

**УДК: 911.3**

ЕВСТРОПЬЕВА Оксана Владимировна – кандидат географических наук, старший научный сотрудник лаборатории экономической географии и территориального планирования Института географии им. В.Б. Сочавы СО РАН (664033, Россия, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1; golotanka1972@gmail.com)

ПОПОВ Петр Леонидович – кандидат философских наук, старший научный сотрудник лаборатории теоретической географии Института географии им. В.Б. Сочавы СО РАН (664033, Россия, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1; plp@irigs.irk.ru)

ЧЕРЕНЕВ Алексей Анатольевич – кандидат географических наук, старший научный сотрудник лаборатории георесурсоведения и политической географии Института географии им. В.Б. Сочавы СО РАН (664033, Россия, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1; tcherenev@irigs.irk.ru)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ НА БАЙКАЛЕ: ВЛАСТЬ, ТУРБИЗНЕС И НАСЕЛЕНИЕ (на примере Слюдянского района Иркутской области)

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы туристского землепользования на примере Слюдянского муниципального района Иркутской обл. – одного из наиболее рекреационно значимых байкальских районов. Авторы проводят территориальный анализ реального и разрешенного рекреационного использования земель различных категорий для целей организации туризма и отдыха на низовом «участковом» уровне. Исследование сфокусировано на рамочных условиях туристско-рекреационного развития территории, которые определены особым природоохранным режимом центральной экологической зоны Байкальской природной территории и сложившимся хозяйственным использованием.

Ключевые слова: законодательство, туристское землепользование, муниципальная власть, Слюдянский район

Введение. В течение нескольких десятков лет вопросы сохранения чистоты оз. Байкал широко обсуждались в СССР, затем в Российской Федерации. В наши дни состояние Байкала остается в центре внимания специалистов и общественности. И.В. Гурлев в своей работе, опубликованной в журнале «Власть», указывает на основные экологические проблемы оз. Байкал [Гурлев 2019]. Приведенный им перечень представлен фактами, за каждым из которых стоят реальные эколого-экономические проблемы местных сообществ: естественная ориентированность на социально-экономическое развитие сообразно современному образу жизни и условиям рынка и одновременно необходимость следования строгим рамкам природоохранных ограничений становятся взаимоисключающими без привлечения новых организационных, законодательно-правовых, технологических подходов к организации хозяйства и жизнедеятельности. В этих условиях тормозится реализация любых программ развития территории, как природоохранных, так и социально-экономических.

Федеральное и муниципальное управление земельными ресурсами в целях туристско-рекреационной деятельности в центральной экологической зоне Байкальской природной территории (ЦЭЗ БПТ) (Слюдянский район) осуществляется в соответствии с федеральным законодательством в сфере землепользования, отвечает принципам государственной политики в области туризма¹ и

¹ Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» от 24.11.1996 N 132-ФЗ. Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12462/ (проверено 26.01.2020).

характеризуется жесткими природоохранными ограничениями, действующими в ЦЭЗ БПТ¹. В ЦЭЗ БПТ запрещается «размещение рекреационных объектов, временных палаточных городков, туристских стоянок и стоянок транзитного транспорта за пределами особо охраняемых природных территорий и особых экономических зон туристско-рекреационного типа без утвержденных в установленном порядке документов территориального планирования, а также размещение указанных объектов на особо охраняемых природных территориях за пределами рекреационных зон»².

Туристический поток на оз. Байкал ежегодно растет на 5–10%. Подъем внутреннего туризма в РФ вызван политическими и экономическими факторами. Спрос на рекреационные услуги обуславливает развитие туристской инфраструктуры и вовлечение местного населения в турбизнес, и интересы этих хозяйствующих субъектов входят в противоречие с законодательной новеллой. Следовательно, реализация туристско-рекреационного потенциала предполагает частичный перевод земель из одной категории в другую. Другим следствием является возникновение более тесных взаимосвязей между участниками туристско-рекреационной деятельности на Байкале – органами власти, особо охраняемыми природными территориями, местным населением и турбизнесом.

Необходимость постоянного мониторинга земельных отношений определяется потребностью туристской отрасли в расширении площади земель, выделенных под развитие специфической инфраструктуры. Как следствие, возникают противоречия в системе «исполнительная власть – турбизнес – местное население – особо охраняемые природные территории».

Цель исследования заключается в выявлении особенностей рекреационного освоения побережья оз. Байкал в условиях природоохранных ограничений.

Методологическая база. Исследование было выполнено с использованием статистического, картографического, дистанционного (аэросъемка), сравнительно-географического, исторического, а также других традиционных методов и подходов.

Общая характеристика туристской сферы Слюдянского района. Байкальский регион – территория, привлекающая внимание туристов всего мира. Расположение в центре Евразийского континента определило ее высокое культурное и природное разнообразие. Наряду с использованием уникальной экосистемы Байкала как источника чистой питьевой воды, туризм стал определяющим фактором формирования структуры хозяйственной деятельности в границах Байкальской природной территории.

Наиболее активно развивающимся в плане туризма является южное побережье озера, где находится Слюдянский муниципальный район Иркутской обл. При численности проживающего в районе населения в 39,5 тыс. чел. ежегодный поток принимаемых здесь туристов превышает 250 тыс. (около 15% общего турпотока Иркутской обл.). Основной организованный турпоток генерируется горнолыжным курортом «Гора Соболиная», ландшафтно-архитектурным комплексом Кругобайкальской железной дороги, ландшафтами и вершинами хребта Хамар-Дабан, событийными мероприятиями. В 2018 г. на территории

¹ Федеральный закон от 01.05.1999 N 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (с изм. и доп.). Доступ: <https://base.garant.ru/2157025/> (проверено 26.01.2020); Постановление Правительства РФ от 30.08.2001 N 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории». – *Российская газета*. 6 сент. 2001 г. N 173 и др. сопряженные законодательные документы.

² Постановление Правительства РФ «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории» от 30.08.2001 г. N 643.

района действовали 49 коллективных средств размещения (2,8 тыс. мест). В районе ведется работа по легализации гостиничного бизнеса. В бывшем промышленном моногороде Байкальске развивается особая экономическая зона туристско-рекреационного типа «Ворота Байкала»¹.

Туристское землепользование в Слюдянском районе. В Слюдянском районе туризм объединяет в единое рекреационное пространство территории, ранее наделенные различными хозяйственными и экономическими функциями. На различных этапах тур может быть приурочен к урбанизированным (Слюдянское, Байкальское и Култукское городские поселения), сельским (Портбайкальское, Быстринское, Маритуйское, Новоснежинское и Утуликское сельские поселения) или особо охраняемым природным (южная часть Прибайкальского национального парка, государственный природный заказник регионального значения с комплексным ландшафтным профилем «Иркутный», ряд памятников природы) территориям, а также к акватории. При этом целевое назначение земель отражает основную хозяйственно-экономическую функцию, закрепленную за той или иной территорией, которая может сочетаться или вступать в противоречие с целями развития туризма, а значит, структура землепользования напрямую связана с возможностями и законодательно-правовыми ограничениями туристского развития.

Площадь Слюдянского района составляет 630,11 тыс. га. Район располагает земельным фондом, представленным всем спектром категорий земель по их целевому назначению. В табл. 1 в обобщенном виде представлен туристский потенциал земельных ресурсов района.

Земельные ресурсы территории являются основным компонентом рекреационной системы района. На территории Прибайкальского национального парка рекреационная деятельность осуществляется в зоне рекреации и познавательного туризма. В ее границах также разрешен сбор грибов, орехов, ягод, а при наличии лицензий и путевок допускается спортивная охота. Рекреационная деятельность на землях лесного фонда осуществляется на закрепленных лесных участках (на правах аренды, 15 арендаторов) с разрешением использования для осуществления рекреационной деятельности. Что касается рекреационного использования земель сельскохозяйственного назначения, то в районе имеются садоводческие некоммерческие объединения граждан, личные подсобные хозяйства и крестьянско-фермерские хозяйства (6 действующих КФХ). Все они имеют определенное отношение к реализации рекреационных потребностей граждан, однако сельский туризм нельзя считать сложившимся направлением туристско-рекреационного развития района².

Согласно данным, представленным на публичной кадастровой карте³ (анализ выполнялся в 2017–2018 гг.), в собственности граждан и юридических лиц в пределах БПТ находилось около 2,5 млн га, что составляет 5,5% площади всего земельного фонда БПТ. Доля земель, находившихся на этот период в государственной и муниципальной собственности, составляла около 42,8 млн га, или 94,5%. Дальнейший ориентир на максимальное сохранение земель в государственной и муниципальной собственности позволит иметь необходимый резерв для комплексного (в противовес стихийному) развития туристской инфра-

¹ Туристско-рекреационный отраслевой комплекс Слюдянского района по состоянию на 01.01.2019 года. – *Официальный сайт Слюдянского района*. Доступ: <http://www.sludyanka.ru/qa/5311.html> (проверено 12.12.2019).

² Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Слюдянский район на период до 2030 года. Утв. решением думы муниципального образования Слюдянский район от 31.01.2019. № 2-VI. Доступ: <http://www.sludyanka.ru/qa/6027.html> (проверено 26.01.2020).

³ Публичная кадастровая карта. – *Росреестр. Официальный сайт*. Доступ: <https://pkk5.rosreestr.ru/#x=11366370.617238587&y=8137789.4336148985&z=6> (проверено 26.01.2020).

Таблица 1

Туристский потенциал земельных ресурсов Слюдянского района

Категория земель	Доля в земельном фонде района, %	Потенциал туристского использования	Опорные объекты туристской инфраструктуры
Земли сельскохозяйственного назначения	1	Сельский туризм на базе крестьянско-фермерских хозяйств	Частные усадьбы, фермерские хозяйства, аутентичные виды жилища (избы, юрты и пр.)
Земли населенных пунктов	1	Индустрия гостеприимства, деловой, историко-культурный, конгрессный, событийный туризм	Гостиницы, гостевые дома, меблированные апартаменты, деловые и выставочные центры
Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения	0,5	Промышленный туризм, автотуризм, транзитные территории	Туристские кемпинги, центры технического обслуживания, объекты размещения общего назначения (гостиничного типа)
Земли особо охраняемых природных территорий, в т.ч. земли рекреационного назначения	24	Экологический туризм, эколого-просветительская деятельность, научный туризм	Туристско-информационные центры, оборудованные тропы и обзорные площадки, музеи природы, некапитальные и малоэтажные сооружения, вписанные в ландшафт объекты размещения посетителей
Земли лесного фонда	43	Лесная рекреация, оздоровительный отдых, экологический и спортивный туризм, промысловые занятия (сбор пищевых растений, охота)	Кордоны и зимовья, оборудованные тропы
Земли водного фонда	31	Пляжный и оздоровительный отдых, водный спортивный и круизный туризм	Оборудованные пляжи и пикниковые зоны, игровые площадки, причальные сооружения
Земли государственного запаса	0,6	Туристская специализация и характер инфраструктурных объектов определяется в процессе формирования целей развития	

структуры на берегах Байкала, в т.ч. для резервирования участков для реализации крупных инвест-проектов.

В Слюдянском районе (в границах ЦЭЗ) почти 200 участков (из более чем 18 тыс.) отведены под рекреационную деятельность. Наибольшее сосредоточение участков с разрешенным туристско-рекреационным использованием наблюдается на землях населенных пунктов (150 участков площадью 2,7 кв. км), отчасти на землях особо охраняемых территорий (25 участков площадью 6,7 кв. км) и землях лесного фонда (30 участков площадью 0,5 кв. км). Размеры участков находятся в диапазоне от 1 кв. м до 200 тыс. кв. м. Рекреационные участки тяготеют к побережью оз. Байкал и горнолыжному курорту «Гора Соболиная».

В Слюдянском районе создана особая экономическая зона туристско-рекреационного типа «Ворота Байкала». Характеризующие ее показатели: общая площадь – 756,97 га, число зарегистрированных резидентов – 6, планируемый объем инвестиций – более 2 млрд руб., объем освоенных на строительство инфраструктуры ОЭЗ в 2018 г. средств – 124,4 млн руб. В результате анализа земельного кадастра на основе публичной кадастровой карты, проводившегося в рамках работ по оценке рекреационных воздействий на байкальское побережье в 2017–2018 гг., в границах ОЭЗ ТРТ было выявлено 29 участков (табл. 2). Из них большая часть (более 80%) расположены на землях особо охраняемых территорий и объектов.

Таблица 2

Структура земельных участков «Ворота Байкала»

Категория земель	Число рекреационных участков ОЭЗ ТРТ	Площадь рекреационных участков ОЭЗ ТРТ, кв. км	Доля площадей участков ОЭЗ ТРТ по категориям земель, %
Населенные пункты	19	1,3	18
Особо охраняемые территории и объекты	6	6	81,99
Лесной фонд	4	0,02	0,001
Всего	29	19,2	100

Согласно материалам, представленным в Стратегии социально-экономического развития Слюдянского района, в настоящее время территория ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» включает 30 участков. Их современное использование характеризуется следующим образом: 8 участков (99 га) находятся в аренде у резидентов, 2 (2 га) – в аренде у нерезидентов, 7 (30 га) отнесены к условно свободным, а 13 (165 га) являются свободными.

В ходе исследования было выявлено 2 территориальных сегмента Слюдянского района в сфере рекреационно-туристических услуг, прослеживающихся в направлении «север – юг». В северной части преимущественно развивается экскурсионный железнодорожный туризм, а в южной функционируют ведомственные и частные пансионаты, туристические базы и гостиницы. В связи с многочисленностью рекреационных объектов различных форм собственности значительное число муниципальных, правовых и хозяйственных споров возникает в южной части Слюдянского района.

Основные противоречия туристического освоения ЦЭЗ БПТ Слюдянского района. Всякое первичное экономическое освоение территории, и туристско-рекреационная деятельность не является исключением, вступает в конфликт с

современными законодательными и правовыми актами, с укоренившимися на территории видами хозяйства, быта и различными аспектами природопользования. Проведенное нами полевое и камеральное исследование показало взаимосвязь между ограничениями хозяйственной деятельности и практикой нецелевого использования земельных ресурсов (например, по данным земельного кадастра территория находится в рекреационном использовании, а данные полевых исследований показывают, что территория не освоена, и наоборот). Можно привести и такое несоответствие, как размещение рекреационных объектов вне пределов особо охраняемых природных территорий и особых экономических зон туристско-рекреационного типа на земельных участках с разрешенным рекреационным использованием, но на землях, не предназначенных для рекреационной деятельности (земли сельскохозяйственного назначения).

Обсуждение. Современный экологический дискурс определяет рекреационное природопользование как наиболее гармонично сочетающееся с экологическими приоритетами развития, что актуально для всех прибайкальских территорий. Однако такое утверждение остается верным лишь в контексте непосредственного потребления природных рекреационных ресурсов, которое в значительной степени происходит без их прямого изъятия. Взгляд на проблему кардинально меняется, если во внимание принимается туристское землепользование, необходимость отчуждения земель для создания специфической инфраструктуры. В этом смысле туризм агрессивен по отношению к территории: для размещения туристских объектов выбираются наиболее живописные и ценные в природном отношении места, высокая ориентированность экономики на туризм приводит к вытеснению сложившихся видов хозяйства, а при наличии экологических ограничений изменения приобретают сукцессионный характер [Рой 2009: 36]. С введением экологически обоснованных ограничений в ЦЭЗ БПТ для прибайкальских территорий туризм стал одним из немногих источников социально-экономического роста.

С другой стороны, система землепользования не может оставаться статичной. Ее динамика выражается как в постоянной ротации земельных участков, так и в периодических сменах их хозяйственного назначения. Изменения приоритетов хозяйственно-экономического развития территорий могут быть вызваны появлением новых экологических, экономических и даже политических ориентиров. Накопившиеся на прибайкальских территориях эколого-экономические противоречия вызваны в значительной мере конкуренцией природоохранных и туристских функций территории в условиях резкого ослабления их прежних видов хозяйственной специализации, таких как лесопользование (но не лесной бизнес), рыболовство, животноводство. На взгляд авторов, сложившаяся ситуация в некоторой мере сравнима с периодом земельной реформы в России конца XIX – начала XX в. [Курьшов 2012]: как освоение сибирских земель вызвало глубинные изменения в традиционной системе инородческого хозяйства, так вхождение Байкальского региона в международную систему туризма требует целенаправленных действий по урегулированию законодательно-правовых противоречий туристского землепользования.

Выводы.

1. Потенциал рекреационного использования земельных ресурсов в ЦЭЗ БПТ Слюдянского района ограничен законодательно. Структуру земельных ресурсов побережья оз. Байкал составляют земли различных категорий; для некоторых рекреационное использование строго регламентировано (земли лесного фонда и ООТ), а для других оно не входит в перечень разрешенных (например, земли сельскохозяйственного назначения).

2. Возможно возникновение дефицита земельных ресурсов для осуществле-

ния инвестиционных проектов в туристско-рекреационной отрасли. Он может быть возмещен переводом земель из одной категории в другую, однако это имеет свои законодательные ограничения.

3. В настоящее время наблюдается рост унификации и стандартизации рекреационного землепользования согласно Правилам организации туризма и отдыха, разработанным нами в соответствии с действующим законодательством.

Исследование выполнено в рамках научного проекта № 0347-2019-0006 «Общественно-географические факторы безопасности регионов Сибири с позиций устойчивого развития» и при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Иркутской области в рамках научного проекта № 20-45-380012_p_a.

Список литературы

Гурлев И.В. 2019. Почему не очищается «священный Байкал»? – *Власть*. Т. 27. № 6. С. 187-195.

Курышов А.М. 2012. Землеустроительная реформа 1896 г. как фактор модернизации традиционного хозяйства бурят Иркутской губернии. – *Историко-экономические исследования*. Т. 13. № 2/3. С. 87-100.

Рой О.М. 2009. Урбанизационная сукцессия. – *Вестник Омского университета*. Сер. Экономика. № 3. С. 36-41.

EVSTROP'eva Oksana Vladimirovna, Cand.Sci. (Geogr.), Senior Researcher of the Laboratory of Economic Geography and Territorial Planning, V.B. Sochava Institute of Geography, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (1 Ulan-Batorskaya St, Irkutsk, Russia, 664033; soclab@irigs.irk.ru)

POPOV Petr Leonidovich, Cand.Sci. (Philos.), Senior Researcher of the Laboratory of Theoretical Geography, V.B. Sochava Institute of Geography, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (1 Ulan-Batorskaya St, Irkutsk, Russia, 664033; plp@irigs.irk.ru)

CHERENEV Aleksei Anatol'evich, Cand.Sci. (Geogr.), Senior Researcher of the Laboratory of Georesources and Political Geography, V.B. Sochava Institute of Geography, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (1 Ulan-Batorskaya St, Irkutsk, Russia, 664033; tcherenev@irigs.irk.ru)

PERMITTED AND REAL RECREATIONAL USE OF LAND RESOURCES IN THE LAKE BAIKAL: POWER, TOURIST INDUSTRY AND THE POPULATION (on the example of Slyudyansky District of the Irkutsk Region)

Abstract. The article addresses the problems of tourist land use on the example of the Slyudyansky Municipal District of the Irkutsk Region, which is one of the most recreationally significant Baikal districts. The authors carry out a territorial analysis of the real and permitted recreational use of lands of various categories for organizing tourism and recreation at the lower precinct level. The study focuses on the framework conditions for tourist and recreational development of the studied area, which are determined by the special environmental regime of the Central Ecological Zone of the Baikal Natural Territory (CEZ BNT) and the prevailing economic use. Tourism in the CEZ BNT is accepted as defining further socio-economic development and the most environmentally tolerant type of economic and economic activity, along with the production of clean drinking water and environmental activities. The authors reveal that tourist and recreational development under certain conditions can combine or conflict with the economic functions already assigned to territories (agriculture, forestry, etc.). The consequences of this are the environmental and economic contradictions of territorial development.

Keywords: legislation, recreational land use, municipal authority, Slyudyansky District
