из-за природоохранных ограничений. Для локального населения рыба является приоритетом, поскольку представляет собой главный источник существования. Как согласовать интересы разных уровней и кому должен быть отдан приоритет?

Целый ряд обстоятельств свидетельствуют о том, что устойчивое развитие невозможно без адекватного учета местных интересов. Во-первых, местное население ориентируется на долгосрочные цели, что является условием устойчивого развития. Лауреат нобелевской премии Элинор Остром в работе «Управляя общим. Эволюция институтов коллективной деятельности» исследует, как люди взаимодействуют между собой для поддержки устойчивого долгосрочного урожая ресурсов (рыбы, лесов, пастбищ и др.). Автор показывает, что проблемы коллективного действия, связанного с обеспечением доступа к общим ресурсам и присвоение ресурсных единиц, извлекаемых из общих ресурсов, имеют временное измерение. «Временной горизонт, — пишет автор, — зависит от того, ожидает ли индивид, что он или его дети будут существовать, когда дело дойдет до получения отдаленных по времени выгод»<sup>8</sup>. Временной горизонт местных простирается значительно дальше других.

Во-вторых, этого требуют принципы экономической эффективности. Устойчивое развитие — это развитие без негативных экстерналий. В жизни, однако, именно местное население чаще всего оказывается в роли жертвы, на которую можно переложить все издержки от деградации природы. При реализации любого проекта всегда есть выигравшие и проигравшие. Бенефициарами проекта могут быть самые разные субъекты (инициаторы проекта, власти различных уровней, определенные круги населения и т.д.). К проигравшим из-за экологической деградации практически всегда

---

<sup>7</sup> Корытный Л.М. Байкальские приоритеты // Мир Байкала. 2017. №1 (53). С. 42–45.

<sup>8</sup> Остром Э. Управляя общим, Эволюция институтов коллективной собственности. М.: Челябинск. Ирисэн Социум. 2016. С. 81

относятся местные сообщества, население, находящееся в зоне воздействия хозяйственного проекта. При отсутствии компенсации принцип Парето-оптимальности не соблюдается. Поэтому с точки зрения экономической эффективности бенефициары обязаны обеспечить компенсации пострадавшим так, чтобы их положение как минимум не ухудшилось.

В-третьих, сообщества с тесными внутриобщинными связями способны вырабатывать решения в отношении использования природных ресурсов, обеспечивающие коллективные интересы. Анализ, проделанный упомянутой выше Э. Остром, показал, что ввиду наличия множества факторов и их комбинаций (величина группы, степень ее однородности, стабильность состава, размер ресурсов, их стационарность/мобильность, используемая технология; институциональная и культурная среда) невозможно сформулировать условия успеха/неуспеха самоорганизации местного сообщества для обеспечения устойчивого природопользования. Вывод, сделанный ею, заключается в том, что не существует оптимальных институтов управления ресурсами общего доступа (лесами, пастбищами, ирригационными системами и др.) и что подобные системы управления *должны разрабатываться и защищаться самими пользователями.*

Роберт Элликсон в работе «Порядок без права. Как соседи улаживают споры»<sup>9</sup>, изучая поведение фермеров в Калифорнии, показал, что коллективные интересы обеспечиваются в значительной степени не правовыми нормами, а неформальными правилами (соседским правом). По мере снижения внутриобщинных связей неформальные нормы перестают работать. Из этого следует, что сообщества с тесными внутриобщинными связями ближе всего к тому, что называется «устойчивым развитием».

В-четвертых, ключевым в развитии территории является вопрос, в какой мере местному населению удастся сохранить контроль над ресурсами. Г. Фоменко пишет: «Опыт нашей работы в регионах России убедительно показывает, что успехи и неудачи в достижении целей природопользования решающим образом зависят от решений, которые ежедневно принимают органы власти на субрегиональном и местном уровнях, от эффективности действий распорядителей ресурсов, от позиции гражданского общества»<sup>10</sup>. Термин «ключевой распорядитель ресурсов» Г. Фоменко заимствовал у

---

<sup>9</sup> Элликсон Р. Порядок без права. Как соседи улаживают споры. М.: Изд. Института Гайдара, 2017.

<sup>10</sup> Фоменко Г.А., Фоменко М.А. Экономический транзит и охрана природы. Социокультурные аспекты. Ярославль: Научно-исследовательский проектный институт «Кадастр», 2016. С. 89

выдающегося американского географа Герберта Уайта, который обозначил им «реально действующих влиятельных физических лиц и организации, от чьих повседневно принимаемых решений в наибольшей степени зависит выбор конкретного варианта природопользования»<sup>11</sup>. Более радикально эту мысль выразил немецкий эколог Й. Радкау: «Проблема разрушения среды возникает там, где местное население утрачивает контроль над своими ресурсами и не может оградить их от чужаков»<sup>12</sup>. Игнорирование местных экономических и экологических интересов ведет к росту конфронтации в обществе, способствует «нарастанию отчуждения простых людей от власти» и лишает людей «позитивной мотивации соблюдения общественных норм поведения»<sup>13</sup>.

В постиндустриальную эпоху социальные связи между людьми, проживающими на одной территории стали ослабевать и распадаться. Общность места как основа социальной интеграции человека была вытеснена общностью интересов. Вместе с тем исследования, проведенные на Западе, показывают наличие связи между уровнем развития местных сообществ и качеством жизни (установлена двойная корреляция — между уровнем развития местного сообщества и способностью людей к самоорганизации на локальном уровне, а также между способностью людей к самоорганизации на локальном уровне и качеством их жизни)<sup>14</sup>. Это стимулировало развитие деятельности, подразумевающей объединение людей, проживающих на одной территории, и продуцирование у них чувства принадлежности к одной социальной группе, обладающей общими интересами (community development). То есть развитие конкретной территории стало рассматриваться как неразрывно связанное с развитием местного сообщества, а воссоздание социальных связей между проживающими на территории людьми — важным фактором увеличения социального капитала.

Таким образом, во-первых, развитие местных сообществ увеличивает социальный капитал и тем самым способствует устойчивому развитию (устойчивое развитие — это сохранение или увеличение во времени общего капитала, включающего природный, физический, человеческий, институциональный, социальный), и, во-вторых, местное население должно участвовать в принятии решений о развитии

---

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Радкау Й. Природа и власть. Всемирная история окружающей среды. М.: ВШЭ, 2014. С. 22

<sup>13</sup> Фоменко Г.А. Управление природоохранной деятельностью. Основы социокультурной методологии. М.: Наука. 2004. С. 9

<sup>14</sup> Кроль М. Развитие местных сообществ как основа улучшения качества жизни людей / Cloudwatcher. Лаборатория социальных инноваций [Электронный ресурс] URL: <http://www.cloudwatcher.ru/analytics/3/view/13/>. (дата обращения 30.05.2018)

собственной территории и определять приоритеты хозяйственной деятельности, поскольку в наибольшей степени способно обеспечить долгосрочное устойчивое использование ресурсов территории.

### *Сериял «Зонирование»*

Проследим экологическую политику на БПТ на примере решений о различных видах зонирования территории. Выше указывалось, что ЦЭЗ как природоохранное ядро БПТ была сформирована ФЗ «Об охране озера Байкал» (1999 г.), который, в свою очередь, был принят после включения озера Байкал в Список всемирного наследия ЮНЕСКО. В 2001 году вышло Постановление Правительства РФ № 643 "Перечень видов деятельности, запрещенных в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории". Развернутый анализ этого документа представлен в работе академика А. Тулохонова.<sup>15</sup> В частности он пишет: «Этим актом запрещены выделка и крашение меха, дубление и выделка кожи. Поэтому местный житель, добыв на законной основе белку или нерпу, должен выехать за пределы Центральной зоны и там выделывать и красить свою шапку». Или другой пример: «Кто-то в правительстве России росчерком пера запретил строительство в прибрежных населенных пунктах предприятий легкой, пищевой, мукомольно-крупяной промышленности. Таким образом, местные жители не имеют права построить пекарню, мельницу, пошивочный цех. И смешно и грустно читать такие постановления правительства, которые никогда не будут выполняться. Совершенно не случайно этот документ изменяется дважды в год»<sup>16</sup>. Главный вывод, который делает академик и с которым нельзя не согласиться, заключается в том, что «запретный механизм сохранения природной среды в противопоставлении местному населению наименее эффективен». То есть сам перечень запрещенных видов деятельности не соответствует потребностям жизнеобеспечения людей, ныне живущих на берегах озера.

Параллельно практика российского управления добавляет новые захватывающие сюжетные линии. В упомянутом выше Постановлении № 643 производство целлюлозы, бумаги и картона относилось к запрещенным видам деятельности. В 2008 году БЦБК остановился, так как ему запретили сбрасывать в

---

<sup>15</sup> Тулохонов К.А. Мое дело сказать правду / ИД ЭКОС [Электронный ресурс] 2018. URL: [http://www.binm.ru/books/2018/01\\_%D0%A2%D1%83%D0%BB%D0%BE%D1%85%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2\\_%D0%9C%D0%BE%D1%91\\_%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%BE\\_%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%82%D1%8C\\_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B4%D1%83.pdf](http://www.binm.ru/books/2018/01_%D0%A2%D1%83%D0%BB%D0%BE%D1%85%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2_%D0%9C%D0%BE%D1%91_%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%BE_%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%82%D1%8C_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B4%D1%83.pdf) (дата обращения 30.05.2018). С. 67.

<sup>16</sup> Там же.



Байкал промышленные стоки и использовать хлор при отбеливании целлюлозы (после введения запрета комбинат мог работать только при системе замкнутого водооборота, при которой производство высокорентабельной беленой целлюлозы невозможно). В июле 2010 года началась процедура банкротства предприятия, Альфа-банк стал контролирующим кредитором БЦБК и ввел внешнее управление. Однако деятельность комбината продолжилась еще 3 года, пока не удалось собрать 2,6 миллиардов рублей для расчётов с кредиторами. Можно восхититься лоббистскими возможностями Альфа-банка, поскольку в том же году вышло Постановление правительства № 1 от 13 января 2010 года «О внесении изменений в перечень видов деятельности, запрещённых в центральной экологической зоне Байкальской природной территории», которое исключило (!) производство целлюлозы, бумаги и картона из перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне БПТ, что и открыло дорогу к возобновлению работы комбината. Окончательно БЦБК был закрыт в феврале 2013 года, а в 2015 году производство целлюлозы снова стало запрещенным видом деятельности.

Вопросы по ликвидации накопленного экологического ущерба на БЦБК остались нерешенными. Более того, 6 млн тонн отходов предприятия в виде шлама — лигнина, остаются главной экологической угрозой Байкалу. Шламонакопители и золотоотстойники БЦБК занимают площадь 350 га, «нависая» над берегом Байкала<sup>17</sup>. Ученые зафиксировали там высокое содержание сероводорода, метилмеркаптана, метана, хлорорганика. Мастерство российских предпринимательских структур заключается в виртуозном владении техникой приватизации прибылей и национализации убытков. К моменту закрытия предприятия государство (в лице Росимущества) стало мажоритарным владельцем комбината (49%), 25,07% оказалось у компании Николая Макарова „Континентальинвест“ и 25,2% акций — у муниципалитета Байкальска<sup>18</sup>. То есть, высосав практически всю прибыль с предприятия, российский бизнес переложил экологические издержки по ликвидации прошлого ущерба на государство.

Следующая сюжетная линия — создание на Байкале особых экономических зон туристско-рекреационного типа (ОЭЗ ТРТ). Федеральный закон «Об особых

---

<sup>17</sup> Барсуков В. Проблема с дурным запахом. Экология Байкала стала заложницей амбиций чиновников Минприроды / Независимая газета [Электронный ресурс] 21.11.2012. URL: [http://www.ng.ru/ideas/2017-11-21/7\\_7119\\_baykal.html](http://www.ng.ru/ideas/2017-11-21/7_7119_baykal.html) (дата обращения 30.05.2018).

<sup>18</sup> Континентальинвест получил от Баззла 25,2% акций БЦБК / Взгляд [Электронный ресурс] 30.06.2010. URL: <https://vz.ru/news/2010/6/30/414551.print.html> (дата обращения 30.05.2018).

экономических зонах в РФ» вступил в силу в августе 2005 года. В 2007 году после визита в Бурятию делегации во главе с тогдашним министром экономического развития и торговли РФ Германом Грефом было принято решение о развитии на Байкале двух ОЭЗ ТРТ «Байкальской гавани» в Бурятии и «Ворот Байкала» в Иркутской области. По замыслу Правительства, ОЭЗ создавались с целью привлечения прямых иностранных инвестиций и создания новых рабочих мест.

После принятия решения о создании ОЭЗ ТРТ на Байкале началась чехарда с планами развития этих зон и выделенными под это территориями. В ЦЭЗ вопреки требованиям законодательства осуществлялся перевод земель лесного фонда, занятого защитными лесами, в земли других категорий с целью расширения ОЭЗ. Однако проекты строительства спа-курортов, аквапарков, бассейнов с раздвижной крышей остались только на бумаге. Решение о закрытии ОЭЗ стало реакцией на доклад, подготовленный в 2016 году Контрольным управлением Президента. Известный экономист Н. Кричевский считает случившееся закономерностью. Он пишет: «В 2005 году, когда эта кампания начиналась, зоны эти создавались как дань моде, для галочки... В итоге зоны показывали свою неэффективность, а регионы требовали все новых и новых льгот, чтобы закачивать туда деньги, строить бесполезные сооружения, сдавать их и отчитываться о потерях, вложенных вроде как в правильное дело ...и чтобы относительно безнаказанно украсть деньги. И их украли. А спросить у нас, как всегда, не с кого. Не будешь же спрашивать с Грефа»<sup>19</sup>.

Вопрос о том, что делать с потенциально доступными для строительства объектов недвижимости землями, остается открытым. Именно статус федеральной ОЭЗ ТРТ позволял строить туристические объекты на землях, входящих в ЦЭЗ БПТ, с упразднением ОЭЗ эти земли снова попадают под действие закона о Байкале.

В 2015 году Правительство утвердило еще один вид зонирования — водоохранную зону Байкала (Распоряжение правительства от 5 марта 2015 года № 368-р), которая была увеличена с положенных по Водному кодексу 500 м до 60–80 км и практически совпала с ЦЭЗ БПТ. К ограничениям, прописанным Постановлением № 643, добавились новые. Были введены запреты обустроить общественные туалеты, скотомогильники и мусорные полигоны, заготавливать древесину и даже хоронить умерших. Передвигаться на транспорте разрешено было только по дорогам с твердым

---

<sup>19</sup> Нет «распилам»: почему закрывают особые экономические зоны / Федеральное Агентство Новостей [Электронный ресурс] 9.06.2016. URL: <https://riafan.ru/528581-net-raspilam-pochemu-zakryvayut-osobyie-ekonomicheskie-zony> (дата обращения 30.05.2018).

покрытием, а оставлять автомобили — лишь в специально оборудованных для этого местах. Приостановлена регистрация прав на землю. В резервацию под названием «водоохранная зона Байкала» попали 159 населённых пунктов с населением около 130 тысяч человек, 167 объектов социальной и инженерной инфраструктуры, 40 мест размещения твёрдых коммунальных отходов, 28 автозаправочных станций, а также 540 километров дорог без твёрдого покрытия<sup>20</sup>.

Уже летом 2015 года в СМИ стали появляться публикации о том, что режим водоохранной зоны не даёт людям возможности нормально жить и работать. В правительство, Совет Федерации и Госдуму пошли письма и запросы. В Бурятии пришли к выводу, что федеральные решения о водоохранной зоне — это попытка «выдавливания» местного населения с берегов Байкала, поскольку созданная нормативная база резко ограничивает условия жизни людей и тем самым нарушает их права<sup>21</sup>. В июне 2017 года на «прямую линию» Владимира Путина дозвонились жители байкальского острова Ольхон и пожаловались на режим водоохранной зоны. Президент дал команду разобраться в вопросе с учётом интересов населения (пункт 4 перечня поручений № Пр-1180). Во исполнение поручения Президента 26 марта 2018 года вышло Постановление правительства, которое обратно сократило водоохранную зону Байкала практически в 10 раз с 57,2 тыс. км<sup>2</sup> до 6 тыс. км<sup>2</sup> (максимальная ширина была сокращена с 78 км до 4–5 км).

Комментируя это решение, член Ангаро-Байкальского бассейнового совета Александр Колотов написал: «Ненужным и избыточным было распоряжение правительства от 5 марта 2015 года № 368-р, которым границы водоохранной зоны приравнивали к границам ЦЭЗ. А сейчас главное, чтобы вместе с границами водоохранной зоны не пересматривались границы и требования ЦЭЗ. Ведь именно наличие ЦЭЗ сейчас ограждает Байкал от появления опасных производств. В целом, мне кажется, надо ставить вопрос об ответственности чиновников за принимаемые ими решения. Кто был ответственным за предыдущее ошибочное решение по границам водоохранной зоны вокруг Байкала, которое оказалось невыполнимым и привело к массовому возмущению местного населения? Какое наказание понесли эти ответственные лица за свою ошибку? Учтён ли этот негативный опыт при нынешней

---

<sup>20</sup> Об изменении границ водоохранной зоны озера Байкал / Правительство России [Официальный сайт]. 20 марта 2018. URL: <http://government.ru/docs/31936/> (дата обращения 30.05.2018).

<sup>21</sup> Родионова Т. Байкал фактически забирают у жителей Бурятии / Infpol [Электронный ресурс] 17.07.2015, URL: <https://www.infpol.ru/news/society/67455-baykal-fakticheski-zabirayut-u-zhiteley-buryatii/> (дата обращения 30.05.2018).

корректировке границ водоохранной зоны?»<sup>22</sup>. Вывод соответствующей территории из водоохранной зоны рождает новые проблемы. Во-первых, решение легализует незаконно построенное. Как всегда, законопослушные граждане оказываются в проигрыше. Во-вторых, оно позволяет перевести расположенные в зоне леса из категории защитных в эксплуатационные с правом возведения на них капитальных строений.

В ЦЭЗ в соответствии со статьёй 48 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (№ 166-ФЗ от 22.12.2004) введена рыбоохранная зона, к которой относятся территории, прилегающие к акватории водных объектов рыбохозяйственного значения (и на которых вводятся ограничения хозяйственной и другой деятельности в целях сохранения условий для воспроизводства водных биологических ресурсов). С 1 октября 2017 года вступил в силу запрет на вылов байкальского омуля (изменения внесены в правила рыболовства для Байкальского рыбохозяйственного бассейна). В условиях, когда введены серьезные ограничения на хозяйственную деятельность, для многих местных жителей добыча рыбы является единственным источником дохода. Поэтому не удивительно, что патрулировать рыбоохранию приходится уже в сопровождении полицейских и росгвардейцев.

В дополнение 43% территории ЦЭЗ (за исключением акватории озера) занимают особо охраняемые природные территории (ООПТ)<sup>23</sup>, правила функционирования которых также ограничивают традиционный уклад местного населения. Таким образом, для как минимум 300 тысяч человек, проживающих в прибрежных районах Байкала, свыше 40 видов деятельности запрещено режимом ЦЭЗ, 8 видов деятельности режимом водоохранной зоны, 5 видов деятельности запрещено нормами лесного кодекса для лесов, расположенных в водоохранных зонах<sup>24</sup>.

Мнение коренного населения Байкала не учитывалось ни при определении границ ООПТ, ни при расширении водоохранной зоны, ни при ее сокращении. Публичные слушания по предлагаемым границам на всех затрагиваемых территориях не проводились. Поэтому вполне справедлив вопрос местных жителей: «Для кого охранять Байкал, если мы не можем нормально жить и трудиться?».

---

<sup>22</sup> Колотов А. Байкал: присвоен чиновниками и захвачен китайцами / Красноярск, экология, будущее [Электронный ресурс] 13.02.2018. URL: <http://www.aakolotov.ru/2018/2661> (дата обращения 30.05.2018)

<sup>23</sup> Яковлева И.А., Булатова В.Б., Куклина С.К. Роль экологического туризма в развитии особо охраняемых природных территорий и экономики региона // Экономические науки. 2015. № 11. С. 1061.

<sup>24</sup> Там же. С. 1059.

Таким образом, череда непродуманных и некомпетентных решений свидетельствует о дисфункции государственного управления. Природоохранное зонирование территорий — это часть экологической политики государства. Корректировка властями принятых в данной области решений только усиливает хаотизацию. Шараханье из стороны в стороны в вопросах зонирования показывает, что у лиц принимающих решения отсутствует понимание целей и задач экологической политики как стратегии устойчивого развития территории.

### ***Туризм — важнейший фактор деградации Байкала***

Главными ценностями Байкала являются выдающаяся красота и величие ландшафтов, нетронутость дикой природы, уникальное биоразнообразие, гигантский объем чистой воды. Для сохранения этого уникального природного объекта специалисты советуют<sup>25</sup>:

- 1) не строить крупных турбаз и гостиниц (основой развития туризма должны стать приюты, приспособленные для приема туристов);
- 2) в населенных пунктах развивать семейные гостиницы;
- 3) обеспечить очистку канализационных стоков на локальных очистных сооружениях;
- 4) создать систему туристических троп;
- 5) не строить по берегам новых дорог и ЛЭП, поскольку от них страдает визуальное восприятие ландшафта.

Если еще два десятилетия назад основными туристами на Байкале были жители Бурятии и Иркутской области, то в последнее десятилетие предпринимались меры по увеличению потока туристов из других российских регионов и иностранцев. Важной мерой по развитию туризма на Байкале стало формирование ОЭЗ ТРТ. За период 2008–2015 гг. объем инвестиций в ОЭЗ «Ворота Байкала» (Иркутская область) составил 261,6 млн руб. средств государственного бюджетного финансирования, в ОЭЗ Республики Бурятия «Байкальская гавань» — 4,9 млрд руб.<sup>26</sup> Проект «Ворота Байкала» был закрыт после проверок Счетной палаты, а проект «Байкальская гавань», не нашедший в достаточной мере инвесторов-резидентов, в 2017 году был передан из федеральной собственности в республиканскую. Самое главное, что за период реализации проектов

---

<sup>25</sup> Рябцев В. Экологические последствия массового туризма на Байкале / Activatica [Электронный ресурс] 6.06.2017. URL: <http://activatica.org/problems/view/id/546/version/779> (дата обращения 30.05.2018).

<sup>26</sup> Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2015 году». М.: Министерство природных ресурсов и экологии РФ, 2016. С. 241.

так и не удалось создать инфраструктуру очистки бытовых стоков. В марте 2017 года даже вышла статья в *The New York Times* под названием «Будущее российского озера зависит от туристов и туалетов»<sup>27</sup>.

Неподдельный ужас в Прибайкалье вызвала информация о том, что подписан Меморандум с китайской компанией "Чжунцзинсинь" о создании вокруг озера Байкал туристических объектов с инфраструктурой на сумму 11 млрд долларов<sup>28</sup>. Остается надеяться, что в этой информации больше пиара, чем здравого смысла.

Усилия по рекламированию отдыха на Байкале дали свои плоды. За период 2010–2014 гг. произошло почти двукратное увеличение потока туристов на Байкал<sup>29</sup>. В 2015 г. Иркутскую область и Республику Бурятия посетило 2401,5 тыс. только официально зарегистрированных туристов<sup>30</sup>. Сегодня турпоток оценивается в 3 млн человек в год (2 млн — на Иркутском побережье и около 1 млн — в Бурятии)<sup>31</sup>. К 2025 год турпоток на Байкале планируется увеличить до пяти миллионов человек<sup>32</sup>. Самый большой поток туристов приходится на Прибайкальский национальный парк (ПНП). В его состав входит и остров Ольхон — сердце Байкала — фантастический по красоте остров с трагической судьбой.

Остров Ольхон — святилище, культовый центр, сакральная прародина бурятского народа — ныне превращен в туристическую Мекку. Из-за режима ПНП возводить сооружения на острове можно только в населенных пунктах. Выход был найден в многократном расширении территорий поселений, которые застраиваются турбазами (площадь населенных пунктов составляет уже 10% площади острова). Если в пик сезона 2016 года общую численность одновременно находящихся на острове туристов оценивается в 18 тыс. человек, то в 2017 году — уже в 22–23 тыс. (местное

---

<sup>27</sup> *Макфаркуар Н.* Будущее российского озера зависит от туристов и туалетов / InoPressa [Электронный ресурс] 14.03.2017. URL: <https://www.inopressa.ru/article/14Mar2017/nytimes/lake.html> (дата обращения 30.05.2018).

<sup>28</sup> *Дементьева Е.* Китай вложит 11 млрд долларов в туризм на Байкале / Российская газета [Электронный ресурс] 24.10.2016. URL: <https://rg.ru/2016/10/24/reg-sibfo/kitaj-vlozhit-11-milliardov-dollarov-v-turizm-na-bajkale.html> (дата обращения 30.05.2018).

<sup>29</sup> *Евстропьева О.В.* Развитие туристической системы на Байкальской природной территории // География и природные ресурсы. 2016. № 5. С. 189.

<sup>30</sup> Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2015 году». М.: Министерство природных ресурсов и экологии РФ, 2016. С. 236.

<sup>31</sup> Иркутская область и Бурятия ждут в Год экологии новых возможностей для сохранения Байкала / ТАСС. [Электронный ресурс] 9.10.2016. URL: <http://tass.ru/sibir-news/3857398> (дата обращения 30.05.2018).

<sup>32</sup> *Еланчинцев Е.* Новая программа по развитию Байкала предполагает увеличить турпоток до 5 млн к 2025 году / ТАСС [Электронный ресурс] 6.09.2016. URL: <http://tass.ru/obschestvo/3598550> (дата обращения 30.05.2018).

население составляет около 2 тысяч человек)<sup>33</sup>. Допустимая экологическая нагрузка превышена многократно<sup>34</sup>. Турпоток ограничивает только пропускная способность переправы. Строительство новых дорог на Ольхоне увеличит поток туристов, которые «добьют» природу острова, и остров потеряет свою привлекательность для туристов. За ухудшением экологической ситуации со временем последует ухудшение социальной обстановки. Это является целью развития региона?

Для 86% населения Ольхона Байкал и прилегающие территории являются священными местами. Угрозу нарушения священных мест бурят отметили 17% респондентов независимо от их этнической принадлежности. 42% из числа опрошенных жителей Ольхона опасаются, что с развитием туризма жизнь станет хуже, так как Байкал будет загрязняться<sup>35</sup>. Интересно, что на более конкретный вопрос: «Как Вы и Ваша семья работаете с приезжающими в Ваше поселение (Ольхон) туристами?» 48,1 % ответили: «Никак не работаю, мне это не нужно»<sup>36</sup>.

Отдельно следует сказать про массовый туризм с китайским лицом. Снижение курса рубля, близость перелета и безвизовый въезд сделали поездку на Байкал доступной и привлекательной для широкого круга китайского населения с их специфическим антиэкологичным поведением (китайских туристов не любят во всем мире за их неумение себя вести). Китайский туризм в Сибирь организован так, что туристы оплачивают туры и авиабилеты в юрисдикции Китая, живут в китайских гостиницах, сувениры покупают у китайских предпринимателей, с ними работают китайские гиды. Прибыль от туризма минует как ПНП, так и местных жителей, которым остается мусор, фекалии и деградировавшая природа. «Пример «туристического уничтожения» дикой природы Ольхона ярок и непригляден», —

<sup>33</sup> *Рябцев В.* Ольхонский туризм — 2017 / Activatica [Электронный ресурс] 09.2017 URL: <http://activatica.org/blogs/view/id/3881/title/olhonskiy-turizm-2017> (дата обращения 30.05.2018).

<sup>34</sup> Сейчас нормативы нагрузки установлены Приказом Минприроды РФ от 05.03.2010 N 63 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» (Приказ Минприроды РФ от 05.03.2010 N 63 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_101354/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_101354/) (дата обращения: 30.05.2018)).

<sup>35</sup> *Шеховцова Т.Н.* Качество жизни населения и поиск региональной стратегии экономического развития (на примере Ольхонского района Иркутской области) // Наукоедение.2013. № 6. URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/60EVN613.pdf> (дата обращения 30.05.2018). С. 7.

<sup>36</sup> *Сидорова Н.В.* Социально-экологические проблемы Прибайкалья: анализ общественного мнения жителей острова Ольхон // Теория и практика общественного развития. Издательский дом ХОРС. Краснодар. 2017. № 11. С. 29–33.

пишет эколог Виталий Рябцев. «Вместо того, чтобы обсудить последствия развития туризма в ПНП, искать пути выхода из создавшейся ситуации, стараться не допустить повторения подобного в других национальных парках РФ, «ведущие специалисты заповедного дела» предпочитают рассказывать о развитии туризма уже в заповедниках»<sup>37</sup>.

Представим себе такой пример. В России действует социальная программа «Каждый россиянин должен посмотреть Большой каньон в США». Русские вкладывают средства в туристическую инфраструктуру региона (строят гостиницы, блинные, пельменные, рюмочные), летают наши чартеры, наши водители водят автобусы, наши люди производят и продают сувениры, наши гиды возят туристов. Удалось представить такое? Вряд ли. Поэтому не понятно, зачем ставить задачу показать Байкал миллиарду китайцев. Не лучше ли зарабатывать, ориентируясь на небольшое количество очень богатых китайцев?

Опросы показывают, что массовый туризм вызывает недовольство у жителей Иркутской области и Бурятии: 94% респондентов высказали обеспокоенность загрязнением Байкала туристами, 83% — строительством нелегальных гостиниц для туристов, 79% — ростом числа туристов, работников и бизнесменов из Китая. 59% опрошенных полагают, что поток туристов из Китая нужно ограничить<sup>38</sup>.

В таблице 1 обобщены факторы, влияющие в настоящее время на деградацию самого озера и его прибрежной зоны.

---

<sup>37</sup> *Рябцев В.* Застройка острова Ольхон — гибель и природы, и туризма / Activatica [Электронный ресурс] 12.12.2016. URL: <http://activatica.org/blogs/view/id/2958/title/dalneyshaya-zastroyka-ostrova-olhon-gibelna-i-dlya-prirody-i-dlya-turizma> (дата обращения 30.05.2018)

<sup>38</sup> *Иващенко Т.* Сибиряки считают, что теряют Байкал / Regnum [Электронный ресурс] 27.02.2018. URL: <https://regnum.ru/news/2384752.html> (дата обращения 30.05.2018)



Таблица 1. Влияние туризма на процессы экологической деградации на Байкале<sup>39</sup>

	Воздействие, вызывающее деградацию	Источник воздействия	Вид деградации	Комментарии
1	Загрязнение сточными водами	ЖКХ, промышленные предприятия, объекты туристической индустрии	Деградация прибрежной полосы, изменения в гидробиоценозах	Неэффективное использование выделенных финансов, стихийное развитие рынка туристических услуг
2	Замусоривание	Увеличение неорганизованного турпотока	Деградация прибрежной полосы, изменения в биоценозах	Отсутствие системы переработки и удаления мусора
3	Превышение рекреационной нагрузки	Увеличение турпотока	Деградация прибрежной полосы	Массовый туризм
4	Колебания уровня озера	ГЭС на Ангаре, нерегламентированная вырубка лесов на водосборной площади.	Деградация прибрежной полосы	Отсутствие контроля за деятельностью китайских лесозаготовителей
5	Фекальные и подсланевые стоки кораблей	Рост туризма	Изменения в гидробиоценозах	Отсутствие причальных очистных сооружений
6	Пожары на БПТ	Туристы, лесозаготовки	Изменения в биоценозах	Отсутствие мониторинга и системы оперативного реагирования
7	Изменение рыбных запасов	Перелов рыбы (браконьерство). Туризм	Снижение популяции омуля	

Как следует из таблицы, на сегодняшний день туризм является самым мощным негативным фактором, влияющим на оз. Байкал и его прибрежную зону. Первоочередными мерами по снижению процессов природной деградации на Байкале являются: создание очистных систем в населенных пунктах и на турбазах; организация сбора и очистки отходов байкальского флота; решение проблемы ТБО на берегах Байкала. Главным же является приведение турпотока в соответствие с предельно допустимыми рекреационными нагрузками на природные территории.

Председатель Попечительского совета Фонда «Озеро Байкал» Эдуард Войтенко высказал важную мысль, что Байкальской природной территории следовало бы сконцентрироваться на туристических услугах с высокой добавленной стоимостью, рассчитанных на меньший туристический поток. «Надо делать на Байкале Швейцарию,

<sup>39</sup> Таблица составлена автором на основе работ: *Корытный Л.М.* Байкальские приоритеты // Мир Байкала. 2017. №1 (53). С.42–45; *Рябцев В.* Застройка острова Ольхон — гибель природы, и туризма. Activatica. 12.12.2016. URL: <http://activatica.org/blogs/view/id/2958/title/dalneyshaya-zastroyka-ostrova-olhon-gibelna-i-dlya-prirody-i-dlya-turizma> (дата обращения 30.05.2018); *Рябцев В.* Ольхонский туризм — 2017. Activatica. 6.09.2017, URL: <http://activatica.org/blogs/view/id/3881/title/olhonskiy-turizm-2017> (дата обращения 30.05.2018).

а не Таиланд», — пишет он<sup>40</sup>. Для статуса Байкала как всемирного памятника природы больше подходит развитие экологического туризма<sup>41</sup>. Такой туризм, во-первых, не нарушает целостность экосистем, а во-вторых, выгоден местному населению. Экологический туризм по своей сути дорогой туризм, он не может быть массовым. Сама массовость туристического потока перечеркивает возможность полноценного общения человека с дикой природой, что и должно составлять смысл отдыха на Байкале.

Подведем некоторые итоги. Обладание уникальным природным объектом, каким является озеро Байкал, накладывает на российское государство ответственность за его сохранение и рациональное использование. Задача государственного управления обеспечить устойчивое развитие данной территории, что предполагает сохранение экосистемы озера и обеспечение достойной жизни местного населения. К сожалению, можно констатировать, что управленческие решения федерального центра принимаются без понимания особенностей местной жизни и без учета мнения местного населения. Как результат — принимаемые управленческие решения противоречивы (ограничение хозяйственной деятельности населения и организация многомиллионного потока туристов), несистемны (перевод земель в ООПТ и увеличение в них потока туристов), непоследовательны (набор запрещённых видов хозяйственной деятельности меняется под влиянием «высших соображений»), непрофессиональны (отсутствует учет даже ближайших последствий принимаемых решений), нелогичны и непатриотичны (зачем нужно допускать на нашу территорию китайский бизнес вообще и китайских туристов в частности, если регионы не имеют с этого доходов). Создается впечатление, что эти управленческие решения возникают под лоббистским влиянием определенных групп, чьи сиюминутные финансовые интересы превалируют над экономическими, экологическими и социальными целями развития региона и страны. Не удивительно, что при таком уровне управления мы опять услышим, что Россия не может эффективно использовать свои природные ресурсы и ей нужно «помочь»<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Еще один человек предлагает создавать на Байкале «Швейцарию, а не Таиланд» / Иркутская торговая газета [Электронный ресурс] 26.04.2017. URL: <http://irkorgnews.ru/baikalland-novosti/esche-odin-chelovek-predlagaet-sozdavatb-na-baykale-shveytsariyu-a-ne-tayland> (дата обращения 30.05.2018)

<sup>41</sup> Экологический туризм, согласно определению Фонда дикой природы, - это туризм, включающий путешествия в места с относительно нетронутой природой, с целью получить представление о природных и культурно-этнографических особенностях данной местности, который не нарушает при этом целостности экосистем и создает такие экономические условия, при которых охрана природы и природных ресурсов становится выгодной для местного населения. (Экологический туризм на пути в Россию. Принципы, рекомендации, российский и зарубежный опыт. Тула: Гриф и К, 2002. С. 11).

<sup>42</sup> *Вершинина В.Ю.* Конфликтогенный потенциал Байкала в 21 веке // Актуальные проблемы современных международных отношений. 2014. № 3. С. 48–53.

**Список литературы:**

1. Федеральный закон от 01.05.1999 N 94-ФЗ (ред. от 28.06.2014) «Об охране озера Байкал» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/2157025/> (дата обращения: 30.05.2018).
2. Приказ Минприроды РФ от 05.03.2010 N 63 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_101354/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_101354/) (дата обращения: 30.05.2018).
3. Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2015 году». М.: Министерство природных ресурсов и экологии РФ, 2016.
4. Барсуков В. Проблема с дурным запахом. Экология Байкала стала заложницей амбиций чиновников Минприроды / Независимая газета [Электронный ресурс] 21.11.2012. URL: [http://www.ng.ru/ideas/2017-11-21/7\\_7119\\_baykal.html](http://www.ng.ru/ideas/2017-11-21/7_7119_baykal.html) (дата обращения 30.05.2018).
5. Вершинина В.Ю. Конфликтогенный потенциал Байкала в 21 веке // Актуальные проблемы современных международных отношений. 2014. № 3. С. 48–53.
6. Дементьева Е. Китай вложит 11 млрд. долларов в туризм на Байкале / Российская газета [Электронный ресурс] 24.10.2016. URL: <https://rg.ru/2016/10/24/reg-sibfo/kitaj-vlozhit-11-milliardov-dollarov-v-turizm-na-bajkale.html> (дата обращения 30.05.2018).
7. Евстропьева О.В. Развитие туристической системы на Байкальской природной территории // География и природные ресурсы. 2016. № 5. С. 184–195.
8. Еланчинцев Е. Новая программа по развитию Байкала предполагает увеличить турпоток до 5 млн к 2025 году / ТАСС [Электронный ресурс] 6.09.2016. URL: <http://tass.ru/obschestvo/3598550> (дата обращения 30.05.2018).
9. Иркутская область и Бурятия ждут в Год экологии новых возможностей для сохранения Байкала / ТАСС. [Электронный ресурс] 9.10.2016. URL: <http://tass.ru/sibir-news/3857398> (дата обращения 30.05.2018).
10. Иващенко Т. Сибиряки считают, что теряют Байкал / Regnum [Электронный ресурс] 27.02.2018. URL: <https://regnum.ru/news/2384752.html> (дата обращения 30.05.2018).

11. Еще один человек предлагает создавать на Байкале «Швейцарию, а не Тайланд» / Иркутская торговая газета [Электронный ресурс] 26.04.2017. URL: <http://irkorgnews.ru/baikalland-novosti/esche-odin-chelovek-predlagaet-sozdavatb-na-baykale-shveytsariyu-a-ne-tayland> (дата обращения 30.05.2018).
12. *Калихман Т.П.* Особо охраняемые природные территории Байкальского региона // Известия РАИ. Серия географическая. 2017. № 3. С. 75–86.
13. *Колотов А.* Байкал: присвоен чиновниками и захвачен китайцами / Красноярск, экология, будущее [Электронный ресурс] 13.02.2018. URL: <http://www.aakolotov.ru/2018/2661> (дата обращения 30.05.2018)
14. Континентальинвест получил от Базэла 25,2% акций БЦБК / Взгляд [Электронный ресурс] 30.06.2010. URL: [https://vz.ru/news/2010/6/30/414551\\_print.html](https://vz.ru/news/2010/6/30/414551_print.html) (дата обращения 30.05.2018).
15. *Корытный Л.М.* Байкальские приоритеты // Мир Байкала. 2017. №1 (53). С. 42–45.
16. Критерии включения объектов в Список Всемирного наследия / Фонд "Охрана природного наследия" [Электронный ресурс] URL: <http://www.nhpfund.ru/world-heritage/criteria.html> (дата обращения 30.05.2018).
17. *Кроль М.* Развитие местных сообществ как основа улучшения качества жизни людей / Cloudwatcher. Лаборатория социальных инноваций [Электронный ресурс] URL: <http://www.cloudwatcher.ru/analytics/3/view/13/>. (дата обращения 30.05.2018)
18. *Латин В.А.* Природа муниципальной власти и местного самоуправления в России // Личность. Культура. Общество. 2000. Т. 2. № 1. С. 42–52.
19. *Макфаркуар Н.* Будущее российского озера зависит от туристов и туалетов / InoPressa [Электронный ресурс] 14.03.2017. URL: <https://www.inopressa.ru/article/14Mar2017/nytimes/lake.html> (дата обращения 30.05.2018).
20. Нет «распилам»: почему закрывают особые экономические зоны / Федеральное Агентство Новостей [Электронный ресурс] 9.06.2016. URL: <https://riafan.ru/528581-net-raspilam-pochemu-zakryvayut-osobyie-ekonomicheskie-zony> (дата обращения 30.05.2018)
21. Об изменении границ водоохранной зоны озера Байкал / Правительство России [Официальный сайт]. 20 марта 2018. URL: <http://government.ru/docs/31936/> (дата обращения 30.05.2018).
22. *Остром Э.* Управляя общим, Эволюция институтов коллективной собственности. М.: Челябинск. Ирисэн Социум. 2016.

23. *Радкау Й.* Природа и власть. Всемирная история окружающей среды. М.: ВШЭ, 2014.
24. *Родионова Т.* Байкал фактически забирают у жителей Бурятии / Infpol [Электронный ресурс] 17.07.2015, URL: <https://www.infpol.ru/news/society/67455-baykal-fakticheski-zabirayut-u-zhiteley-buryatii/> (дата обращения 30.05.2018).
25. Россияне считают символом России озеро Байкал – ВЦИОМ / Новые известия [Электронный ресурс] 3.10.2013. URL: [https://newizv.ru/news/culture/03-10-2013/190117-rossijane-schitajut-simvolom-rossii-ozero-bajkal-vciom?dont\\_show\\_full\\_version=yes.](https://newizv.ru/news/culture/03-10-2013/190117-rossijane-schitajut-simvolom-rossii-ozero-bajkal-vciom?dont_show_full_version=yes.) (дата обращения 30.05.2018).
26. *Рябцев В.* Застройка острова Ольхон — гибель и природы, и туризма / Activatica [Электронный ресурс] 12.12.2016. URL: <http://activatica.org/blogs/view/id/2958/title/dalneyshaya-zastroyka-ostrova-olhon-gibelna-i-dlya-prirody-i-dlya-turizma> (дата обращения 30.05.2018).
27. *Рябцев В.* Ольхонский туризм — 2017 / Activatica [Электронный ресурс] 09.2017 URL: <http://activatica.org/blogs/view/id/3881/title/olhonskiy-turizm-2017> (дата обращения 30.05.2018)
28. *Рябцев В.* Экологические последствия массового туризма на Байкале / Activatica [Электронный ресурс] 6.06.2017. URL: <http://activatica.org/problems/view/id/546/version/779> (дата обращения 30.05.2018).
29. *Сидорова Н.В.* Социально-экологические проблемы Прибайкалья: анализ общественного мнения жителей острова Ольхон // Теория и практика общественного развития. Издательский дом ХОРС. Краснодар. 2017. № 11. С. 29–33.
30. *Туголонов К.А.* Мое дело сказать правду / ИД ЭКОС [Электронный ресурс] 2018. URL: [http://www.binm.ru/books/2018/01\\_%D0%A2%D1%83%D0%BB%D0%BE%D1%85%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2\\_%D0%9C%D0%BE%D1%91\\_%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%BE\\_%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%82%D1%8C\\_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B4%D1%83.pdf](http://www.binm.ru/books/2018/01_%D0%A2%D1%83%D0%BB%D0%BE%D1%85%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2_%D0%9C%D0%BE%D1%91_%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%BE_%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D1%82%D1%8C_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B4%D1%83.pdf) (дата обращения 30.05.2018)
31. *Фоменко Г.А.* Управление природоохранной деятельностью. Основы социокультурной методологии. М.: Наука. 2004.
32. *Фоменко Г.А., Фоменко М.А.* Экономический транзит и охрана природы. Социокультурные аспекты. Ярославль: Научно-исследовательский проектный институт «Кадастр», 2016.

33. *Шеховцова Т.Н.* Качество жизни населения и поиск региональной стратегии экономического развития (на примере Ольхонского района Иркутской области) // Наукovedение.2013. № 6. URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/60EVN613.pdf> (дата обращения 30.05.2018).
34. Экологический туризм на пути в Россию. Принципы, рекомендации, российский и зарубежный опыт. Тула: Гриф и К, 2002.
35. *Элликсон Р.* Порядок без права. Как соседи улаживают споры. М.: Изд. Института Гайдара, 2017.
36. *Яковлева И.А., Булатова В.Б., Куклина С.К.* Роль экологического туризма в развитии особо охраняемых природных территорий и экономики региона // Экономические науки. 2015. № 11. С. 1058–1064.

*Khovavko I.Yu.*

## **On the Problems of the Baikal Region in the Context of Modern Russian Environmental Policy**

Irina Yu. Khovavko — DSc (Econ.), Associate professor, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, the Russian Federation.

E-mail: [hovavko@econ.msu.ru](mailto:hovavko@econ.msu.ru)

### **Annotation**

The complexity of the World Natural Heritage site "Lake Baikal" unified management is associated with a large area, a multi-level administrative division and the presence in its composition of lands for various purposes. The natural resources of Lake Baikal are in the sphere of interests conflict of a) the international community (protection of the World Natural Heritage site), b) local residents who rightly believe that local people should have special rights to the natural resources of the territory and c) tourism business, that has become in recent years the main factor in the ecological degradation of the coastal part of Lake Baikal. The purpose of this article is to analyze and evaluate from the point of view of the sustainable development theory management decisions related to the development of the Baikal natural territory (zoning of territory and the development of mass tourism).

The task of public administration is to ensure the sustainable development of the Baikal region, which implies conservation of the lake's ecosystem and ensuring a decent life for the local population. Zoning of territory and creation of tourist clusters is a part of economic and ecological policy of the state. In the work it is shown that the administrative decisions of the federal center taken without understanding the peculiarities of local life and without taking into account the opinion of the local population do not reflect the interests of the country and the region.

### **Key words:**

Baikal natural territory, nature protection zoning, social capital, ecological conflicts, ecological tourism.