



БАЗАРОВ Борис Ванданович –

член-корреспондент РАН, председатель президиума БНЦ СО РАН, директор Института монголоведения, буддологии и тибетологии СО РАН
670047, Россия, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, 8.
bazarov60@mail.ru

ПОТАПОВ Леонид Васильевич –

д.э.н., профессор, ведущий научный сотрудник отдела региональных экономических исследований
БНЦ СО РАН
orei.bnc@mail.ru

ОХРАНА ОЗЕРА БАЙКАЛ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ БАЙКАЛЬСКОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ

ON THE PROTECTION OF BAIKAL LAKE AND THE SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE BAIKAL NATURAL AREA

В статье рассматриваются специфические особенности Байкальской природной территории как уникального природного объекта, где природоохранная и хозяйственная деятельность регулируется специальным федеральным законом через создание госкорпорации. Автор сравнивает стратегию развития Байкала с программой президента США Ф. Рузвельта по управлению развитием долины реки Теннесси за счет государственных инвестиций, которая изменила экономику патриархальных аграрных районов Юга и действует до сих пор.

Анализ проблем территории позволяет сделать вывод об отсутствии эффективной системы управления охраной и социально-экономическим развитием Байкальской природной территории. Одновременно отмечаются преимущества региональной госкорпорации в США, которая обеспечивает успешное сотрудничество федерального правительства, муниципалитетов, разделенных административными границами штатов, частного бизнеса в целях прорывного развития территории долины реки Теннесси.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, озеро Байкал, Байкальская природная территория

The article considers specific features of the Baikal natural area as a unique natural object where nature conservation and economic activity are regulated by a special federal law in order to create a state corporation. The author compares the strategy of the Baikal development program with the F.D. Roosevelt's program of the development of the Tennessee River region, where the public corporation that completely changed the economy of the patriarchal agricultural southern regions is still working.

The analysis of the Baikal natural territory's problems allows making a conclusion that an effective system of management of conservation and socio-economic development of the Baikal natural territory is missing. The author also demonstrates the prospects and benefits of the regional state corporation which lead to a booming development of the Tennessee River region through the successful cooperation of the federal government, municipalities, state authorities and private business.

Keywords: socio-economic development, Baikal Lake, Baikal natural area

Сложность проблемы охраны уникальной экологической системы оз. Байкал, являющегося объектом Всемирного природного наследия ЮНЕСКО, противоречивость требований особого режима хозяйственной деятельности

и задач социально-экономического развития Байкальской природной территории (БПТ) требуют принятия решений на федеральном уровне. В связи с невозможностью комплексного решения данной проблемы в приемлемые сроки только за счет

использования действующих рыночных механизмов необходима государственная поддержка и координация природоохранных мероприятий и мер по социально-экономическому развитию региона. Сбалансированного рассмотрения социально-экономических и экономических задач Байкальской природной территории требует и ст. 5 федерального закона «Об охране озера Байкал»¹.

После принятия в 2005 г. решения о прекращении действия ФЦП «Экология и природные ресурсы России»² проблемная ситуация на БПТ значительно ухудшилась. И в настоящее время охрана оз. Байкал не имеет реальной системы финансового обеспечения и координирования исполнения природоохранных и социально-экономических мероприятий. Не решает указанные проблемы и ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории»³, т.к. в ней не представлены социально-экономические проблемы.

Специфика Байкальской территории как уникального природного объекта состоит в том, что она не получает экономических преимуществ от эксплуатации природных ресурсов, а, напротив, несет повышенные затраты. Вследствие этого затраты производителя становятся выше рыночных. Отсюда следует вывод о необходимости субсидирования развития БПТ для выполнения задачи сохранения уникального природного объекта.

Площадь БПТ составляет 386,0 тыс. кв. км при населении в 2,4 млн чел., что составляет 21% населения Дальнего Востока и Байкальского региона. Неисполнение ст. 5 федерального закона «Об охране озера Байкал» (далее – закон № 94-ФЗ) может нанести непоправимый ущерб

БПТ и оз. Байкал. Что касается ФЦП «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на 2013–2018 годы»⁴, то в нее не включены важнейшие инфраструктурные проекты Забайкальской индустриальной зоны, Бурятской индустриальной зоны и Иркутской обл. При таких подходах в социально-экономическое развитие Байкальского региона изначально закладывается режим стагнации. Кроме того, БПТ, включающая оз. Байкал, является единственной территорией в России, где природоохранная и хозяйственная деятельность регулируются законом № 94-ФЗ, ст. 22 которого предусматривает формирование правительством РФ федеральных целевых программ в области охраны оз. Байкал.

Достижение установленной ст. 5 закона № 94-ФЗ сбалансированности решения социально-экономических задач и задач охраны уникальной системы оз. Байкал является проблемой, полностью соответствующей приоритетным задачам социально-экономического развития Российской Федерации. Эта проблема соответствует приоритетным направлениям, указанным в Концепции долгосрочного развития Российской Федерации на период до 2020 г.⁵:

– снижение антропогенной нагрузки и загрязнения водных объектов, улучшение состояния и восстановления водных объектов, в первую очередь источников питьевого водоснабжения и их экосистем;

– вовлечение в хозяйственный оборот водных ресурсов для решения проблем дефицита пресной воды;

– создание туристско-рекреационных кластеров на территориях с уникальными природными ресурсами и природными ландшафтами, а также богатым историко-культурным наследием.

¹ Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об охране озера Байкал».

² Постановление Правительства РФ от 07.12.2001 № 860 «О Федеральной целевой программе “Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)”».

³ Постановление Правительства РФ от 21.08.2012 № 847 (ред. от 26.12.2013) «О Федеральной целевой программе “Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы”».

⁴ Постановление Правительства РФ от 06.12.2013 № 1128 «О Федеральной целевой программе “Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на 2013–2018 годы”».

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 17.05.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного развития Российской Федерации на период до 2020 года».



БПТ располагается на территориях трех субъектов РФ – Республики Бурятия, Иркутской области, Забайкальского края, экономика которых несет дополнительную по сравнению с другими субъектами РФ нагрузку, связанную с исполнением закона № 94-ФЗ, в т.ч. обусловленную установленными ограничениями хозяйственной деятельности в центральной экологической зоне БПТ, применением повышающего коэффициента 2,0 к платежам за негативное воздействие на окружающую среду. Экономическая нагрузка на субъекты РФ, связанная с выполнением положений закона № 94-ФЗ, выражается и в повышенных расходах и упущенных выгодах.

В наибольшей степени такие упущенные выгоды проявляются в сельском хозяйстве, лесопромышленном комплексе и промышленности Республики Бурятия и достигают 9 млрд руб. в год. Это связано с тем, что значительная часть территории республики (62,7%) находится на БПТ, на которой проживает 93% населения республики. Повышенные расходы снижают конкурентоспособность продукции предприятий, а экологические ограничения влияют на социально-экономическое развитие территорий и ставят их в неравное положение с другими субъектами РФ. Охарактеризованная нагрузка не компенсируется государством и мировым сообществом, несмотря на то что оз. Байкал является объектом особой охраны и включено в список объектов Всемирного природного наследия.

Собираемые с коэффициентом 2,0 платежи, во-первых, не используются по целевому назначению, а во-вторых, их совершенно недостаточно для проведения необходимых природоохранных мероприятий. К тому же по сложившейся практике после ликвидации в 2001 г. экологических фондов все платежи за негативное воздействие на природу в значительной мере направляются на погашение общих бюджетных расходов. Распределение средств, поступивших от платы за негативное воздействие на окружающую среду, регулируется

федеральными законами о федеральном бюджете РФ и соответствующими законами субъектов федерации на текущий год. При этом лишь некоторая часть этих средств расходуется на природоохранные мероприятия. В целом система охраны оз. Байкал в настоящее время не имеет единого финансирования и не обеспечивает скоординированное выполнение природоохранных мероприятий.

Способом решения вопроса целевого использования платежей за негативное воздействие на окружающую среду на БПТ, а также конкретного скоординированного осуществления мероприятий по охране оз. Байкал и создания системы их финансирования может быть только разработка и утверждение федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории».

Таким образом, указанные проблемы говорят об отсутствии эффективной системы управления охраной и социально-экономическим развитием БПТ, что было отмечено на 2-м международном форуме «Байкальский диалог». Межрегиональный характер, разнообразие, сложность, взаимосвязь и противоречивость множества экологических, социальных и экономических проблем, сложившихся к настоящему времени на БПТ, обуславливают необходимость не только применения программно-целевого метода их разрешения, но и создания государственной корпорации по охране и развитию Байкальской природной территории. При этом цели и задачи создания любой госкорпорации территориального характера заключаются в развитии конкретной территории. Это в полной мере относится и к госкорпорации Байкальской природной территории, деятельность которой будет выражаться:

- 1) в создании зон опережающего развития за счет реализации комплексных программ (проектов) на территории Байкальской природной территории;

- 2) территориальном развитии всего водосборного бассейна оз. Байкал;

3) социальных изменениях, влекущих за собой снижение оттока населения и повышение уровня доходов и жизни населения Байкальской природной территории;

4) сбалансированном решении социально-экономических и экологических задач на Байкальской природной территории;

5) развитии городов и населенных пунктов Байкальской природной территории.

Госкорпорация по охране и развитию Байкальской природной территории создается путем 100%-процентных государственных инвестиций и напрямую подчиняется президенту РФ. Основным механизмом создания и развития госкорпорации являются:

– федеральный закон о создании госкорпорации по охране и развитию Байкальской природной территории, который определит структуру управления госкорпорации, ее задачи, устанавливает механизм финансирования, определит механизм приобретения имущества в собственность госкорпорации, а также механизм использования ее доходов;

– федеральная целевая программа по охране оз. Байкал и социально-экономического развития Байкальской природной территории на долгосрочный период до 2020 г.

Сегодня резко возрос интерес к институту государственных корпораций в США и других странах мира. Это обусловлено рядом обстоятельств: во-первых, жесткие бюджетные рамки заставляют правительство США искать новые финансовые ресурсы и снижать расходы; при этом деятельность государственных корпораций является экономически более эффективной, чем прямое государственное вмешательство в рыночные механизмы. Во-вторых, как показывает практика, конгресс США предоставляет государственным корпорациям преференции чаще, чем другим организациям. В-третьих, государственные корпорации соответствуют концепции так называемого нового государственного управления, которая призвана поддерживать пред-

принимательство, принятие рисков и внедрение практики управления, типичной для частного бизнеса, в государственное управление. С другой стороны, признается, что государственные корпорации не являются панацеей от всех проблем государственного управления. Тем не менее классическим примером государственного регулирования проблемного региона является управление развитием долины р. Теннесси, для осуществления которого в 1933 г. был принят закон США об организации государственной корпорации, именуемый «Администрация долины Теннесси» (*TVA*)¹. В мае 2013 г. корпорации исполнилось 80 лет. За счет государственных инвестиций был создан мощнейший гидроэнергетический кластер, изменивший экономику патриархальных аграрных районов Юга США. Основной причиной создания этой государственной корпорации стал экономический кризис 1929 г. Для проекта *TVA* была разработана долгосрочная федеральная программа. Ее основой стала серия комплексных проектов в бассейне р. Теннесси, охватывающих широкий спектр вопросов (судоходство, борьба с паводками, наблюдение за режимом рек, производство электроэнергии и электрификация, орошение, удаление стоков, водоснабжение, рекреация, охрана окружающей среды, регулирование стока и др.). Несмотря на разнообразие решаемых проблем, сосредоточив самые различные функции в одних руках (государства), программа *TVA* запустила быструю индустриализацию региона и охрану окружающей среды. После Второй мировой войны *TVA* стала главным поставщиком электроэнергии в США. В рамках проекта было построено несколько гидроэлектростанций, навигационный канал длиной 650 миль, расширено железнодорожное сообщение. Были построены новые школы, создана система контроля за уровнем воды. Строительство электростанций помогло сельскохозяйственному

¹ Закон «Об управлении развитием водного, энергетического и сельского хозяйства долины реки Теннесси – *TVA*» от 18.05.1933, штат Алабама, США (*Tennessee Valley Authority – ACT*).



региону развить промышленное производство. Компании, благодаря дешевой электроэнергии, потянулись в регион.

Поэтому в основу создания госкорпорации по охране и развитию БПТ нами заложен именно этот опыт регионального программирования, который является примером успешного сотрудничества федерального правительства, муниципалитетов штатов, разделенных административными границами, частного бизнеса. Межрегиональный характер, разнообразие, сложность, взаимосвязь и противоречивость множества экологических, социальных и экономических проблем, сложившихся к настоящему времени на Байкальской природной территории, обуславливают необходимость применения программно-целевого метода их разрешения и создания государственной корпорации по охране и развитию Байкальской природной территории.

Основными результатами создания госкорпорации должны стать:

— полное и всестороннее выполнение обязательств РФ в части сохранения оз. Байкал как уникального объекта Всемирного природного наследия ЮНЕСКО;

— достижение на Байкальской природной территории социально-экономического уровня, превышающего аналогичный уровень в субъектах РФ.

Таким образом, государственная корпорация в современном мире представляет собой альтернативный способ присутствия государства в областях, где развитие не может осуществляться иными способами. Так как для создания каждой корпорации необходимо принятие специального закона, законодатель имеет возможность создавать государственные корпорации исходя из конкретных задач. В целом, в мире будущее государственных корпораций оценивается как перспективное.

БОДРОВА Елена Владимировна –

д.и.н., профессор, заведующий кафедрой истории Московского государственного университета приборостроения и информатики

107996, Россия, г. Москва, ул. Стромынка, д. 20.

evbodrova@mail.ru

О РОЛИ ВНЕШНЕГО ФАКТОРА В КОНТЕКСТЕ МОДЕРНИЗАЦИИ

THE ROLE OF EXTERNAL FACTOR IN THE CONTEXT OF MODERNIZATION

В статье анализируется роль внешнего фактора в проведении модернизации. В этой связи дана оценка постсоветского опыта в России. Автор делает выводы о невозможности руководствоваться прежними неолиберальными рецептами при реализации государственной экономической политики при возрастании потребности в анализе опыта реализации различных моделей модернизации, значимости субъективного, социокультурного факторов в сложившейся геополитической и экономической ситуации.

По мнению автора, необходимость осуществления «новой индустриализации» в России не означает прямое копирование зарубежного опыта, как и восстановление советской промышленности с ее структурными диспропорциями и изъянами. Но следует задуматься о значимости социальных программ, корреляции модернизационных стратегий в соответствии с традициями российского общества. Исторический опыт свидетельствует, что успешные модернизационные преобразования обеспечиваются активной ролью государства, значительными затратами, созданием благоприятных экономических условий.

Ключевые слова: модернизация, внешний фактор, Россия, экономическая и социальная политика, глобализация, традиции