

---

## О СИСТЕМЕ МЕР ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ НА БАЙКАЛЬСКОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ

---

**Бардаханова Таисия Борисовна,**

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник лаборатории экономики природопользования Байкальского института природопользования СО РАН; tbard@binm.bsnet.ru

В статье предложена дифференциация мер по регулированию природопользования на Байкальской природной территории с учетом природных особенностей той или иной территории, характера и масштабов воздействия на окружающую среду.

**Ключевые слова:** Байкальская природная территория, центральная экологическая зона, буферная экологическая зона, экологическая регламентация, административные и экономические методы регулирования, экологизация экономического развития.

Обобщение эколого-экономической литературы, посвященной разработке теоретических идей, представлений и основных принципов взаимосвязи между экономическим развитием и окружающей природной средой, позволяет сделать вывод, что в ходе практического применения различных экологических инструментов в нашей стране и за рубежом отрабатываются и развиваются подходы и методы интернализации внешних издержек. Предлагаются различные критерии оценки и отбора инструментов природопользования. Так, авторы работы [1] выделяют следующие основные критерии: эффективность, справедливость, реализуемость, гибкость, стабильность и социально-политическую приемлемость. Достижение экологических целей должно осуществляться наиболее рациональным, сберегающим затраты путем, справедливым в отношении распределения последствий введения инструментов между различными социальными группами и субъектами хозяйствования. Эффективное регулирование должно быть обеспечено источниками информации и объемом необходимых данных для обоснования и расчетов, а также для контроля за соблюдением. Инструменты регулирования должны быть гибкими в условиях постоянных изменений и в то же время стабильными с точки зрения формирования стимулов к инновациям и долгосрочным инвестициям в целях достижения лучших природоохран-

ных решений. Социально-политическая приемлемость инструментов предполагает поддержку и согласие на применение со стороны различных слоев общества.

Важно здесь отметить, что все предлагаемые выше критерии предполагают, что управленческие инструменты должны оцениваться с точки зрения тех издержек, с которыми сопряжено их применение. На наш взгляд, применение этих критериев к выбору инструментов связано с необходимостью экономического анализа и количественного определения экологических издержек производства. Характерной особенностью последних, как отмечается в работе [2], является взаимозависимость и взаимодополняемость основных составляющих: путем увеличения затрат по одной из этих составляющих можно добиться снижения затрат по другим.

В настоящей работе поставлена цель – определить систему мер по совершенствованию регулирования природопользования на Байкальской природной территории с учетом природных особенностей той или иной территории, характера и масштабов воздействия на окружающую среду.

В силу уникальности экосистемы озера Байкал как объекта Мирового природного наследия режим пользования природными ресурсами в бассейне озера Байкал отличается от правового режима, устанавливаемого для иных водных объектов на территории России: выделено понятие «Байкальская природная территория», определены 3 экологические зоны, принят единственный Федеральный закон регионального действия «Об охране озера Байкал», установлены особые условия осуществления хозяйственной деятельности и особые нормативы воздействия на природную среду региона.

Понятие «Байкальская природная территория» охватывает территории, формирующие водный массив Байкала, т.е. водосборный бассейн озера, и те территории, которые оказывают негативное воздействие на состояние озера. В Байкальскую природную территорию входят территории трех субъектов Российской Федерации: Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края. По данным государственного доклада [3], на 01.01.2012 г. общая площадь Байкальской природной территории составляет 386, 16 тыс. км<sup>2</sup>, из них: Республика Бурятия – 220,44 тыс. км<sup>2</sup> (57,1%), Иркутская область – 110,12 тыс. км<sup>2</sup> (28,5%), Забайкальский край – 55,6 тыс. км<sup>2</sup> (14,4%). Следует отметить, что площадь БПТ превышает суммарную площадь всех заповедников и национальных парков России (317 тыс. км<sup>2</sup>).

Байкальская природная территория по степени влияния на озеро Байкал разделена на 3 экологические зоны (4). Центральная экологическая зона (89,1 тыс. км<sup>2</sup> – 23,07% от площади Байкальской природной территории) совпадает по границам с Участком мирового природного наследия. Буферная экологическая зона (217,97 тыс. км<sup>2</sup> – 56,45% от площади Байкальской природной территории) включает оставшуюся часть водосборного бассейна озера. Зона атмосферного влияния (79,09 тыс. км<sup>2</sup> – 20,48% от площади Байкальской природной территории) включает прилегающие к Байкалу

районы Иркутской области, в которых размещены крупные предприятия, загрязняющие из-за преобладающего северо-западного направления ветров воздушную среду Байкала.

62,7% территории Бурятии, на которой проживает 98,1% населения республики, входит в Байкальскую природную территорию, занимая 64,3% центральной экологической зоны (57,27 тыс. км<sup>2</sup>) и 74,5% буферной экологической зоны (162,37 тыс. км<sup>2</sup>).

13,8% площадь территории Иркутской области входит в Байкальскую природную территорию и занимает 35,7% (31,83 тыс. км<sup>2</sup>) центральной экологической зоны и 99% – практически всю зону атмосферного влияния (78,29 тыс. км<sup>2</sup>). На Байкальской природной территории проживает 54% населения Иркутской области.

Немного меньшая, чем в Иркутской области, часть территории Забайкальского края (12,9%) входит в Байкальскую природную территорию, но в отличие от Бурятии и Иркутской области вся эта территория относится к буферной экологической зоне, составляя 25,5% площади этой зоны (55,6 тыс. км<sup>2</sup>). Доля населения Забайкальского края, проживающего на Байкальской природной территории, составляет 15,6%.

Республика Бурятия занимает более половины площади как всей Байкальской природной территории, так и центральной экологической зоны, в которой действуют наиболее строгие запреты и ограничения, установленные специальным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.08.2001 № 643 [5]. На Байкальской природной территории проживает практически все население республики. Поэтому экологическая регламентация хозяйственной деятельности на Байкальской природной территории охватывает все социально-экономические процессы, происходящие в республике, и оказывает большое влияние на формирование основных показателей социально-экономического развития Республики Бурятия и качества жизни местного населения. По материалам Росстата, по показателю «ВРП на душу населения» Республика Бурятия среди субъектов РФ упала с 38-го места – в 2004 г. до 53-го места – в 2009 г. (рис. 1). Увеличилось отставание республики по среднедушевому ВРП от среднероссийского показателя: в 2004 г. – 1,25 раза, в 2009 г. – 1,75 раза.

По объему инвестиций в основной капитал на одного жителя Республика Бурятия пока существенно отстает от СФО и среднероссийского уровня (рис. 2), хотя в последние два года по сравнению с 2007 г. этот разрыв несколько уменьшился.

Введение рядом правительственных постановлений особого режима природопользования в бассейне оз. Байкал является ярким примером преимущественно административного метода управления. Ужесточение требований к природопользованию в регионе привело не только к значительному росту затрат, связанных с охраной окружающей среды, но и способствовало возникновению дополнительных производственных затрат в различных от-

раслях хозяйства, которые стали сдерживать рост показателей эффективности всей региональной экономики [6-8]. Проведенный в вышеуказанных работах ретроспективный анализ последствий введения в регионе экологической регламентации позволяет сделать вывод о том, что принятие директив об ограничениях хозяйственной деятельности не сопровождалось предварительной оценкой и сопоставлением затрат на достижение поставленных целей и экономически просчитанных результатов.

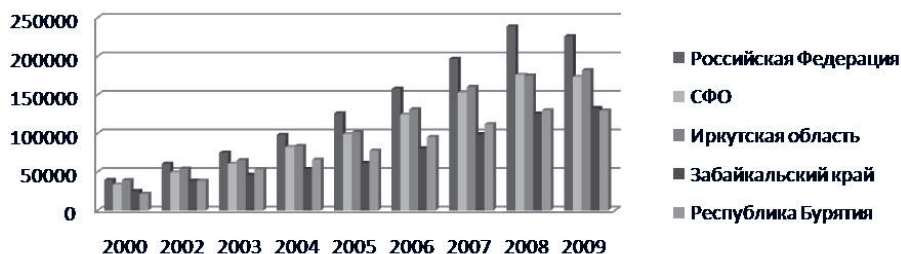


Рис. 1. Динамика показателя валового регионального продукта на душу населения Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края, руб./чел.

Источник: Статистический сборник «Регионы России. Социально-экономические показатели», Росстат, 2011 г.

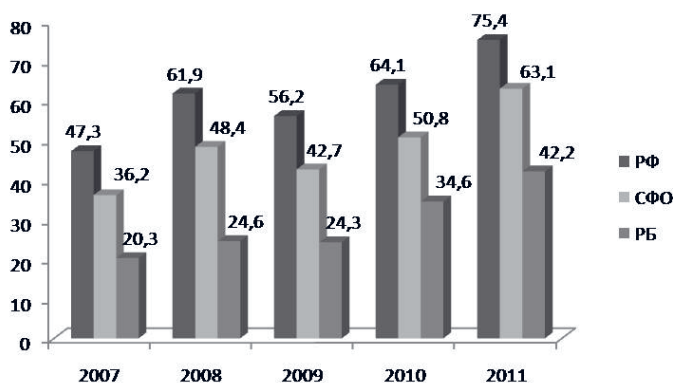


Рис. 2. Динамика показателя удельных инвестиций в Республике Бурятия, тыс. руб./чел.

Источник: Статистический сборник «Регионы России. Социально-экономические показатели», Росстат, 2011 г.

В настоящее время во многих странах сложился своеобразный симбиоз из административных и рыночных механизмов; поиск оптимальных регуляторов продолжается. Значительные результаты, достигнутые развитыми странами в природоохранной области, стали возможны не только вследствие огромных финансовых ассигнований на эти цели, но и высокой эффективности проводимых работ, постоянного поиска новых инструментов решений поставленных задач, приведения их в точное соответствие с характером решаемых проблем.

Большое значение в последние годы приобрела программно-целевая организация экологической деятельности. Она также предполагает обязательное наличие тщательно выверенных целей, соотносенных с объемом предстоящих работ, действенного финансового механизма и этапных оценок реализуемых программ. В практике нашей страны, в том числе и в Байкальском регионе, по большей части работа в данном направлении давно ведется [9].

Во многих работах [10, 11 и др.] подчеркивается взаимосвязь и взаимозависимость макроэкономической политики (структурной перестройки, финансово-кредитной и налоговой политики, субсидий в ту или иную отрасль экономики, реформы цен и др.) и экологической политики. При традиционном подходе проведение «большой» экономической политики часто влечет за собой такие экологические последствия, что необходима разработка дополнительных экологических программ по их нейтрализации или специальных мероприятий по стабилизации экологической ситуации. В самом общем виде авторы указанных выше работ выделяют три типа механизмов природопользования («догоняющий», «стимулирующий», «подавляющий»).

В реальной действительности данные механизмы природопользования не существуют в чистом виде. Неизбежно их сочетание. Многое зависит от конкретных технологий, производств и видов деятельности, а также природных особенностей и устойчивости той или иной территории. В табл. обобщены некоторые рекомендации по применению различных инструментов регулирования природопользования в зависимости от характера воздействия на окружающую среду.

В настоящее время в России в процессе внедрения методов регулирования природопользования превалируют элементы первого типа механизма. В перспективе с позиций экологизации экономического развития целесообразно сочетание стимулирующего и жесткого механизмов природопользования. Особенно это актуально для тех комплексов и территорий, где характер и масштабы хозяйственной деятельности имеют большое воздействие на окружающую среду или особые экологические ограничения. Так, например, к общим для всей Байкальской природной территории целям экологической политики относится поддержание и развитие образа Байкала как мировой и национальной ценности, требующей сохранения озера как уникальной экосистемы, и прямого ограничения производства на особо ценных участках, которым грозит потеря биоразнообразия или нарушение целостности экосистем.

Достижению этой цели служит получение конкурентных преимуществ и дополнительной финансовой поддержки территории в связи с охраной оз. Байкал, включая разработку и реализацию федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории», принятой Правительством Российской Федерации в августе 2012 г.

Таблица

## Воздействие на окружающую среду и инструменты регулирования природопользования

Масштабы воздействия	Экологические проблемы	Цели политики	Механизмы и инструменты		
			«Догоняющие»	«Подавляющие»	«Стимулирующие»
Деградация ценных объектов	Потеря биоразнообразия, нарушение целостности экосистем	Сохранение экосистем, ограничение производства	Компенсационные меры	Прямые запреты и ограничения деятельности	Привлечение инвестиций на структурную перестройку, внедрение экологически безопасных технологий, развитие альтернативных видов деятельности
Локальное и дисперсное воздействие	Отдельные проблемы использования природных ресурсов, транспортное, химическое загрязнение, перенос загрязнения	Ликвидация последствий, развитие экологически безопасных технологий и альтернативных видов деятельности	Сокращение выбросов, улучшение информационного обеспечения, контроля и учета, мониторинг	Штрафы, совершенствование платы за загрязнение	Плата за загрязнение, за использование природных ресурсов на рентной основе, заключение добровольных экологических соглашений, экологически безопасное топливо, энергосбережение, органическое сельское хозяйство, почвозащитное земледелие, межрегиональные экологические соглашения
Воздействие традиционных комплексов (ТЭК и др.)	Истощение ресурсов, отходы, загрязнение воздуха, воды, рекреативация территорий	Внедрение экологически безопасных технологий, ликвидация последствий	Сокращение выбросов, улучшение информации и учета, мониторинг	Жесткие контроль, экспертиза и налоги, штрафы и плата за загрязнение	Ограничения на разработку новых месторождений, инвестиции на смену технологий, плата за природные ресурсы на рентной основе, льготы/налоги на экологически чистую/опасную продукцию, рыночные методы
Воздействие крупных городских агломераций	Загрязнение воздуха, воды, отходы, перенаселенность, шум	Здоровье населения и городской среды	Реабилитация территорий и компенсационные меры	Ограничение развития грязных производств	Жесткая правовая, налоговая, кредитная политики, рыночные методы, возмещение ущерба, инвестиции в экологическую инфраструктуру
Зоны экологического бедствия	Истощение природных ресурсов, токсические отходы, опустынивание и пр.	Санация и диверсификация производства	Программы выхода из кризиса и реабилитации территорий	Жесткая правовая, налоговая, кредитная политика	Стимулирование развития новых чистых и альтернативных видов деятельности

Приоритетными мерами регулирования в центральной экологической зоне Байкальской природной территории являются прямые запреты и ограничения экологически опасных видов деятельности, компенсационные меры в форме привлечения бюджетных инвестиций на финансирование строительства необходимых объектов экологической инфраструктуры или перепрофилирования вредных производств. Переориентация же хозяйственной деятельности в этой экологической зоне на экологически приемлемые формы, создание альтернативных видов деятельности, включая развитие цивилизованных форм туризма, органического земледелия, обеспечение гармоничного сочетания населенных пунктов и субъектов хозяйственной деятельности с уровнем устойчивости природных ландшафтов, требуют привлечения частных инвестиций и продуманной системы их государственной поддержки. Определенные шаги в этом направлении предпринимаются. На федеральном уровне приняты решения о создании особых экономических зон туристско-рекреационного типа на побережье Байкала в Иркутской области и Республике Бурятия, создаются региональные туристско-рекреационные и автотуристские кластеры, оказывается государственная поддержка инициативам по развитию познавательного туризма на ООПТ региона и пр. Но практическая реализация многих проектов сталкивается с комплексом организационно-правовых и экономических проблем [12].

Основными целями экологической политики в буферной экологической зоне Байкальской природной территории являются сокращение сбросов и выбросов загрязняющих веществ, а также оптимизация структуры использования природных ресурсов с ориентацией на стабилизацию водорегулирующих и средообразующих функций наземных экосистем, реабилитация территорий и реализация программ возмещения накопленного экологического ущерба в зонах экологического бедствия. Неотъемлемой частью развития сельского и лесного хозяйства в буферной экологической зоне Байкальской природной территории является разработка специальных мер стимулирования и внедрения неистощительных методов организации производства.

Для зоны атмосферного влияния Байкальской природной территории приоритетными целями политики являются последовательное уменьшение выбросов в атмосферу на основе внедрения экологически безопасных технологий, обеспечение экологически оптимального уровня режима озера Байкал, экологическая оценка и оптимизация планов развития топливно-энергетического комплекса и сопряженных производств территории.

Основные промышленные узлы всего Байкальского региона, являясь центрами загрязнения атмосферного воздуха, водных и почвенных ресурсов (своего рода «горячими точками»), требуют разработки и применения самого широкого круга инструментов правовой, налоговой, кредитной политики, методов страхования и возмещения ущерба. Требуется разработка системы

мер по привлечению государственных и частных инвестиций в создание современной экологической инфраструктуры и реализация неотложных мер по компенсации накопленного прошлого ущерба, реабилитации ряда территорий, которые приближаются к ситуации экологического бедствия. В числе таких зон Южно-Байкальский промышленный узел с расположенным на его территории печально известным Байкальским целлюлозно-бумажным комбинатом, Закаменский промышленный узел с техногенными отвалами прекратившего деятельность Джидинского вольфрамово-молибденового комбината и пр.

Разработка и реализация системы дифференцированных мер регулирования природопользования на Байкальской природной территории будет способствовать в долгосрочной перспективе превращению экологических ограничений в конкурентные преимущества для развития на территории экологически ориентированной экономики и бизнеса.

#### **Список источников**

1. Пахомова, Н.В. Экологический менеджмент [текст] / Н.В. Пахомова, А. Эндрес, К. Рихтер. – СПб.: Питер, 2003. – 544 с.
2. Рюмина, Е.В. Экономический анализ ущерба от экологических нарушений эколого-экономических взаимодействий [текст] / Е.В. Рюмина // Ин-т проблем рынка РАН. – М.: Наука, 2009. – 331 с.
3. Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2011 году» [текст]. – М., 2012.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 06 сентября 2000 г. № 661 «Об экологическом зонировании Байкальской природной территории и информировании населения о границах БПТ, её экологических зон и об особенностях режима экологических зон» [текст] // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 49 (2 ч.). – Ст. 5256.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.08.2001 № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» (в ред. от 13.01.2010 №1) [текст] // «РГ». – Федеральный выпуск № 5088. – 20 января 2010 г.
6. Проблемы экологизации экономического развития региона с особым статусом природопользования [текст] / А.С. Михеева, Л.М. Хандажарова, Т.Б. Бардаханова и др. // Инженерная экология. – 2012. – № 4. – С. 42 – 49.
7. Методология определения экологических затрат региона [текст] / Т.Б. Бардаханова, А.С. Михеева, С.Д. Пунцукова, Б.Л. Раднаев – Улан-Удэ: БНЦ СО РАН, 2001. – 128 с.
8. Пунцукова, С.Д. Формирование экономического механизма устойчивого лесопользования в регионах с экологическими ограничениями [текст] / С.Д. Пунцукова. – Новосибирск: Наука, 2012. – 264 с.
9. Михеева, А.С. Программно-целевые подходы и методы в управлении региональным природопользованием (на примере Байкальской природной территории) [текст] / А.С. Михеева. – Улан-Удэ: БНЦ СО РАН, 2006. – 183 с.



10. Гирусов, Э.В. Экология и экономика природопользования [текст] / Э.В. Гирусов, С.Н. Бобылев, А.Л. Новоселов, Н.В. Чепурных. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Единство, 2002. – 519 с.

11. Голуб, А.А. Рыночные методы управления окружающей средой [текст] / А.А. Голуб, Е.Б. Струкова, Д. Дудек, Г.В. Сафонов. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 287 с.

12. Бардаханова, Т.Б. Правовое обеспечение экологически ориентированного развития туризма на Байкале [текст] / Т.Б. Бардаханова // Проблемы окружающей среды в бассейне озера Байкал и роль «зеленой экономики» в их решении. – Улан-Удэ: БНЦ СО РАН, 2013. – С. 100 – 112.

---

## **A SYSTEM OF MEASURES FOR ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN THE BAIKAL NATURAL TERRITORY**

---

**Bardakhanova Taisiya Borisovna,**

Ph. D. of Economy, Baikal Institute for Nature Management SD RAS;  
tbard@binm.bsnet.ru

In article differentiation of measures for environmental management regulation in the Baikal natural territory taking into account natural features of this or that territory, character and scales of impact on environment is offered.

**Keywords:** Baikal natural territory, the central ecological zone, a buffer ecological zone, environmental regulation, administrative and economic methods of regulation, the greening of economic development.