

Т.Б. Бардаханова¹

ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОЗДАНИЯ ТУРИСТСКИХ ЗОН В БАССЕЙНЕ ОЗЕРА БАЙКАЛ

Создание особых экономических зон (ОЭЗ), в том числе в сфере туризма, нацелено на формирование точек роста на специально выделенных территориях за счет привлечения инвестиций на льготных условиях. Как отмечается в работе [1], «... крупномасштабные инвестиционные программы по созданию новых туристских направлений в Сибири еще только разворачиваются. Не везде они идут гладко». В процессе создания и развития туристских зон на Байкальской природной территории, где функционирует режим ограниченной хозяйственной деятельности, возникает целый ряд проблем правового, управленческого и организационного характера, решение которых будет способствовать повышению эффективности управления зонами и росту экономики региона.

Озеро Байкал с прилегающей территорией, включенное в список Мирового природного наследия ЮНЕСКО, имеет большой потенциал для туризма и отдыха. Рекреационные ресурсы территории концентрируются, в основном, вдоль береговой линии Байкала протяженностью около 2000 км. Здесь расположены уникальные ландшафты, участки, пригодные для размещения объектов для туризма и отдыха. В настоящее время туризм как отрасль, приносящая серьезный доход, находится в стадии становления.

Несмотря на то что в последние годы рынок туризма в Бурятии характеризуется устойчивой положительной динамикой и по туристическому потенциалу в рейтинге агентства «Эксперт РА» республика поднялась с 26-го места в 2008 г. на 14-е в 2011 г. [2], вклад туристического сектора в ВРП не превышает 1%. Цивилизованное развитие туризма в рамках создания ОЭЗ на Байкальской природной территории с учетом всех экологических аспектов должно превратить действующие экологические ограничения в реальное конкурентное преимущество. По данным [3], туризм является одним из самых высоких отраслевых мультипликаторов ВВП: на 1 доллар прямого вклада в туризме приходится 3,2 доллара вклада в других отраслях. Важнейшей научной и практической задачей является обеспечение таких условий развития туризма на Байкале, которые способствуют диверсификации экономики региона, снижению зависимости от сырьевой промышленной специализации и увеличению доли сферы услуг в валовом региональном продукте.

Создание ОЭЗ широко используется в качестве механизма диверсификации экономики и регионального развития как в развитых, так и в развивающихся странах. Основные понятия, виды особых экономических зон в России и за рубежом, порядок и условия их создания, правовой режим широко обсуждаются в научной литературе [4–6]. Региональным аспектам эколого-экономического обоснования развития туристско-рекреационных зон на примере национального парка «Куршская коса» и методическим подходам к оценке эффективности мероприятий при строительстве объектов на особо охраняемых природных территориях и в курортных зонах посвящены работы [7, 8]. Результаты анализа экономиче-

¹ *Таисия Борисовна Бардаханова*, старший научный сотрудник лаборатории экономики природопользования Байкальского института природопользования Сибирского отделения РАН, канд. экон. наук, e-mail.: tbard@binm.bsnet.ru

ских перспектив развития туризма на Байкале на основе социологических обследований, оценки социальных и экологических рисков приведены в работе [9].

Цель настоящего исследования — выявить основные пробелы и противоречия в законодательстве, регулирующем создание и развитие туристских зон в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, и предложить ряд первоочередных мер по его совершенствованию. Рассматриваются экологические аспекты организации туристской деятельности на Байкале, отвечающие природоохранным нормам и требованиям при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов туризма и инфраструктуры.

Механизмом формирования современного туристско-рекреационного комплекса является кластерный подход. Ядром кластера и инструментом стимулирования регионального экономического роста и привлечения инвестиций на территории Республики Бурятия выступает федеральная ОЭЗ туристско-рекреационного типа «Байкальская гавань», решение о создании которой было принято постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 68. Одновременно с федеральной ОЭЗ в Бурятии предусмотрено формирование новых туристских кластеров в границах 8 муниципальных образований республики, которым в соответствии с региональным законодательством придан статус зон экономического благоприятствования туристско-рекреационного типа. Включение 4 туристских кластеров Республики Бурятия в федеральную целевую программу «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)», утвержденную в 2011 г., должно способствовать привлечению федеральных средств. Статус региональных зон экономического благоприятствования туристско-рекреационного типа позволяет обеспечить их дорожной и инженерной инфраструктурой за счет республиканского бюджета, а также использовать механизм налоговых преференций (понижение ставки налога на прибыль до 13,5%, освобождение от уплаты налога на имущество и др.). Достаточно подробно туристские зоны Бурятии описаны в работе [2].

Важнейшим условием эффективной реализации планов по созданию федеральной и региональных туристских зон является нормативно-правовое обеспечение туризма (см. таблицу). Федеральным законом от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (далее — Закон о Байкале) предусмотрено экологическое зонирование Байкальской природной территории. Центральная экологическая зона включает в себя озеро Байкал с островами, водоохранную зону озера Байкал, а также особо охраняемые природные территории, прилегающие к озеру. К буферной экологической зоне относится территория российской части бассейна озера Байкал за исключением центральной экологической зоны.

Вопросы хозяйственной деятельности в центральной экологической зоне регулируются Водным, Лесным, Земельным, Градостроительным кодексами Российской Федерации, Федеральными законами «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране озера Байкал». Основным из принятых во исполнение законов нормативных правовых актов является постановление Правительства Российской Федерации от 30.08.2001 № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории». Этим постановлением в соответствии с п. 3 ст. 6 Закона о Байкале существенно ограничивается хозяйственная деятельность в указанной зоне. В частности, запрещаются рубки главного пользования в лесах 1-й категории, добыча ряда полезных ископаемых (в том числе общераспространенных), строительство автомобильных и железных дорог, строительство зданий и сооружений различного назначения за границами населенных пунктов, ряд других видов деятельности, необходимых для нормального функционирования и развития поселений.

Новые границы центральной экономической зоны Байкальской природной территории были утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от

Проблемы и противоречия в законодательстве, регулирующем создание и развитие туристских зон на Байкале

Положения действующего законодательства	Нормативный правовой акт	Проблемы и противоречия, предложения по внесению изменений в законодательство
Запрет на новое строительство зданий и сооружений, инженерных сооружений за границами существующих населенных пунктов	Пост. № 643	Пост. Правительства РФ от 19.05.2009 № 435 внесены изменения в пост. № 643: запрет на строительство зданий и сооружений, инженерных сооружений, размещение туристских объектов и пр. не распространяется на ОЭЗ ТРТ в ЦЭЗ БПТ
Запрет на добычу полезных ископаемых, в том числе общераспространенных	Пост. № 643	Требуется внесение изменений в пост. № 643 о снятии запрета на разработку месторождений минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов, их добычу и иное использование в границах ОЭЗ ТРТ в ЦЭЗ БПТ
На территории ОЭЗ ТРТ допускаются разработка месторождений минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов, их добыча и иное использование	Ч. 5 ст. 4 ФЗ от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ» (далее — ФЗ об ОЭЗ)	
В центральной экологической зоне запрещается перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий	Ст. 11 ФЗ о Байкале	Для обеспечения функционирования ОЭЗ туристско-рекреационного типа необходимо осуществлять перевод земель лесного фонда в земли особо охраняемых территорий и объектов, предусмотрев возможность такого перевода в Законе о Байкале и Земельном кодексе РФ
Разрешен перевод земель лесного фонда, занятых защитными лесами, или земельных участков в составе таких земель в земли других категорий при создании туристско-рекреационных ОЭЗ	П. 4 ст. 11 ФЗ от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»	
Правовой режим защитных лесов и запрет на проведение сплошных рубок лесных насаждений	Ст. 103 и 104 Лесного кодекса РФ, ст. 11 Закона о Байкале, пост. № 643	На леса, расположенные на ООПТ и в водоохраных зонах, независимо от категории земель распространяется запрет сплошных рубок. Пост. № 643 и Лесной кодекс РФ допускают строительство инженерной, транспортной, энергетической инфраструктуры, но Закон о Байкале и пост. № 643 устанавливают однозначный запрет на сплошные рубки и перевод земель лесного фонда в земли иных категорий, что приводит к невозможности строительства инженерной, транспортной и энергетической инфраструктуры.
Леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях, а также в водоохраных зонах, относятся к защитным лесам	Ч. 2 ст. 102 Лесного кодекса РФ	
Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам	Ч. 2 ст. 10 Лесного кодекса РФ	

<p>Положения действующего законодательства</p>	<p>Нормативный правовой акт</p>	<p>Проблемы и противоречия, предложения по внесению изменений в законодательство</p>
<p>В защитных лесах допускаются сплошные рубки деревьев и кустарников, если строительство, реконструкция, эксплуатация объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для целей, связанных с развитием инфраструктуры, не запрещены или не ограничены законодательством РФ</p>	<p>Ст. 21 Лесного кодекса РФ</p>	<p>В НПА необходимо внести изменения о возможности сплошных рубок защитных лесов для строительства, реконструкции и эксплуатации объектов ОЭЗ и инфраструктуры на прилегающей к ней территории</p>
<p>В лесах, расположенных в границах ОЭЗ, допускаются строительство, реконструкция и эксплуатация объектов инфраструктуры в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются, если в плане обустройства и материально-технического оснащения туристско-рекреационной ОЭЗ определены зоны планируемого освоения лесов</p>	<p>Ст. 2.3 ФЗ об ОЭЗ</p>	<p>Проведение выборочных рубок осложняется отсутствием механизма выдачи разрешений на рубку лесных насаждений в защитных лесах</p>
<p>Порядок освоения лесов в границах ОЭЗ (на землях особо охраняемых территорий и объектов) не регламентирован</p>	<p>Лесной кодекс РФ</p>	<p></p>
<p>Предоставление гражданам, юридическим лицам лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности</p>	<p>Гл. 6 Лесного кодекса РФ</p>	<p>Поскольку большая часть земельных участков, включенных в границы ОЭЗ, относится к категории земель особо охраняемых территорий и объектов, защитные леса, находящиеся на указанных землях, выведены из юрисдикции Федерального агентства лесного хозяйства как не относящиеся к лесному фонду</p>
<p>Договор купли-продажи лесных насаждений</p>	<p>Гл. 7 Лесного кодекса РФ</p>	<p></p>
<p>Органом, наделенным полномочиями в отношении лесных насаждений, расположенных на землях особо охраняемых территорий и объектов, является Федеральная служба по надзору в сфере природопользования</p>	<p>Пост. Правительства РФ от 30.07.004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования»</p>	<p>Полномочия Службы ограничены регулированием санитарных рубок в составе мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов и не предусматривают регулирование выборочных либо сплошных рубок лесных насаждений. Необходимо внесение изменений в ФЗ об ОЭЗ в части расширения полномочий органов управления ОЭЗ функциями по регулированию лесных отношений в защитных лесах, расположенных в границах ОЭЗ</p>

27.11.2006 № 1641-р. Включение в центральную экологическую зону малых рек и их водосборных территорий расширило ее площадь до 90 тыс. км² (почти в 4 раза). Разработка технико-экономического обоснования проекта и подача заявки на создание федеральной ОЭЗ туристско-рекреационного типа на Байкале проходили в условиях старых границ. В настоящее время федеральная ОЭЗ «Байкальская гавань» и три другие региональные туристские зоны полностью входят в современные границы центральной экономической зоны Байкальской природной территории и на них распространяются ограничения, установленные постановлением № 643. Органы государственной власти (как со стороны субъектов Российской Федерации, расположенных на Байкальской природной территории, так и федеральные ведомства) приложили немало усилий для снятия ограничений на развитие туризма. В 2009 г. были внесены изменения в законодательство и разрешено строительство зданий и сооружений, инженерных сооружений, размещение туристских объектов и т.п. в центральной экологической зоне Байкальской природной территории. В настоящее время требуется доработка указанного выше постановления в части исключения из перечня запрещенных видов деятельности разработки и добычи минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов на территории ОЭЗ туристско-рекреационного типа. Напомним, что Федеральным законом от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» в ОЭЗ туристско-рекреационного типа (в отличие от всех других) допускается добыча минеральных вод.

Перспективы развития и темпы строительства объектов туристской индустрии и обеспечивающей инфраструктуры в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории тормозятся комплексом законодательных проблем, связанных с использованием лесных земель (см. таблицу). К основным из них относятся:

- запрет перевода земель лесного фонда, занятых защитными лесами, в земли других категорий;
- правовой режим защитных лесов и запрет на проведение в них сплошных рубок лесных насаждений.

Без снятия этих запретов и внесения соответствующих изменений в Закон о Байкале и Земельный кодекс РФ невозможны полномасштабное строительство и эксплуатация объектов ОЭЗ и инфраструктуры на прилегающей к ней территории. Пока же строительство инфраструктурных объектов федеральной ОЭЗ «Байкальская гавань» ведется выборочными рубками на земельных участках, находящихся в границах земель населенных пунктов и на которые не распространяются обозначенные ограничения. Проведение выборочных рубок также осложняется отсутствием механизма выдачи разрешений на рубку в защитных лесах. Полномочия Федеральной службы по надзору в сфере природопользования распространяются на лесные насаждения, расположенные на землях особо охраняемых территорий и объектов, только в части регулирования санитарных рубок в составе мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов и не предусматривают регулирование выборочных либо сплошных рубок лесных насаждений. Представляется целесообразным расширение полномочий органов управления особыми экономическими зонами в части регулирования лесных отношений в защитных лесах, расположенных в границах федеральной ОЭЗ, и внесение соответствующих изменений в Закон об ОЭЗ. Правительство Республики Бурятия предложило ввести Временный регламент лесопользования на территории федеральной ОЭЗ «Байкальская гавань» с указанием функций, исполнителей и вопросов, решение которых необходимо на каждом этапе работы. Такая временная мера позволяет заниматься подготовкой участков под строительство объектов.

Существует ряд других проблем законодательного характера, связанных с полномочиями по выдаче разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию объектов, распо-

женных в границах особой зоны, заключением долгосрочных договоров аренды земельных участков и пр. Для их разрешения принимаются меры временного характера (Временный регламент лесопользования, дополнительные соглашения и пр.). Перечисленные пробелы и противоречия в действующем законодательстве затягивают процесс формирования такой федеральной зоны.

Развитие туризма на Байкале также может сопровождаться рядом негативных последствий, обусловленных стихийным, неконтролируемым характером туристской деятельности и недостаточными мощностями инфраструктуры. Резиденты туристских зон в центральной и буферной экологических зонах Байкальской природной территории должны соблюдать нормативы допустимого воздействия на экосистему Байкала при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов туризма и инфраструктуры. Организация туристской деятельности на Байкальской природной территории должна отвечать следующим экологическим принципам:

1. Интеграция развития туризма и охраны окружающей среды. Туристская деятельность должна быть совместима с частью международных, национальных, региональных и местных планов рационального природопользования.
2. Охрана биоразнообразия и бережное отношение к природной среде при строительстве и эксплуатации инфраструктуры и туристских объектов.
3. Неистощительное использование природных ресурсов. Во избежание избыточной концентрации туристов и превышения допустимых нагрузок на ограниченные ресурсы необходимо установить более эффективное распределение прибытий в течение года.
4. Снижение потребления, отходов и загрязнения.
5. Учет местной культуры и традиций в архитектуре зданий и сооружений. Архитектурные решения должны гармонизировать с окружающей средой и ландшафтами.
6. Обеспечение сохранности исторических памятников.
7. Обеспечение участия местного населения в планировании туризма, направленного на защиту окружающей среды.
8. Обучение персонала основам устойчивого туризма, охраны окружающей среды, культуры, законодательства в целях повышения качества туристских услуг.
9. Туризм как элемент воспитания: информирование туристов о местных традициях, обычаях, природе.
10. Соответствие туристской деятельности размерам, природе, характеру и емкости физической и социальной среды территории.

Обязательными элементами работ по созданию региональных туристских зон в Байкальском регионе должны стать разработка ОВОС на возводимые объекты, учет требований и детализация нормативов допустимых воздействий на экосистему Байкала, функциональное зонирование территорий, разработка правил организации туризма и отдыха, внедрение системы ИСО-14000, ежегодный экологический аудит объектов туристских зон.

Основные направления реализации перечисленных принципов и обеспечения «экологичности» формирующихся и планируемых к созданию туристских зон на Байкале:

1. Максимальное использование естественного рельефа местности с минимальными планировочными работами на этапе подготовки проектов планировок и разработки проектно-сметной документации на строительство туристских и инфраструктурных объектов.
2. Изучение мест обитания редких, исчезающих и особо ценных видов животных при проектировании объектов с целью их сохранения. На этом этапе должны быть предусмотрены все требования по охране памятников природы (в охранной зоне (в радиусе 200 м) не должны производиться строительные работы). В проекты проведения планируемых работ (строительных, землеустроительных, земляных, хозяйственных и иных) следует

включить разделы об обеспечении сохранности обнаруженных объектов археологического наследия, которые предполагают установление зон охраны объектов культурного наследия.

3. Разработка мероприятий по минимизации рисков и ущерба природной среде (очистка сточных вод, введение современных очистных сооружений, противоэрозийные мероприятия, оптимизация транспортных маршрутов, применение специальной техники, оборудования и пр.). В частности, водоотведение должно быть организовано на основе применения современных технологий очистки сточных вод с использованием активированного угля (биосорбирование) и озонирования без применения хлора. Необходимо предусмотреть использование различных машин для очистки пляжей, приточных вод и вод озера; обеспечение туристов новыми видами транспорта, снаряжения и оборудования, использование которых исключило бы нанесение ущерба природе. Движение автомобильного транспорта осуществляется только по магистральной дороге, а на территории участков оно должно быть ограничено. На въезде необходимо оборудовать автостоянки, внутри территории зон движение должно осуществляться на экологически безопасных видах транспорта (велосипедах, электротранспорте). Это позволит снизить выбросы в атмосферный воздух от автомобильного транспорта, используемого большинством туристов.

4. Реализация комплекса мер и принципов энергоресурсосбережения на этапе проектирования объектов (минимизация энергозатрат на тепло- и электроснабжение зданий и сооружений, использование «солнечной архитектуры», утилизация сбросного тепла и пр.).

5. Применение экологически чистых строительных материалов (преимущественно местных ресурсов) и технологий при создании объектов.

6. При эксплуатации комплекса должны быть предусмотрены меры по сортировке и возможно полной утилизации отходов жизнедеятельности (ТБО и органических отходов).

7. Оптимизация систем тепло- и электроснабжения объектов с максимально возможным использованием местных экологически чистых возобновляемых источников энергии. Отказ от создания местных котельных на угле и жидком топливе. Система энергоснабжения должна быть построена на принципах оптимального сочетания местных источников энергоснабжения (солнце, ветер, биомасса, мини-ГЭС, геотермальные системы теплоснабжения с тепловыми насосами и др.) и сетевой электроэнергией с учетом сезонных и суточных графиков выработки энергии на ВИЭ и графиков ее потребления. Сетевая электроэнергия должна рассматриваться как экологически чистый резервный источник. Интересным представляется создание экологических полисов [10] или опытно-демонстрационных комплексов, автономно функционирующих на основе использования перспективных экологически чистых технологий и возобновляемых источников энергии. В перспективе в центральной экологической зоне Байкальской природной территории возможно создание модельных экологических поселений туристической направленности.

8. Организация службы мониторинга состояния компонентов окружающей среды, включающей надзор и контроль (в том числе государственный) за осуществлением проектов создания туристских кластеров.

При правильной организации создание туристско-рекреационных ОЭЗ на Байкале может оказать положительный мультипликативный эффект на весь территориально-хозяйственный комплекс региона. Проведенные нами предварительные расчеты показывают, что за счет развития туризма и сопутствующих видов деятельности (сельского хозяйства, строительства, промышленности строительных материалов, индустрии развлечений, производства сувенирной продукции, общественного питания, торговли и т.д.)

объем упущенных выгод и потерь экономики Республики Бурятия из-за экологических ограничений на Байкальской природной территории может быть сокращен почти вдвое.

Для эффективного развития и функционирования туристских зон в бассейне озера Байкал на основе принципов устойчивого развития туризма необходимы дальнейшее совершенствование законодательства, организация работ по проведению инвентаризационных обследований природных объектов, оценке ситуации, прогнозу возможных экологических изменений и последующих наблюдений для выявления направлений изменения состояния этих объектов и разработки корректирующих мероприятий.

Список литературы

1. *Тихомиров, С.В.* Туризм как новая специализация Сибири / С. В. Тихомиров, И. В. Мусиенко // ЭКО. – 2012. – № 9. – С. 4–12.
2. *Максанова, Л. Б.- Ж.* Опыт государственного регулирования туризма в Республике Бурятия / Л. Б.- Ж. Максанова // ЭКО. – 2012. – № 9. – С. 13–23.
3. *Мусиенко, И.В.* Туриндустрия России в зеркале международных сопоставлений / И. В. Мусиенко, С. В. Тихомиров // ЭКО. – 2012. – № 9. – С. 40–56.
4. *Лисица, В.Н.* Особые экономические зоны в Российской Федерации / В. Н. Лисица. – Новосибирск: РИФ-Новосибирск, 2010. – 150 с.
5. *Приходько, С.В.* Особые экономические зоны. Консорциум по вопр. приклад. экон. исслед., Канад. агентство по междунар. развитию [и др.]. / С. В. Приходько, Н. П. Волков. – М.: ИЭПП, 2007. – 268 с.
6. *Батыров, М.В.* Административно-правовые основы функционирования особых экономических зон в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юр. наук. / М. В. Батыров. – М., 2011. – 30 с.
7. *Потравный, И.М.* Эколого-экономическое обоснование развития туристско-рекреационной зоны на территории национального парка «Куршская коса»: региональный аспект / И. М. Потравный, Л. И. Старкова, М. В. Терешина // Вестник Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова. – 2012. – № 5 (47). – С. 100–106.
8. *Потравный, И.М.* Методические подходы к оценке эффективности мероприятий при строительстве объектов на особо охраняемых природных территориях и в курортных зонах / И. М. Потравный, Н. Н. Мальцева, А. Ю. Вега // Экономика природопользования. – 2010. – № 2. – С. 75–89.
9. *Хандажапова, Л.М.* Экономические, экологические и социальные проблемы развития туризма на Байкале / Л. М. Хандажапова, Н. Б. Лубсанова // ЭКО. – 2012. – № 9. – С. 13–23.
10. *Плотникова, Г.А.* Экополис как модель устойчивого развития территории / Г. А. Плотникова // Экономика природопользования. – 2010. – № 6. – С. – 14–21.