

1819/в  
М14

На правах рукописи



**МАКСИМОВА ИРИНА ИЛЬНИЧНА**

**ТЕРРИТОРИИ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ:**

**ТИПОЛОГИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ**

Специальность 08.00.05. – Экономика и управление народным хозяйством  
(региональная экономика)

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
доктора экономических наук

Москва, 2010 г.

Работа выполнена в Лаборатории информатики и диагностики в управлении социальными и экономическими системами **Института системного анализа Российской академии наук** и Отделе инноваций **Лимнологического института Сибирского отделения Российской академии наук**

**Научные консультанты:**

Академик РАН – Грачев Михаил Александрович

Доктор экономических наук – Кузнецова Ольга Владимировна

**Официальные оппоненты:**

Доктор экономических наук - Мельникова Галина Леонидовна

Доктор экономических наук – Бухвальд Евгений Моисеевич

Доктор экономических наук – Шевчук Анатолий Васильевич

**Ведущая организация:** Институт проблем рынка Российской академии наук

Защита диссертации состоится 29 ноября 2010 года в 14-00 на заседании диссертационного совета Д 002.086.01 при Институте системного анализа Российской академии наук (ИСА РАН) по адресу: 117312, г. Москва, проспект 60-летия Октября, д. 9, ауд. 1206.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Института системного анализа РАН.

Автореферат разослан «25» октября 2010 года.

Учёный секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат экономических наук



В.Н. Рысина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### Актуальность темы исследования

Особые территории как самостоятельная категория мало изучены в качестве целостного экономического явления в сфере региональной политики. В то же время, есть принципиальные различия в подходе к территории как объекту административной власти и как объекту установления и поддержания особого статусного режима.

Характерной чертой современного этапа развития России является постоянная корректировка механизма государственного регулирования экономики как ответа на глобальные политические и экономические изменения в мире, и одновременно – как поиск инструментов для экономического роста, формирования эффективной региональной политики, консолидации разнородных социальных групп.

Федеративное устройство страны и территориальная организация власти как его сущность определяет сложность и многогранность формирования системы управления, адекватной постоянно изменяющимся внешним и внутренним условиям развития экономики.

Современная ситуация характеризуется высоким уровнем территориальной дифференциации как в политико-экономическом отношении, так и с точки зрения содержания и инструментов государственного регулирования. Существование общих и специальных правил развития регионов является объективным свойством государств как социально-экономических систем. Формулирование и продвижение реализации интересов в создании и поддержании специальных правил для отдельных территорий фактически является двигателем изменений в государственном устройстве, а также существенно влияет на социально-экономические показатели, политический климат и психологические настроения населения. Правовые и экономические условия формирования и поддержки особых регионов являются неотъемлемой составной частью региональной политики, позволяющей дать преимущества целевому направлению развития или нивелировать факторы ущерба определенным регионам, возникшим по вине

государства. Таким образом, задача заключается в формировании такой государственной региональной политики, которая позволяет сохранить устойчивость развития, и, в то же время, поддерживать особые или уникальные параметры территорий, значимых для государства. Критерии выделения территорий, имеющих особый статус, имеют политический, экономический, этнический, социальный и природный характер.

Региональная политика и меры государственного регулирования рассматриваются в структуре административно-территориальных образований – федерального центра, субъектов Российской Федерации, муниципалитетов. Принципиально подходы к изучению проблем особо-статусных и иных территорий унифицированы.

Природные условия - объективный критерий придания отдельным регионам особого статуса, не зависящий от политических и социальных интересов власти. Такие особые регионы нуждаются в долговременных правовых, институциональных и экономических инструментах для реализации их целевых установок. Наиболее сложная задача стоит в функционировании инструментов охраны и сохранения уникальных природных комплексов как необходимого условия жизнеобеспечения страны, а зачастую, и мира.

В кругу территорий, имеющих особый статус, базирующийся на природных факторах, выделяется регион озера Байкал, являющийся объектом Всемирного природного наследия, относительно которого действует специальный Федеральный закон «Об охране озера Байкал» (единственный федеральный закон, принятый для конкретного природного объекта), природной основой получения исключительных экономических выгод от эксплуатации энергетической системы, хранилищем 20% наземных пресных вод планеты, а также объектом постоянной активности граждан и общественных организаций, защищающих уникальное озеро. Поэтому Байкальский регион является универсальным примером, обладающим необходимыми объективными и субъективными характеристиками для формирования модельной системы государственного регулирования территорий с особым статусом.

Цель настоящей работы: формирование научно-методологического подхода по изучению и регулированию системы управления сохранением параметров территорий с особым статусом как составной части региональной политики государства, и интерпретация предложенных теоретико-методических положений к Байкальскому региону как универсальному примеру особой территории с уникальными природными свойствами.

Для достижения указанной цели в работе были поставлены и решены следующие **основные задачи**:

- обосновать концептуальные положения и методические основы исследования территорий с особым статусом и формирования системы управления сохранением параметров таких территорий как составной части региональной политики государства;

- определить содержание и провести анализ территорий России, имеющих особый статус; оценить соответствие специально созданных правовых, организационных и экономических условий требованиям экономической целесообразности, полноты и системности; определить институты и механизмы, позволяющие повысить результативность региональной политики;

- структурировать анализ проблем государственного регулирования особых территорий с позиций разграничения полномочий, согласования интересов и организации взаимодействия общих и специальных органов управления, учета влияния различных социальных групп при принятии решений;

- разработать методический подход к формированию системы управления уникальными природными комплексами, определить специфические требования, информационные возможности и ограничения реализации предлагаемого методического подхода;

- проанализировать с позиций оптимального разграничения полномочий органов власти на федеральном, региональном и муниципальном уровне положения действующего законодательства в области государственного регулирования сохранения и развития природных комплексов;

- предложить критерии и показатели для формирования эколого-

социологического мониторинга управленческих ресурсов при обосновании и принятии государственных решений, создании эффективной системы управления и разграничении полномочий по крупным проблемам, затрагивающим интересы большинства социальных групп;

- разработать предложения по формированию системы управления, обосновать изменения в действующее разграничение полномочий, предложить программу правовых и институциональных преобразований в области охраны озера Байкал как примера реализации предложенного в работе концептуального подхода. Оценить с позиций разработанного методического подхода практику принятия государственных решений и эффективность механизмов государственного регулирования и системы управления применительно к Байкальскому региону как примеру особой территории с уникальными природными свойствами.

**Объект изучения** – территории России с особым статусом международного и федерального уровня; Байкальский регион.

**Предмет исследования** – правовые, организационные и экономические аспекты государственного регулирования территориального развития.

**Теоретическая и методологическая основа** - работа основана на базовых понятиях региональной экономики в соответствии с идеологией системного подхода, современной теории государственного регулирования, прикладных аспектах теории и методологии системного анализа.

Наибольшее влияние на проведение исследования оказали работы:

В области теории и практики федеративных отношений, региональной экономики и региональной политики на основе методологии системного подхода: С.Д. Валентя, Е.М. Бухвальда, А.Г. Гранберга, О.В. Кузнецовой, В.Н. Лексина, Б.З. Мильнера, П.А. Минакира, Л.А. Реймера, Р.Ф. Туровского, А.Н. Швецова.

В области устойчивого развития, природопользования и экологии: В.И. Вернадского, К.Г. Гофмана, А.Н. Гусева, В.И. Данилова-Данильяна, В.А. Коптюга, Д. Медоуза, Г.Л. Мельниковой, Н.Н. Моисеева, Г.А. Моткина, А.Д. Урсула, А.В. Шевчук.

В области охраны озера Байкал и устойчивого развития Байкальской природной территории: А.Н. Антипова, М.А. Грачева, Н.Л. Добрецова, В.А. Коптюга, М.И. Кузьмина.

**Степень разработанности проблемы.** Формирование механизмов государственного регулирования территориального развития лежит на пересечении теории экономического анализа, методов прикладного системного анализа, теории и практики федерализма, государственного и муниципального управления, региональной политики, теории и методах статистического анализа.

Вместе с тем, пока не создано стройной методологии формирования системы управления в отношении территорий с особым статусом, построенной на согласовании интересов и оптимальном разграничении полномочий, как составной части региональной политики государства. Процесс принятия решений о предоставлении особых правовых, институциональных и экономических режимов отдельным регионам, отличных от единых общероссийских правил, имеет в значительной мере спонтанный характер реагирования на динамично развивающиеся региональные процессы и ситуации. В результате, решения, как о предоставлении, так и об отмене особых условий, в том числе и затраченных средств федерального бюджета, зачастую не оправдываются.

Необходимая для практического применения методология и инструменты должны быть верифицированы в современных российских условиях.

**Методы исследования.** При проведении исследования были использованы методы статистического и интеллектуального, количественного и качественного анализа, экспертных оценок, хронологического сопоставления, исторического и логического подходов.

Оригинальный методический инструментарий, созданный для формирования и регулирования системы управления сохранением параметров территорий с особым статусом, базируется на фактической информации и проверен практическими исследованиями и разработками.

**Информационное обеспечение** - официальные нормативно - правовые акты международного уровня, законодательство и нормативные акты Российской

Федерации, субъектов Российской Федерации, федеральных ведомств в сфере федеративных отношений, региональной политики, государственного строительства, природопользования и экологии, финансового законодательства; справочные и аналитические материалы Правительства Российской Федерации и федеральных ведомств - Минприроды, Ростехнадзора, Росприроднадзора, Росводресурсов, Минэкономразвития, Минфина, Минпромторга, а также органов государственной власти и местного самоуправления Иркутской области, Республики Бурятия, Забайкальского края; данные международных организаций в сфере охраны и сохранения объектов Всемирного Наследия и других уникальных природных комплексов; открытые информационные и аналитические материалы по отдельным крупным предприятиям и проектам; материалы институтов Сибирского отделения Российской академии наук и Российской академии наук по проблемам региональной политики, лимнологии, географии, природопользования, экологии, промышленности, энергетики; аналитические и справочные материалы Федерального Собрания Российской Федерации, материалы социологических исследований.

**Научная новизна диссертации** состоит в выделении нового класса территорий – территорий с особым статусом как объекта системного регулирования, по отношению к которым нормативно установлены специальные меры государственного регулирования по формированию и поддержанию определенных параметров, свойственных только данной территории, или уникальных для достижения государственного интереса, отличная от единой структура управления и разграничения полномочий; предложений по систематизации, классификации и диагностике состояния особых территорий, обоснованию правовых и институциональных условий введения и поддержания их статуса; разработке механизмов формирования эффективной системы управления, адаптируемых к различным региональным ситуациям.

В ходе диссертационного исследования автором были получены следующие основные результаты, раскрывающие наиболее существенные аспекты научной новизны выполненной работы и выносимые на защиту:



1. Введено понятие регионов с особым статусом, содержание и совокупность ограничений, мотивированных необходимостью реализации государственных интересов с соответствующим нормативным и институциональным обеспечением, отражающее целеполагание институтов власти в зависимости от факторов внешнего и внутреннего характера, позволяющее анализировать изменения региональной политики государства в различные периоды времени, степень объективности мер государственного регулирования и их связи с уровнем согласования интересов органов власти, бизнеса и общества, и определить систему требований, являющихся обязательными для легитимации статуса особых регионов.

2. Предложена новая постановка задачи анализа и обоснования введения и поддержания статуса особых регионов, позволяющая структурировать направления регулирующих воздействий государства и оценивать соотношение объективного и личностного фактора принятия решений. На основе ретроспективного анализа параметров статуса особых регионов за последние пятнадцать лет, выявлены основные тенденции их развития. Показано, что уровень законодательного признания государством специального статуса региона существенно различается, значительная часть особых регионов не обладает достаточными правовыми нормами, институтами и условиями для реализации целей, в которых государство их создавало; наличие тенденции к усилению полномочий центра в области установления и поддержания специальных правил для особых регионов, и зачастую субъективного подхода к созданию новых и прекращению действующих норм; игнорирование законодательно установленных норм для особых регионов. Этот вывод подкреплён иллюстрацией факторов особого статуса территорий, учрежденных до 1990 г., и связанных либо с поддержанием государственности, либо с этапами развития всего мира и осознанием всемирных ценностей для сохранения будущего; лидирующим современным мотивом утраты особого статуса и учреждения новых особых статусов в России являются цели обеспечения государственной безопасности в их понимании действующими руководителями государства.

3. На основе сформулированного определения сущности и содержания понятия системы управления регионами с особым статусом, позволяющего оценивать эффективность и адекватность управленческих воздействий рассматриваемыми регионами, разработана и применена на практике методика выбора оптимального варианта координационного органа для согласования интересов власти, бизнеса и общества, ориентированная на сохранение целевых параметров особого региона, в качестве воплощения подхода к процессу управления особыми территориями, заключающемуся во встраивании новых механизмов регулирования в среду, которая действует в соответствии с собственными правилами. В этой связи выработаны требования к системе управления в качестве субъекта, консолидирующего действия федеральной, региональной и местной власти, позволяющие персонифицировать ответственность за объект регулирования; установить полномочия по реализации принятых решений.

4. Систематизированы и ранжированы факторы, оказывающие влияние на развитие особых территорий и определены устойчивые типы таких территорий в России. Проведенное исследование позволило сделать выводы об отсутствии правил и процедур придания отдельным регионам особого статуса, возможности их группировки на основе мотивов создания таких территорий и корреляции мотивов с установленными правовыми режимами, полномочиями органов управления и финансированием из федерального бюджета. Исследование позволило определить круг особых регионов, выделение которых мотивировано критерием природной ценности территорий как наиболее объективного и стабильного, и, как следствие, нуждающихся в долговременном обеспечении правовых, институциональных и экономических инструментов формирования и поддержания их свойств.

5. Предложен методический подход к верификации действующего закона, как учредительной нормы и системы институциональных и правовых основ создания и функционирования региона с особым статусом, что дает возможность оценивать и корректировать механизмы региональной политики государства. Проведенное

исследование позволило сформулировать перечень и содержательные требования к концептуальным вопросам, которые должен содержать учредительный акт, определить порядок внесения изменений в действующие нормативные акты, выделить категории осуществления оценки соответствия действующих нормативных актов требованиям к институциональной системе создания и функционирования региона с особым статусом.

6. Обоснован алгоритм анализа и диагностики состояния системы полномочий, инструментов и субъектов их реализации для территорий с особым статусом с учетом их специфики и условий существования, построенный на последовательном взаимосвязанном изучении всех элементов статуса: целей создания особых территорий и факторов, обеспечивающих их достижение, принципов установления границ и юридической силы учредительной нормы; институциональной и правовых норм, устанавливаемых государством для достижения своих целей, позволяющий определить необходимые существенные изменения механизмов решения региональных проблем. Сделаны выводы о проблемах взаимоотношений нескольких органов управления, уполномоченных регулировать поддержание параметров отдельного статуса территории, и организации управления на одной территории, обладающей разными статусами, существенных для подавляющего большинства особых территорий; значительной доли территорий, государственное регулирование которых осуществляется на основе делегированных полномочий и закрепления важных полномочий в качестве делегированных за коммерческими структурами; отсутствии единых правил формирования системы управления особыми территориями, что фактически означает субъективный подход к установлению основной институциональной нормы, диктуемый сиюминутным удобством для федеральной власти, следовательно - нестабильностью системы управления, а также снижению результатов установления особого режима и специального федерального финансирования.

7. Разработана и апробирована базовая модель мониторинга и исследования реального влияния отдельных субъектов права и обоснования предложений по

разграничению полномочий и включению в систему принятия решений институтов гражданского общества, в сфере интересов государства по развитию отдельных территорий, на основе анализа взаимосвязанных экспертных оценок полномочий, органов власти, интересов, инструментов и целевых параметров объекта регулирования, позволяющего структурировать и нивелировать причины нерезультативности институтов, и оценивать значимость отдельных элементов территории. Выявленные причины нерезультативности институтов и мер государственного регулирования позволяют обосновать варианты создания эффективной системы управления и согласования интересов, выявлять узловые диспропорции действующей системы управления, оценивать динамику настроений и мнений власти и общества в зависимости от изменений в системе государственного управления и разграничения полномочий, а также формировать адекватное общественное мнение о рассматриваемой проблеме.

8. Предложена методика синхронизированного анализа норм современного законодательства и результатов экспертной оценки институтов государственного регулирования для решения целевых задач сохранения параметров особой территории и обоснования развития инструментов реализации таких возможностей, модель и гибкий механизм формирования эффективной системы управления, адаптируемый к различным региональным ситуациям, построенной на согласовании интересов и использовании потенциала институтов власти, бизнеса и общества в отношении объекта исследования. Результатом исследования является выявление конфликтов правового и институционального режима особых территорий и определение направленных действий государства относительно своих целей на созданных особых территориях, в частности, определение принципиальных для корректировки позиций и инструментов государственного регулирования, свидетельствующих о неэффективности действий федеральной власти.

9. На основе универсального характера проблем Байкальской природной территории, которая является уникальной территорией Российской Федерации с особым статусом, сформулировано и обосновано решение проблемы

формирования эффективных механизмов государственного регулирования в области охраны и сохранения озера Байкал как поддержание уникальных качеств, а также создания и поддержания системы быстрого реагирования на угрозы состоянию экосистемы озера. На примере Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» была осуществлена реализация предлагаемого методического подхода к верификации действующего закона, как учредительной нормы и системы институциональных и правовых основ создания и функционирования региона с особым статусом, являющихся ключевыми для поддержания свойств объекта, и легитимирующих существование особой территории, подтвердившая принципиальный характер требований к учредительной, институциональной и правовым нормам статуса особых территорий; обоснован выбор создания правительственной комиссии для координации решения проблем озера Байкал. На основе разработанного алгоритма анализа и диагностики состояния системы полномочий, инструментов и субъектов их реализации для территорий с особым статусом проведен комплексный анализ правовой базы государственного регулирования проблем, позволяющий сформировать круг основных проблем в сфере охраны и сохранения озера Байкал; осуществлена оценка состояния управленческих ресурсов с позиции возможностей создания эффективной системы управления и разграничения полномочий, сформулированы причины неэффективности существующей институциональной нормы.

10. Подтверждена работоспособность созданного инструментария в результате проведения апробации разработанных методик на примере практики предотвращения угроз озеру Байкал, и результатов разрешения проблем с позиции внесения изменений в систему государственного регулирования. Выявлена динамика технологий и мотивов действий органов государственной власти и лиц, принимающих решения, в том числе: усиление тенденции принятия принципиальных государственных решений одним лицом; действий уполномоченных органов законодательной и исполнительной власти только в фарватере принимаемых решений высшими должностными лицами государства;

результативности преимущественно субъективных действий государственных чиновников для продвижения интересов отдельных социальных групп и необходимые условия таких результатов; существование самостоятельных интересов отдельных социальных групп. Показана эволюция результативных вариантов действий заинтересованных социальных групп, что позволило сформулировать выводы о неэффективности действующих институтов власти, а также предложения по изменению системы принятия решений.

11. Сформулированы основные направления программы преобразований государственного регулирования в области охраны озера Байкал, позволяющих поддерживать уникальные качества, а также систему быстрого реагирования на угрозы состоянию экосистемы озера. Обоснована возможность применения положений программы для использования в качестве элементов государственной политики в области природопользования и охраны окружающей среды. Основными элементами программы предложено определить: изменения законодательства России и внесение изменений в ряд норм международного законодательства; формирование правовой базы по озеру Байкал как уникальной территории; включение в полномочия Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал обязательного рассмотрения проектов развития региона для принятия решений на уровне Правительства РФ; кардинальные изменения в институте Государственной экологической экспертизы с введением института международной экологической экспертизы, включение в экономику крупных проектов страхования экологического риска.

12. Обоснован вывод о составном характере понятия «экологическая политика» и производных от этого понятия терминов как комплекса правовых, экономических и институциональных инструментов государственного регулирования по поддержанию благоприятной окружающей среды и сохранению природных ценностей, являющихся комплиментарной составной частью региональной политики государства. В диссертации обоснован способ надежного разрешения проблем современных неэффективных институтов государственной экологической политики на основе встраивания отсутствующих элементов в

действующую систему принятия решений, где отсутствующий элемент – учет интересов общества на благоприятную окружающую среду и сохранение природы, а основные встраиваемые инструменты – механизмы экологической экспертизы, экологического страхования и экологической сертификации.

**Практическая значимость результатов исследования.** Материалы диссертации могут быть использованы в рамках совершенствования законодательства России, инструментов государственного регулирования территориального развития, формирования и определения полномочий институтов управления в отношении территорий с особым статусом, создания сбалансированной системы ответственности за сохранение целевых параметров территорий, значимых для государства.

Диссертационное исследование содержит обоснованные предложения, которые могут быть использованы для практического применения в работе по правовому обеспечению сохранения территорий, имеющих статус объектов всемирного наследия и иных ценных природных комплексов; реализации мер государственного регулирования, корректировки разграничения полномочий федеральных, региональных и муниципальных органов власти в области охраны и сохранения озера Байкал, формирования целенаправленной системы принятия решений на основе согласования интересов власти, бизнеса и общества.

Предложения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертационной работе, могут быть использованы Федеральным Собранием Российской Федерации, Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством регионального развития Российской Федерации, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральным агентством водных ресурсов, органами представительной и исполнительной власти Республики Бурятия и Иркутской области, Комитетом по всемирному наследию ЮНЕСКО, а также в деятельности образовательных и общественных организаций, крупных бизнес - структур.

**Апробация и внедрение результатов работы.** Основные положения и результаты диссертационного исследования докладывались и получили положительную оценку на более чем тридцати международных, всероссийских, региональных научных и научно-практических конференциях и семинарах разного уровня, в том числе: российско-германском семинаре «Ландшафтно-экологические инструменты в территориальном планировании. Опыт применения и перспективы» (Москва, декабрь 2009 г.), Международной конференции «Живые озера» - 10 лет партнерства на Байкале: шансы и вызовы для устойчивого будущего человека и озера» (Улан-Удэ, август 2009 г.), Всероссийской конференции «Теория и практика экологического страхования» (г. Дубна, октябрь 2008 г., г. Москва, сентябрь 2007 г.), Байкальском экономическом форуме (Иркутск: сентябрь 2008 г., сентябрь 2006 г., июнь 2004 г., сентябрь 2002 г.), Международной конференции «Всемирное природное наследие в России. 10 лет российско-германского сотрудничества» (Иркутск, август 2006 г.), Международной конференции "Закон Российской Федерации "Об охране озера Байкал" как фактор устойчивого развития Байкальского региона" (Иркутск, сентябрь 2003 г.), Российско-германском семинаре "Экологическое зонирование и инструменты экологической оценки в Байкальском регионе" (Иркутск, февраль 2001 г.), Российско-германском совещании "Экологическое зонирование Байкальской природной территории" (Иркутск, апрель 2000 г.), Международной Байкальской конференции "Российско-германское сотрудничество в Сибири: Байкальский регион" (Германия, Шневердинген, ноябрь 1999 г.), Международном совещании "Федеральный закон "Об охране озера Байкал" (Московское бюро ЮНЕСКО, март 1999 г.), Международном симпозиуме "Байкал как участок мирового природного наследия: результаты международного сотрудничества" (Улан-Удэ, сентябрь 1998 г.), Международной конференции "Байкальский регион как мировая модельная территория устойчивого развития" (Улан-Удэ, сентябрь 1994 г.), Российско-германской конференции "Экологически ответственный туризм в России - тенденции и проблемы для Байкальского региона" (Иркутск, сентябрь 1993 г.), Российско-германской конференции "Развитие экологически



ответственного туризма в России. Основы, подходы, перспективы" (Берлин, октябрь 1992 г.).

Материалы и рекомендации автора были использованы при разработке Федерального закона "Об охране озера Байкал", нормативной базы по охране озера Байкал, охране окружающей среды и природопользованию, обоснованию и проектам нормативных актов по разграничению полномочий в области охраны озера Байкал, обоснованию и экспертизе проектов по региональной политике и экономическому развитию на Байкальской природной территории, при разработке и реализации крупных проектов по охране озера Байкал, в частности – проекту добычи и розлива байкальской бутилированной питьевой воды, государственной экспертизы и обоснованию альтернативных вариантов проекта прокладки нефтепровода «Восточная Сибирь – Тихий океан», экспертизы экономического состояния ОАО «Байкальский ЦБК» и разработки вариантов альтернативного развития города Байкальска.

Основные положения диссертации использовались при разработке проектов по грантам Глобального экологического фонда «Сотрудничество в целях снижения воздействия СТВ и органических загрязнителей посредством комплексного управления бассейном озера Байкал» в качестве эксперта по законодательству и институциональному развитию, "Сохранение биоразнообразия РФ «Байкальский компонент» для подготовки Концепция развития законодательства, направленного на сохранение экосистемы озера Байкал; Фонда Евразия для реализации проекта «Байкал и предпринимательство».

Предложения автора использованы органами федеральной и региональной власти при принятии решений Межведомственной комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам охраны озера Байкал; Комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Российской Академии наук и Сибирского отделения Российской Академии наук при подготовке докладов Российской Академии наук.

**Публикации.** По теме диссертации опубликовано с участием автора 39 научных работ общим объемом 60 п.л., из них - 4 монографии.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух разделов основного текста (в каждом по пять глав), заключения, списка литературы и приложений. Оглавление диссертации:

## **Введение**

### **РАЗДЕЛ 1. ТЕРРИТОРИИ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ КАК ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ**

#### **ГЛАВА 1.1. УТОЧНЕНИЕ ПОНЯТИЯ «ТЕРРИТОРИЯ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ»**

1.1.1. Особые территории как объективная реальность государственной региональной политики

1.1.2. Соизмерение универсальных и особых условий развития регионов

1.1.3. Определение понятия "территория с особым статусом" и условия ее легитимации

#### **ГЛАВА 1.2. ВЫДЕЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИЙ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ**

1.2.1. Практика и критерии законодательного признания особого статуса территорий

1.2.2. Оценка реалистичности целей государства относительно введения особого статуса территорий

1.2.3. Системное обеспечение реализации целевых интересов государства в отношении отдельных регионов

#### **ГЛАВА 1.3. ТИПОЛОГИЗАЦИЯ И ИССЛЕДОВАНИЕ ТЕРРИТОРИЙ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ**

1.3.1. Ретроспективный анализ параметров статуса особых регионов

1.3.2. Предпосылки и ограничения результативности специальных мер государства

1.3.3. Методические подходы по систематизации, классификации и диагностике состояния территорий с особым статусом

#### **ГЛАВА 1.4. РЕГУЛИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИЙ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ**

1.4.1. Факторы и тенденции государственного регулирования особого статуса территорий

1.4.2. Эффективность и адекватность институционального обеспечения

1.4.3. Механизм формирования системы управления

#### **ГЛАВА 1.5. СВОДНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕРРИТОРИЙ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ КАК ОБЪЕКТА ИССЛЕДОВАНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ**

1.5.1. Результаты комплексного анализа статуса особых территорий

1.5.2. Конфликты институтов и мер государственного регулирования

1.5.3. Системное регулирование создания и развития особых территорий

## **РАЗДЕЛ 2. БАЙКАЛЬСКИЙ РЕГИОН КАК УНИКАЛЬНАЯ ТЕРРИТОРИЯ С ОСОБЫМ СТАТУСОМ**

### **ГЛАВА 2.1. ПОНЯТИЕ БАЙКАЛЬСКОГО РЕГИОНА**

2.1.1. Озеро Байкал как природный объект Всемирного Наследия

2.1.2. Оценка эффективности мер государственного регулирования в области охраны озера Байкал

2.1.3. Байкальский регион как уникальная территория с особым статусом

### **ГЛАВА 2.2. ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ БАЙКАЛЬСКОГО РЕГИОНА**

2.2.1. Ретроспективный анализ статуса Байкальской территории

2.2.2. Интересы и позиции органов власти и общества

2.2.3. Правовые нормы в качестве результата согласования интересов

### **ГЛАВА 2.3. КОМПЛЕКСНЫЙ АНАЛИЗ НОРМАТИВНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОДДЕРЖАНИЯ ОСОБОГО СТАТУСА БАЙКАЛЬСКОЙ ТЕРРИТОРИИ**

2.3.1. Универсальная всемирная ценность и ее правовое обеспечение

2.3.2. Анализ и исполнение полномочий органов власти в области охраны озера Байкал

2.3.3. Финансирование мер по охране озера Байкал из Федерального бюджета

### **ГЛАВА 2.4. ОБОСНОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВА В ОТНОШЕНИИ БАЙКАЛЬСКОГО РЕГИОНА**

2.4.1. Интерпретация модели мониторинга и исследования реального влияния субъектов права на примере Байкальского региона

2.4.2. Выявление конфликтов государственного регулирования проблем охраны озера Байкал

2.4.3. Обоснование предложений по оптимизации разграничения полномочий

### **ГЛАВА 2.5. ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОСОБОГО СТАТУСА БАЙКАЛЬСКОГО РЕГИОНА**

2.5.1. Оценка экономических результатов принятия решений в отношении крупных проектов на Байкальской территории в качестве практического следствия проблемного статуса особого региона

2.5.2. Формирование механизмов государственного регулирования в области охраны и сохранения озера Байкал

2.5.3. Основные направления программы преобразований государственного регулирования в области охраны озера Байкал

**Заключение**

**Литература**

**Приложения**

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**1. Введено понятие регионов с особым статусом, содержание и совокупность ограничений, мотивированных необходимостью реализации государственных интересов с соответствующим нормативным и институциональным обеспечением, отражающее целеполагание институтов власти в зависимости от факторов внешнего и внутреннего характера.**

В любом государстве есть противоборство тенденций к унификации и к уникализации отдельных территорий. Интерес к развитию территорий как уникальной системы, и, соответственно, формирование для нее специальных правил существования, может быть связан с политическими, экономическими, национальными и иными особенностями этой территории. Задача заключается в формировании такой государственной региональной политики, которая позволяет сохранить устойчивость развития и, в то же время, поддерживать особые параметры территорий, значимых для государства.

Слово «уникальный» означает единственный в своем роде, исключительный; а синонимом слова «исключительный», являются также слова: особенный, особый, необыкновенный, неподражаемый, отличный, специфический, специальный. В традиционном смысле «особенный» понимается «не такой как все; выдающийся из ряда обычных, не похожий на других». Применительно к многообразию регионов, понятие «особый (особенный, специфический, исключительный, уникальный) регион» можно определить как регион, отличающийся по некоторым существенным с точки зрения региональной политики государства параметрам от всех иных – обычных регионов. Причем, в этом ряду синонимов, отнесение региона к «уникальным» следует рассматривать как крайнее понятие, то есть – по выделенным параметрам такой регион отличается от всех других «особых» регионов, и в этом смысле является единичным.

Учреждение особых статусов, определявших специальную государственную политику по отношению к определенным территориям, осуществлялось во все времена. В частности, с XVIII века в России проводилась специальная политика управления туземными народностями, построенная на опоре государственной

власти на родовое самоуправление, в 1822 году был принят Устав об управлении инородцев, которым определялись права и обязанности "обитающих в Сибири инородных племен"; первый Закон России, предусматривающий возможность создания государственных заповедников, был принят в 1916 г., а первый заповедник - Баргузинский, Правительственный сенат учредил 11.01.1917 г.; Рескрипт Александра I «О признании государственного значения Кавказских Минеральных Вод и необходимости их устройства» был подписан в 1803 г.

Факторы принадлежности региона к категории «особых» базируются на целях государства по формированию и поддержанию определенных параметров, свойственных только данной территории, или уникальных для достижения государственного интереса: эти факторы могут быть и объективными, и субъективными; и долговременными, и сиюминутными. Отдельные регионы могут относиться и к субъектам Федерации в рамках действующей федеральной структуры, и в то же время являться «особыми» регионами.

Для любого особого региона должны быть регламентированы определенные сферы его существования и развития: система власти; экспертные и консультативные органы; вспомогательные и другие инфраструктурные службы; правовая база, устанавливающая механизмы принятия и реализации решений, в том числе и принципы принятия решений. Федеральное законодательство должно предусматривать «обязательные» предметы специального регулирования для «особых» регионов, например: специальные федеральные целевые программы или подпрограммы, что влечет за собой и специфику в федеральном и региональных бюджетах, и административные меры и пр.; специальные правовые акты: федеральные законы и постановления Правительства; специальную систему управления: федеральные органы исполнительной власти или подразделения в федеральных ведомствах и соответствующих региональных службах, специальные предметы ведения, специальные полномочия, в том числе и решительные; и др. Регламентация жизни «особых» регионов должна включать не только вопросы взаимоотношений центра и такого «особого» региона, но и

взаимоотношения «особого» региона с иными регионами, как другими «особыми», так и «обыкновенными».

С территориальных позиций понятие «статус» в литературе используется преимущественно в отношении проблем федерализма. Применяются такие понятия, как: субъекты федерации – «особисты»<sup>1</sup>, неоднородные, поливариантные структуры административно-территориального деления, установление более высокого политического статуса, пониженный статус, особые административно-территориальные единицы, экстерриториальные единицы<sup>2</sup>, особо-статусные территории<sup>3</sup>.

Правовой статус - это установленное нормами права положение его субъектов, совокупность их прав и обязанностей. Понятие «статус» в конституционном праве обозначает оформленное нормативным актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности. Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия.

Понятие «территория с особым статусом», «особая территория» («особый регион») автором рассматривается как часть территории России, по отношению к которой нормативно установлена специальная система государственного регулирования по формированию и поддержанию определенных параметров, свойственных только данной территории, или уникальных для достижения государственного интереса, отличная от единой, система власти и разграничения полномочий. Особый статус территории является легитимным в случае принятия учредительной нормы, которая создает особый регион и определяет границы его территории; формирования институтов управления, а также их полномочий; правовых основ функционирования региона.

---

<sup>1</sup> М.В. Глигич-Золотарева. *Правовые основы федерализма*. – М.: Юристъ, 2006. – с.117-119.

<sup>2</sup> Р.Ф. Туровский. *Политическая регионалистика*. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – С.116-130.

<sup>3</sup> В.Н.Лексин, А.Н.Швецов. *Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития*. 2-е издание (стереотипное) - М.: УРСС, 1999. С. 105.

**2. Предложена новая постановка задачи анализа и обоснования введения и поддержания статуса особых регионов, позволяющая структурировать направления регулирующих воздействий государства и оценивать соотношение объективного и личностного фактора принятия решений. На основе ретроспективного анализа параметров статуса особых регионов за последние пятнадцать лет, выявлены основные тенденции их развития.**

Уровень законодательного признания государством специального статуса региона существенно различается, значительная часть особых регионов не обладает достаточными правовыми нормами, институтами и условиями для реализации целей, в которых государство их создавало; отмечается наличие тенденции к усилению полномочий центра в области установления и поддержания специальных правил для особых регионов, и зачастую субъективного подхода к созданию новых и прекращению действующих норм; игнорируются законодательно установленные нормы для особых регионов.

Исследование осуществлялось по всем регионам России, имеющим особые, отличные от иных регионов, условия существования, в качестве территориального объекта специальных мер государственного регулирования. Выявление особых территорий основывалось на анализе основных нормативных актов в области регионального развития, базовых экономических законов, публикаций по проблемам территориального развития, региональной политики, федеративным отношениям. Принципиальными источниками информации для выделения особых территорий являются - Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, ежегодные федеральные законы о федеральном бюджете, "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Базовый подход заключается в анализе типов, а не конкретных особых территорий: районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, территории проживания коренных малочисленных народов Севера, особые экономические зоны, особо охраняемые природные территории, закрытые административно-территориальные образования и др. В состав исследования

также включены отдельные территории, входящие в состав определенного типа, в следующих случаях:

- наиболее выраженные проявления параметров, характеризующих особый статус территории;
- максимальная устойчивость особого статуса, несмотря на прекращение или коренное видоизменение данного статуса иными территориями, принадлежащими к данному типу особых территорий;
- обладание одной из территорий, относящихся к определенному статусу, исключительными по отношению к своему типу характеристиками особого статуса;
- придание отдельной территории исключительного статуса в рамках действующего законодательства и системы управления, с последующим внесением существенных изменений в законодательство, применяемых исключительно для регламентации по отношению к конкретной территории, и одновременно изменяющих траекторию развития, как отдельных отраслей российского права, так и базовых основ экономического развития страны.

Территории, обладающие элементами особого статуса, занимают более 80% территории России с населением около 30% численности населения страны (без учета Дальнего Востока и Байкальского региона в связи с отсутствием специальных институциональных и экономических норм помимо финансирования соответствующей федеральной целевой программы) (Таблица 1). В диссертации содержится анализ теоретических и практических подходов к установлению специальных условий для отдельных регионов, их политическое и институциональное наполнение, проблемы, сопровождающие наделение специальным статусом отдельных регионов. Подробно проанализирована эволюция придания особых статусов регионам в Российской Федерации; выявлены типы таких регионов, цели, причины, критерии и процесс их создания, параметры существования; определены общие и уникальные факторы правовой, институциональной, экономической и социальной базы формирования и поддержания особых регионов.



Таблица 1

Площадь и численность населения территорий с особым статусом <sup>4,5</sup>

№№ пп	Наименования особых территорий	%% от площади территории Российской Федерации	%% от численности населения Российской Федерации
	Всего	100	100
	в том числе:		
1.	Районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности	66,67	7,46
2.	Территории проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации	40,9	0,17
3.	Арктика	18,4	0,6
4.	Приграничные территории (исходя из площади и численности населения приграничных субъектов РФ)	73,1	52,2
4.1.	В том числе расчетные 25-километровые приграничные территории	8,9	6,4
5.	Закрытые административно-территориальные образования	0,035	0,95
6.	Наукограды	0,004	0,76
7.	Особые экономические зоны (научно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые)	0,002	0,076
8.	Особая экономическая зона в Калининградской области	0,088	0,66
9.	Особая экономическая зона в Магаданской области	0,001	0,075
10.	Регион Кавказских Минеральных Вод	0,06	0,64
11.	Особо охраняемые природные территории	12,3	0,14
12.	Объекты всемирного природного наследия	1,3	1,42
12.1.	В том числе, объект всемирного природного наследия «Озеро Байкал»	0,5	1,41
13.	Сочи	0,02	0,24
14.	Республика Татарстан	0,4	2,7
15.	Чеченская Республика	0,1	0,9
16.	Москва	0,06	7,44
17.	Санкт-Петербург	0,008	3,24
18.	Дальний Восток и Байкальский регион	45,2	7,8

<sup>4</sup> В таблицу не включены рассматриваемые в составе исследования: Балтийский, Черноморский и Каспийский регионы, Байконур, Антарктида - как расположенные полностью или в существенной мере за пределами границ Российской Федерации; зоны чрезвычайных ситуаций; а также Сахалин и Республика Башкортостан в связи с прекращением действия специального статуса

<sup>5</sup> Источники: составлено по данным: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия. Социально-экономическая ситуация, право, статистика: в 5 т.; 12 кн. М.: УРСС, 2000 - 2001; сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/>; сайт «Мой город». URL: <http://www.mojgorod.ru/>.

**3. На основе сформулированного определения сущности и содержания понятия системы управления регионами с особым статусом, позволяющего оценивать эффективность и адекватность управленческих воздействий рассматриваемыми регионами, разработана и применена на практике методика выбора оптимального варианта координационного органа для согласования интересов власти, бизнеса и общества, ориентированная на сохранение целевых параметров особого региона.**

Формирование системы специальных институтов управления и взаимоотношений между ними, определение их полномочий не может не отражать интересов, которым она служит, или группы интересов, которые она ставит в привилегированное положение. В целях формирования системы управления необходимо определить цели и интересы, которые должны быть реализованы федеральной властью (в случае, если инициатором создания особых территорий выступает именно она), но в ограничениях неухудшения или согласованных компенсаций для реализации интересов, присущих населению региона, и ограничения полномочий региональной власти.

Одной из характерных черт такой системы управления, включающей и функциональные полномочия, и элементы согласовательных процедур с органами власти, и технологию отражения интересов общества является то, что она управляется как внутри, так и вне рамок действующей государственной системы власти. «Особые» территории могут включать несколько субъектов административно-территориального деления страны, часть внутри отдельного субъекта, территорию, состоящую из частей нескольких субъектов. И даже в том случае, если параметры «особости» распространяются на всю территорию субъекта Федерации или муниципального образования, управление осуществляется иными в сравнении с другими субъектами, обязывающими решениями, или иными средствами и методами.

Процесс управления особыми территориями заключается в том, чтобы встраивать новые механизмы регулирования в среду, которая действует в соответствии с собственными правилами. Эффективной можно определить такую систему управления, которая будет обеспечивать бесконфликтную, а в идеале –

согласованную стратегию и практику действий федеральных, региональных и муниципальных властей с максимальным использованием научного российского и международного потенциала, участие финансовых и иных международных организаций, заинтересованное сотрудничество хозяйственников и помощь общественности.

Общего порядка формирования и реализации согласованных управляющих воздействий для поддержания особых свойств территорий не существует. В значительной мере государственная политика в данной сфере направлена на разграничение полномочий по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, базирующейся на делегировании полномочий и соответствующих финансовых ресурсов для их исполнения. Тем не менее, для подавляющего большинства особых территорий проблемы взаимоотношений нескольких органов управления, уполномоченных регулировать поддержание параметров отдельного статуса территории, являются открытыми. Организация управления на одной территории, обладающей разными статусами, является второй стороной проблемы взаимоотношений нескольких органов управления.

Отсутствие единых правил формирования системы управления особыми территориями означает фактически субъективный подход к установлению основной институциональной нормы, диктуемый сиюминутным удобством для федеральной власти, следовательно - нестабильностью системы управления, а также снижение результатов установления особого режима и специального федерального финансирования.

Динамика статуса органов управления связана как с объективными факторами истории, так и с субъективными решениями чиновников, принимающих решения в определенные периоды времени. В любом случае, если необходимость функционирования особой территории является стабильной и носит объективный характер, то в каждый период времени государство корректирует институциональную норму, сохраняя ее содержание. Статус институтов для рассматриваемой в исследовании совокупности особых территорий за более чем

15-летний период времени, не претерпел существенных изменений; безусловно, это не относится к прекратившим или вновь созданным типам особых территорий.

Выработаны требования к системе управления в качестве субъекта, консолидирующего действия федеральной, региональной и местной власти, позволяющие персонализировать ответственность за объект регулирования; установить полномочия по реализации принятых решений, согласовать интересы власти и общества для реализации целей создания особого региона.

**4. Систематизированы и ранжированы факторы, оказывающие влияние на развитие особых территорий, определены типы регионов, нуждающихся в долговременном обеспечении условий поддержания их статуса. Разработаны концептуальные основы международного модельного нормативного акта охраны и сохранения параметров регионов, основой развития которых является наличие уникальных природных объектов.**

Каждая особая территория индивидуальна и неповторима, однако их можно объединить по группам в соответствии с их целевыми установками, формой и содержанием учредительной, институциональной и правовых ном. Проведенное исследование позволило систематизировать факторы, оказывающие влияние на развитие особых территорий, и определить устойчивые типы таких территорий в России. Были выявлены следующие признаки для систематизации особых территории:

1. По целям создания особых территорий.
2. По нормативно декларируемым обеспечивающим факторам достижения целей.
3. По мотивам выделения особых территорий.
4. По времени учреждения особого статуса.
5. По юридической силе актов, учреждающих статус.
6. По юридической силе нормативных актов, придающий особый статус конкретной территории.
7. По принципу установления границ особых территорий.
8. По наличию специально уполномоченного федерального органа

исполнительной власти.

9. По участию в управлении органов власти субъектов РФ и местного самоуправления.

10. По наличию некоммерческих организаций, участвующих в процессе принятия решений органами власти.

11. По наличию полномочий у институтов управления.

12. По установленным специальным правовым режимам.

13. Наличие специальных норм в основополагающих экономических законах.

14. Наличие федерального финансирования специальных расходов для особых территорий.

Проведенное исследование позволило сделать выводы об отсутствии правил и процедур придания отдельным регионам особого статуса, возможности их группировки на основе мотивов создания таких территорий и корреляции мотивов с установленными правовыми режимами, полномочиями органов управления и финансированием из федерального бюджета (таблица 2).

Для ряда территорий, имеющих специальные нормы действующего законодательства по введению особых условий государственного регулирования, отсутствуют один или несколько требований особого статуса. В первую очередь, это относится к Каспийскому региону, не имеющему пока учредительного акта и установленных границ. В неполной мере легитимным можно назвать особые статусы для приграничных территорий и Арктике – не установлены границы, наукоградам, Дальневосточному региону, объектам Всемирного природного наследия – отсутствуют специально уполномоченные органы управления.

В России, также как и во многих других странах, государством и международными институтами учреждаются регионы, обладающие так называемой «универсальной всемирной ценностью», или – объекты всемирного природного наследия. Их регламентация осуществляется на основе Конвенции о всемирном наследии. В Федеральном законе «Об охране окружающей природной среды» есть упоминание о таких территориях, а также о том, что помимо законодательства об охране окружающей среды и иного законодательства,

правовой режим охраны природных объектов устанавливается законодательством о природном и культурном наследии (пункт 1 статьи 59 Федерального закона «Об охране окружающей среды»), которое до настоящего времени не принято.

Таблица 2.

Основные показатели особых территорий, сгруппированных по мотивам их создания

Показатели		Мотивы создания особых территорий, в случае более 80% рассматриваемых особых территорий			
		политические	экономические	социальные	экологические
По времени учреждения особого статуса	до 1991 г. после 1991 г.				
По принципу установления границ особых территорий	по географическим координатам в соответствии с административно-территориальным делением				
Наличие специальных норм в Налоговом и Бюджетном кодексах РФ (по состоянию на 2010 г.)					
Федеральное финансирование специальных расходов для особых территорий в период с 1994 по 2010 гг.	Специальные расходы ФБ с момента принятия решения по настоящее время				
	Специальное финансирование из ФБ осуществлялось в прошлом, но в настоящее время расходов в ФБ нет				
По установленным специальным правовым режимам	Регламентирующие				
	Стимулирующие				
По полномочиям институтов управления	Собственные обязывающие полномочия				
	Делегированные полномочия				
	Рекомендательные функции				
По юридической силе нормативных актов, придающих особый статус конкретной территории	Законодательные акты РФ				
	Подзаконные акты				

В мире накоплен значительный опыт, как для объектов всемирного наследия, так и других уникальных природных комплексов, таких как Великие Американские озера, Боденское озеро и др. Модельный правовой акт по уникальным природным комплексам и объектам всемирного наследия позволит, в первую очередь, создать и поддерживать регламент таких территорий, определить

экономические и институциональные механизмы стимулирования поддержания уникальных свойств таких территорий, установить границы Участков, унифицировать и применять стратегию и тактику разрешения конфликтов различных уровней власти, общественности, международных организаций, бизнеса и населения на территории; разграничить полномочия между органами государственной власти и созданной системой управления сохранением таких уникальных объектов, в том числе – ответственность государства; в случае международных объектов – систему ответственности и урегулирования разногласий между государствами.

**5. Предложен методический подход к верификации действующего закона, как учредительной нормы и системы институциональных и правовых основ создания и функционирования региона с особым статусом, что дает возможность оценивать и корректировать механизмы региональной политики государства.**

Предлагаемый методический подход имеет целью проверку соответствия действующих нормативных актов требованиям учредительной нормы и системы институциональных и правовых основ создания и функционирования региона с особым статусом, что дает возможность оценивать и корректировать механизмы региональной политики государства.

Целью формирования правового поля является создание системы нормативных актов, стимулирующей общество и отдельные субъекты правоотношений сохранять особые свойства территории, и устанавливающей механизмы принятия и реализации решений на основе согласования интересов власти, бизнеса и общества.

Правовая система должна соответствовать идее единого правового пространства на всей особой территории в отношении регулирования вопросов, связанных с обеспечением сохранения ее особых свойств. В связи с принятием специальных норм в отношении регламентации вопросов особой территории, вносятся изменения в действующие нормативные акты, в том числе и субъектов Российской Федерации, и муниципальных образований. В целях формирования непротиворечивой правовой системы каждого субъекта Российской Федерации и

муниципального образования с учетом специальных норм, касающихся особой территории, каждый из субъектов вносит в свои общие нормативные акты изменения и дополнения в соответствии с принятыми нормами. Аналогично вносятся изменения в действующие федеральные правовые акты, если норма регламентируется на федеральном уровне.

Учредительный акт должен содержать регламентацию следующих концептуальных проблем, позволяющих определить статус особой территории как легитимный:

- учреждение особого статуса территории;
- определение качественных характеристик границ особых территорий и порядка их установления; или установление конкретных границ особой территории; при необходимости – *зонирование особой территории*;
- регламентация видов деятельности в установленных границах; при необходимости – и для иных территорий, если отдельные виды деятельности за пределами границ особой территории оказывают влияние на ее целевые поддерживаемые параметры;
- введение специальных экономических и административных мер государственного регулирования;
- создание институтов управления и порядка взаимоотношений с действующими субъектами власти.

Необходимо наличие специального координирующего органа исполнительной власти на федеральном уровне, фактически в силу своего статуса - правительственной комиссии, являющегося площадкой для обмена мнениями. Принципиальное значение имеют реальные полномочия специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти, в Положении о котором обязательно должно быть зафиксировано, что он принимает решения как в своих полномочиях, так и для представления их в Правительство только после обсуждения с иными федеральными органами исполнительной власти и субъектами Российской Федерации в случае, когда проблема затрагивает не одну сферу деятельности, а предметы полномочий иных ведомств и уровней власти.



В качестве составной части управляющей системы должен быть разработан и запущен механизм, позволяющий осуществлять мониторинг права; подготовку, экспертизу, согласование и утверждение нормативных актов; совершенствование правовой системы; контроль.

Установление в учредительном акте норм прямого действия для регламентации сути специфики особой территории также является принципиальным, так как переадресовка принятия норм прямого действия на более низкий уровень нормативного акта приводит к отсутствию правоприменения действующего федерального закона.

**6. Обоснован алгоритм анализа и диагностики состояния системы полномочий, инструментов и субъектов их реализации для территорий с особым статусом с учетом их специфики и условий существования, позволяющий определить необходимые существенные изменения механизмов решения региональных проблем.**

Алгоритм анализа и диагностики состояния системы полномочий, инструментов и субъектов их реализации особых территорий в Российской Федерации построен на последовательном взаимосвязанном изучении всех элементов статуса:

#### 1. Учредительная норма

1.1. Анализ целей создания особых территорий и факторов, обеспечивающих достижение поставленных целей.

1.2. Принципы установления границ для различных территорий, их группировка и обоснование степени легитимности границ.

1.3. Оценка юридической силы учредительной нормы: учреждения и придания статуса территориям и установления их границ.

#### 2. Институциональная норма

2.1. Характеристика специальных органов управления, созданных или уполномоченных осуществлять регулирование формирования и поддержания особых свойств территорий, а также их полномочий и нормативно установленных взаимоотношений с органами государственной власти и местного самоуправления.

2.2. Группировка органов управления и их полномочий для особых территорий; анализ взаимоотношений нескольких органов управления, уполномоченных регулировать поддержание параметров отдельного статуса территории.

### 3. Правовое обеспечение.

3.1. Анализ правовых норм, устанавливаемых государством для достижения целей создания и поддержания статуса.

3.2. Формирование перечня возможных экономических и административных режимов, устанавливаемых для особых территорий, в том числе включение специальных целевых норм в основополагающие экономические законодательные акты, ежегодно утверждаемый Федеральный закон о федеральном бюджете.

### 4. Результаты комплексного анализа статуса особых территорий.

4.1. Сопоставление нормативных актов, придающих статус территории, устанавливающих ее границы, учреждающих специальный орган управления или специальные полномочия, устанавливающих особый правовой режим.

#### 4.2. Анализ периодов действия статуса.

4.3. Комплексный анализ целей создания территорий, обеспечивающих норм, предоставленных условий функционирования, в том числе и финансирования.

4.4. Комплексный анализ учредительной, институциональной и правовых норм в сопоставлении с целями и мотивами создания особых территорий. Выявление максимально обеспеченных особых территорий формальными признаками статуса.

Проведенный анализ позволил структурировать специальные полномочия и функции органов власти, некоммерческих и коммерческих организаций по управлению особыми территориями: выделены межгосударственные, федеральные, региональные и местные органы власти, некоммерческие и коммерческие организации; для федерального уровня отдельно представлены четыре группы органов власти – специальные федеральные органы исполнительной власти; созданный для регулирования в данной сфере отношений, специально уполномоченный федеральный орган исполнительной

власти, исполняющий такие полномочия в составе иных; Правительственные комиссии и Администрации или Дирекции, созданные в качестве государственных учреждений. Для каждой группы органов и организаций представлена информация о нормативно установленных полномочиях или определенных функциях: обязательные полномочия, в том числе собственные и делегированные, и рекомендательные полномочия. Информация о наличии полномочий сведена для всех групп органов на федеральном уровне, для всех органов власти, иных организаций, и в целом для каждой из исследуемых особых территорий по состоянию на 01.01.2010.

**7. Разработана и апробирована базовая модель мониторинга и исследования реального влияния отдельных субъектов права и обоснования предложений по разграничению полномочий и включению в систему принятия решений институтов гражданского общества в сфере интересов государства по развитию отдельных территорий на основе анализа взаимосвязанных экспертных оценок полномочий, органов власти, интересов, инструментов и целевых параметров объекта регулирования, позволяющего структурировать и нивелировать причины нерезультативности институтов, и оценивать значимость отдельных элементов территории.**

Нормативное закрепление полномочий не может адекватно отражать реального влияния на формирование и реализацию решений органов власти и иных групп общества, важна оценка различными социальными группами исполнения установленных полномочий. Такие исследования позволяют оценить состояние институциональной нормы с точки зрения возможностей создания эффективной системы управления и разграничения полномочий по жизненно важным проблемам, затрагивающим интересы большинства социальных групп регионов, могут служить информацией о реальном влиянии отдельных субъектов права и обоснованием передачи или исключения отдельных полномочий из ведения отдельных органов власти, а также включения в правовую систему принятия решений институтов гражданского общества. Подобные исследования должны быть регулярными, что позволит выявлять узловые диспропорции действующей системы управления, а также оценивать динамику настроений и мнений власти и общества в зависимости от изменений в системе

государственного управления и разграничения полномочий.

Предлагаемая модель оценки реального влияния отдельных субъектов права на развитие особых территорий включает определение целевой функции решения проблемы для каждого типа таких территорий, и выявление институтов воздействия на целевые параметры объекта.

В качестве сущности целевой функции предполагается поддержание особых свойств территории, а также создание и поддержание системы быстрого реагирования на внешние и внутренние воздействия, угрожающие разрушить стабильный баланс параметров данной территории. Значимые особые свойства территории, которые необходимо сохранить, различны в зависимости от типов особых территорий, а также могут варьироваться и для каждой особой территории. Институты воздействия на целевые параметры объекта включают субъекты и инструменты влияния.

Перечень целевых параметров особой территории определяется на основе фундаментальных и практических исследований, действующего законодательства, экспертных оценок специалистов в области исследования и решения проблем региональной экономики и конкретного региона. Перечень инструментов и субъектов влияния формируется на основе анализа действующего законодательства о разграничении полномочий органов власти и управления, а также иного законодательства в сфере региональной политики и экономики. В состав субъектов влияния, как правило, включаются все уровни властных органов, бизнес – структуры, население, общественные и научные организации, средства массовой информации. К инструментам влияния можно отнести различные механизмы государственного регулирования, как существующие, так и возможные к применению с позиции заинтересованных органов власти и иных социальных групп.

Оценки могут базироваться как на равной весомости каждого из показателей, так и на основе оценки веса таких показателей. В результате получаем оценки влияния различных факторов на поддержание особых свойств территории, и на предотвращение угроз разрушению стабильного их баланса, что позволит

ранжировать субъекты по степени их влияния и инструменты - по степени воздействия на параметры и предотвращение угроз. Анализируются как сами оценки экспертов, так и значения суммы баллов и значения рангов: это позволяет более объективно сформулировать выводы проведенного опроса.

Процедура и статистические показатели экспертного опроса позволяют оценить уровень сложности предлагаемой задачи и степень присутствия самой исследуемой проблемы в обществе. Отсутствие близости в экспертных оценках в отношении отдельных факторов могут свидетельствовать как о превалировании качественного характера таких оценок в практике государственного регулирования, так и о состоянии системы государственного регламентирования и функционирования исполнительной власти. Существенный разброс оценок субъектов права и механизмов влияния на целевые параметры объекта исследования и угрозы его существованию позволяет сделать выводы о целесообразности введения как в законодательство, так и в практику комплексной экономической оценки всех параметров территории, включая специфические целевые условия. Мониторинг экспертирования и социологических опросов участников процесса принятия решений обеспечивают обратную связь и итерацию интересов между всеми заинтересованными субъектами.

**8. Предложена методика синхронизированного анализа норм современного законодательства и результатов экспертной оценки институтов государственного регулирования для решения целевых задач сохранения параметров особой территории и обоснования развития инструментов реализации таких возможностей, модель и гибкий механизм формирования эффективной системы управления, адаптируемый к различным региональным ситуациям, построенной на согласовании интересов и использовании потенциала институтов власти, бизнеса и общества в отношении объекта исследования.**

На основе взаимосвязанного анализа норм современного законодательства и результатов экспертной оценки институтов государственного регулирования для решения целевых задач сохранения параметров особой территории и обоснования развития инструментов реализации такого потенциала, возможно определение основных конфликтов современной системы управления особой

территорией и формирование предложений по оптимизации разграничения полномочий.

Предложена модель и гибкий механизм формирования эффективной системы управления, адаптируемый к различным региональным ситуациям, построенной на согласовании интересов и использовании потенциала институтов власти, бизнеса и общества в отношении объекта исследования, базирующаяся на сопоставлении имеющихся (исполняемых и неисполняемых) и неустановленных полномочий (по уровням власти) и экспертной оценки важности инструментов и реального влияния органов власти и иных акторов.

Исследование осуществляется для каждого из специальных режимов, введенных для особой территории. Порядок исследования включает синхронизированный анализ с позиций отдельного правового режима следующих факторов:

- действующее общее и специальное законодательство и иные нормативные акты по рассматриваемой функциональной проблеме, в том числе - действующее разграничение полномочий;

- фактическое правоприменение – реальное осуществление мер, реализующих решение рассматриваемой проблемы с определением органов власти, уполномоченных решать такую проблему и, в случае отсутствия результатов, причин неисполнения полномочий;

- мнения экспертов по действенности рассматриваемого инструмента на целевые параметры особой территории, оценки влияния различных субъектов права по владению этим инструментом, и эффективности действий этих субъектов права.

Принципиальными для корректировки позиций и инструментов государственного регулирования должны быть результаты предлагаемого исследования, свидетельствующие о неэффективности действий федеральной власти, в частности:

- неэффективное использование экономических и административных инструментов влияния Правительством и федеральными ведомствами в

противовес оценкам о более результативном влиянии субъектов Российской Федерации, муниципалитетов, и, тем более, хозяйственников, науки и общественности;

- незакрепленные или неисполняемые полномочия федеральными ведомствами; отсутствие реальных полномочий ведомства, которому предоставлен статус специально уполномоченного в исследуемой сфере;

- низкие оценки влияния принципиальных государственных инструментов, таких как финансирование, налогообложение и др., на целевые параметры особой территории;

- оценки высокой эффективности неиспользуемых инструментов государственного регулирования;

- оценки, свидетельствующие об отсутствии действенных инструментов государственного регулирования на решение социально-экономических проблем населения региона.

Внесение изменений в существующий порядок принятия решений и нормы по разграничению полномочий предполагается необходимым при следующих результатах исследования:

- высокие экспертные оценки влияния на целевые параметры особой территории органов власти субъектов Федерации, что позволяет сделать вывод о целесообразности передачи дополнительных полномочий на уровень субъектов Федерации с федерального уровня;

- существенное влияние муниципальных органов власти и невластных организаций, не обладающих, с точки зрения экспертов, влиянием на государственные полномочия, предполагает необходимость использования этого высокого потенциала для принятия решений и реализации проектов;

- высокие оценки бизнес-структур, населения, науки и общественных организаций по влиянию на целевые параметры особой территории свидетельствует о необходимости нормативно установить и ввести в практику принятия решений о развитии региона включение представителей социальных групп.

**9. На основе универсального характера проблем Байкальского региона - уникальной территории Российской Федерации с особым статусом, сформулировано и обосновано решение проблемы формирования эффективных механизмов государственного регулирования в области охраны и сохранения озера Байкал как поддержание уникальных качеств, а также создания и поддержания системы быстрого реагирования на угрозы состоянию экосистемы озера.**

Озеро Байкал является самым древним (25 млн. лет), самым глубоким (1637 м) и самым крупным (23 тыс. куб. км) пресноводным водоемом Земли. Общий объем содержащейся в Байкале воды составляет 20% от всей пресной воды Планеты, находящейся в ее озерах и реках. Время, в течение которого происходит полное замещение вод Байкала водами притоков, составляет 330 лет. Вытекающей из озера Байкал воды было бы достаточно для того, чтобы каждый житель Планеты получал 30 литров этого ценнейшего ресурса в сутки.

На примере озера Байкал реализована задача анализа и обоснования введения и поддержания статуса особых регионов. Озеро Байкал является универсальным примером территории с особым статусом, его можно отнести к особым территориям, созданным и функционирующим в целях поддержания мировых базовых ценностей: озеро Байкал имеет статус Объекта Всемирного природного наследия с соответствующими границами, установленными при его номинации в 1996 г.; Байкальская природная территория, включающая, в том числе, и Объект Всемирного природного наследия, – подзаконная территория в соответствии с Федеральным законом «Об охране озера Байкал» (1999 г.), который установил специальные правовые режимы на территории, в том числе, прямого действия и в качестве отсылочных норм; приняты подзаконные нормативные акты, реализующие нормы Федерального закона; ведомственным нормативным актом установлены границы Байкальской природной территории и ее экологических зон; определен специально уполномоченный в настоящей сфере деятельности федеральный орган исполнительной власти и иные уполномоченные органы; создана Межведомственная комиссия по вопросам охраны озера Байкал.

На примере федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» была осуществлена реализация предлагаемого методического подхода к



верификации действующего закона, как учредительной нормы и системы институциональных и правовых основ создания и функционирования региона с особым статусом. Наиболее существенными факторами противостояния разработчиков законопроекта, отстаивающих целевые задачи охраны и сохранения уникальных параметров экосистемы озера Байкал, были факторы установления границ особой территории, необходимости формирования и статуса координационного правительственного органа на федеральном уровне, установления специальных нормативов допустимых воздействий на экосистему озера Байкал. Именно эти факторы являются ключевыми для поддержания свойств объекта, и легитимируют существование особой территории. Исследование подтвердило принципиальный характер требований к учредительной, институциональной и правовым нормам статуса особых территорий.

Конвенция о Всемирном культурном и природном наследии устанавливает концептуальные требования к действиям государства, на территории которого такое Наследие расположено, которые полностью вписываются в предлагаемый подход к верификации статуса особых территорий:

- выделение четких географических зон объекта Всемирного наследия;
- установление государственной жесткой правовой ответственности за охрану и сохранение объекта;
- установление гарантий государства по финансированию мероприятий на охрану и сохранение объекта;
- признание государством, что наследие, расположенное на его территории, является всеобщим, и что для его охраны все мировое сообщество обязано сотрудничать.

Создание координирующего исполнительного органа, позволяющего реализовать требования Конвенции о всемирном наследии, — одно из требований ЮНЕСКО для номинации Байкала в качестве Объекта Всемирного природного наследия. В целях выбора оптимального варианта координационного органа для согласования интересов власти и общества был обоснован выбор создания

правительственной комиссии для координации решения проблем озера Байкал и определены ее принципиальные полномочия.

Проблемы охраны, сохранения и популяризации озера Байкал можно определить как самостоятельную сферу отношений; полномочия в этой сфере, помимо общего законодательства, специально установлены Федеральным законом "Об охране озера Байкал" и Конвенцией о всемирном наследии. Анализ полномочий в соответствии с действующим законодательством позволяет определить весь круг полномочий, механизмы их реализации и органы власти и управления, которым такие полномочия предоставлены. В результате анализа выявляются пробелы в наличии на практике полномочий как таковых и в наделении ими органов власти и управления; перечень незакрепленных полномочий и причин их неисполнения.

На основе разработанного алгоритма анализа и диагностики состояния системы полномочий, инструментов и субъектов их реализации для территорий с особым статусом проведен комплексный анализ правовой базы государственного регулирования проблем, связанных с охраной озера Байкал и развитием Байкальского региона. Такими полномочиями обладают более двадцати федеральных органов исполнительной власти, а также органы власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Причем, в большинстве сфер регулирования полномочиями обладают более пяти органов власти, и только 20% из них результативны, а остальные не исполняются, или исполняются неудовлетворительно.

Комплексный анализ позволил определить необходимые существенные изменения механизмов решения данной проблемы, сделать выводы о неэффективности действующей системы управления и разграничения полномочий, причинах их неисполнения, и необходимость кардинальных изменений в механизмах решения данной проблемы. Определены направления оптимизации разграничения полномочий в части: перепрофилирования и ликвидации опасных хозяйственных объектов, финансирования, нормативов вредных воздействий, регламентации видов деятельности, традиционного

природопользования, полномочий, связанных с использованием инструментов ландшафтного планирования, исполнения функций специально уполномоченного органа власти, учета социально-экономических ограничений, экологической экспертизы, разработки комплексных схем, экологического контроля и мониторинга, международных обязательств и доступа к информации в области охраны озера Байкал.

Целевой функцией решения проблемы охраны и сохранения озера Байкал является поддержание уникальных качеств экосистемы озера, а также создания и поддержания системы быстрого реагирования на угрозы состоянию экосистемы озера. Проведенный в 2008 году экспертный опрос специалистов, позволил оценить состояние управленческих ресурсов с позиции возможностей создания эффективной системы управления и разграничения полномочий в области охраны озера Байкал, которая затрагивает интересы большинства социальных групп региона. Главный вывод исследования – Правительство РФ, обладая всеми необходимым экономическими и административными рычагами по исполнению полномочий, использует их не в полной мере (таблица 3). В то же время, властные структуры не используют мнение и ресурс влияния на решение проблемы активных социальных групп региона – населения Прибайкалья, бизнес-структур, научного сообщества и общественных организаций.

Выводы о первостепенном влиянии на решение проблем озера Байкал экологической экспертизы, инструментов ландшафтного планирования и экологического страхования, позволяет обосновать необходимость придания эколого-социологическому мониторингу приоритетного статуса при принятии государственных решений.

Таблица 3

## Ранжирование характеристик в соответствии с выводами по оценкам экспертов

1	Параметры состояния экосистемы озера Байкал					3	1-2			1-2					
	Угрозы экосистеме озера Байкал														
1	Антропогенные	4-5				1-3	1-2			2-3					
2	Природные	1	5-6		2-10	5-6				2-4	1-6	2-3			
	Параметры и угрозы														
	Субъекты влияния	Финансирование бюджетное федеральное	Финансирование бюджетное субъекта РФ	Финансирование муниципальное	Финансирование иное	Регламентация видов деятельности	Нормативы загрязнения	Стимулирование через налоговую нагрузку	Лицензирование	Экологическая экспертиза	Экологическое страхование	Ландшафтное планирование	Параметры экосистемы озера Байкал	Угрозы экосистеме озера Байкал – антропогенные	Угрозы экосистеме озера Байкал – природные
1	Президент РФ	2				3-5		3-4	2-4		3-5				
2	Правительство РФ	1				1	1	1	1	1	1	2-3			
3	Федеральное Собрание РФ	3				2-3	2	2	2-3	2-3	2-3				
4	Органы власти субъектов Федерации		1	2		2	3-4	3-4	2-4		2-3	1	2	1-4	3-5
5	Муниципальные органы власти			1								2-4	3-7	1-6	3-5
6	ЮНЕСКО				1-2							2-4			
7	Межведомственная комиссия по Байкалу											3-4	3-4	1-13	1-2
8	Крупные бизнес-структуры, ведущие хозяйственную деятельность на Байкальской природной территории				1-3								1	1-6	3-6
9	Инвесторы				1-3										
10	Население России, за исключением жителей Прибайкалья														
11	Население Прибайкалья													1-6	
12	Наука						2-4			2-5	5	3-5		1	
13	Общественные организации				4-5					3-6					

**10. Подтверждена работоспособность созданного инструментария в результате проведения апробации разработанных методик на примере практики предотвращения угроз озеру Байкал, и результатов разрешения проблем с позиции внесения изменений в систему государственного регулирования. Показана эволюция результативных вариантов действий заинтересованных социальных групп, что позволило сформулировать выводы о неэффективности действующих институтов власти, а также предложения по изменению системы принятия решений.**

Практика принятия государственных решений в отношении озера Байкал на протяжении более полувека является уникальной для России. В работе представлена интерпретация предлагаемых методических подходов на примерах разрешения ситуаций, угрожавших состоянию экосистемы озера Байкал. Технология рассмотрения и представления результатов для каждого примера включает:

1. Наименование угрозы.
2. Практические примеры, иллюстрирующие угрозы, периоды времени возникновения и разрешения (окончания этапа) проблем.
3. Поведение субъектов права, влияющих на разрешение проблем.
4. Инструменты, которые применяли эти субъекты права. Какие способы были использованы каждым из субъектов для продвижения своих объективных и субъективных целей.
5. Оценка максимально эффективных субъектов и инструментов.
6. Выводы по корректировке применения предлагаемых методических подходов.
7. Оценка позитивных и негативных последствий для каждого из субъектов права, а также для каждого примененного инструмента, последствия в нормативном плане и в настроениях и действиях различных социальных групп общества; выявление основных результативных действий, их динамика во времени.

Примерами известных проектов или событий, явившихся их следствием, угрожавших и угрожающих состоянию экосистемы озера Байкал, ставшими причинами или поводами для изменений в системе инструментов или институтов

государственного регулирования, приняты:

- массовая гибель нерпы из-за вирусных инфекций (1987-1988 гг.) угрожала нарушению эконозов в озере;

- проект строительства нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий Океан по берегу Байкала (2005-2006 гг.) угрожал экосистеме озера Байкал в связи с вероятными существенными изменениями пропорций химического состава воды озера, загрязнением вод и механическим загрязнением водного зеркала в связи с допускаемыми рисками аварий с единовременным попаданием в озеро более 3000 тонн нефти, а также высокой, до 12 баллов, сейсмичностью территории;

- работа Байкальского целлюлозно-бумажного комбината со сбросом сточных вод после хлорной отбелки целлюлозы в объеме более 100 тыс. куб. м в сутки непосредственно в озеро Байкал, который стал уже знаковым проектом для ргиона. Продолжение работы комбината связано со сбросами, выбросами общими и дурнопахнущими веществами, складированием в высокосейсмичной зоне огромного, более 6 млн. тонн, объема отходов, существенным изменением ландшафтов болес трети побережья Южного Байкала, постоянными на протяжении болес 40 лет, социальными протестами общественности, в том числе, международных организаций;

- процесс принятия Федерального закона «Об охране озера Байкал», который длился почти десять лет, и был принят в 1999 г.

Принципиальные выводы интерпретации предлагаемых подходов с позиций технологии и мотивов действий органов государственной власти и лиц, принимающих решения:

- усиление тенденции принятия принципиальных государственных решений одним лицом – либо Президентом, либо председателем Правительства РФ в зависимости от субъективных факторов, и необходимости находить результативные в конкретный период времени убедительные для него способы, факты и субъекты представления информации;

- усиление тенденции к действиям уполномоченных органов законодательной и исполнительной власти только в фарватере принимаемых решений высшими

должностными лицами государства с отказом от защиты и представления оценок ситуации с позиций полномочий и функциональных интересов ведомства и, соответственно, отсутствие у лиц, принимающих решение, возможности комплексного объективного подхода;

- результативность преимущественно субъективных интересов и действий заинтересованных государственных чиновников. Необходимым условием таких результатов является высокопрофессиональная подготовка обоснований предлагаемого варианта решения проблемы, позитивное официальное мнение законодательной и представительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых реализуется проект и субъективный интерес чиновников, обладающих полномочиями по реализации такого решения;

- существование самостоятельных интересов отдельных социальных групп;

- практические меры по сохранению озера Байкал возможны только в случае установления специального правового статуса и комплекса правовых регламентов на основе использования действующего российского законодательства и всего разнообразия международных правовых инструментов, в первую очередь – экологической экспертизы и включения оценки страхования экологического риска в экономические затраты по проектам.

**11. Сформулированы основные направления программы преобразований государственного регулирования в области охраны озера Байкал, позволяющих поддерживать уникальные качества, а также систему быстрого реагирования на угрозы состоянию экосистемы озера. Обоснована возможность применения положений программы для использования в качестве элементов государственной политики в области природопользования и охраны окружающей среды.**

Отсутствие эффективной системы регулирования в сфере охраны, сохранения и популяризации озера Байкал отражается в фактическом отсутствии мониторинга состояния экосистемы озера Байкал, и соответственно невозможности быстрого реагирования для предотвращения возникающих угроз состоянию экосистемы озера; почти полном отсутствии прямых норм регламентации в сфере охраны и сохранения озера Байкал и в координации тех действий, которые осуществляются почти двадцатью федеральными и

региональными органами власти и управления. Итогом является усиление антропогенного воздействия на озеро и отсутствие экономических и институциональных механизмов предотвращения угроз экосистеме Байкала. Основные направления программы преобразований государственного регулирования в области охраны озера Байкал взаимосвязаны с разработкой и реализацией системы мер по охране, сохранению и популяризации уникальных природных комплексов в Российской Федерации, общероссийской государственной политикой в области природопользования и охраны окружающей среды.

Для формирования правовой базы объекта Всемирного наследия «Озеро Байкал» необходимо комплексно рассматривать как все действующее российское законодательство, в первую очередь – Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и Градостроительный кодекс, нормативные акты, касающиеся региональной политики, так и применение международного законодательства. Программа изменения законодательства России и внесения изменений в ряд норм международного законодательства должна включать изменения в Конвенцию о всемирном наследии; разработку и принятие международного модельного правового акта по уникальным природным комплексам и объектам всемирного наследия; разработку и принятие Федерального закона «Об объектах всемирного природного наследия в Российской Федерации»; формирование правовой базы по озеру Байкал как модельной территории.

Следующим направлением работ являются институциональные преобразования. Выделено два направления преобразований, которые в настоящее время являются базовыми, необходимыми условиями для реальной защиты озера Байкал как уникального природного объекта. Созданная в 2007 году Межведомственная комиссия по вопросам охраны озера Байкал обладает определенными элементами статуса, позволяющими принимать решения, обязательные для исполнения федеральными ведомствами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципалитетами.



Однако практика работы на протяжении почти четырех лет свидетельствует только об исполнении функций площадки для заслушивания пожеланий руководства Министерства экологии и природных ресурсов России и дискуссии представителей ведомств, субъектов РФ и Российской академии наук за рамками официального времени заседания. Тем не менее, реальный правовой потенциал Комиссии, а также ожидания специалистов и представителей социальных групп, предполагает необходимость использования этого высокого потенциала для принятия решений и реализации проектов. Целесообразно предоставление дополнительных полномочий Межведомственной комиссии по Байкалу, позволяющих обосновывать, разрабатывать и принимать участие в решениях о развитии региона. В частности, возможно включить в полномочия Межведомственной комиссии обязательное рассмотрение проектов развития региона при принятии решений на уровне Правительства РФ с согласованием Комиссии. Такие полномочия будут гарантией продвижения согласованных интересов органов власти и социальных групп общества только в случае фактического следования установленным нормам регламента работы подобных правительственных координационных органов.

Вторым предлагаемым важнейшим институциональным преобразованием являются кардинальные изменения в институте Государственной экологической экспертизы, которая является незаменимым институтом поддержания экологических стандартов в современных условиях. Дополнительно предлагается для объектов всемирного наследия помимо национальной государственной экологической экспертизы законодательно ввести институт международной экологической экспертизы, приняв соответствующие нормы на уровне международных организаций и в рамках международных конвенций.

Включение в экономику крупных проектов страхования экологического риска, а также переориентация всего развития региона в направлении использования уникальных свойств природы Прибайкалья, позволят существенно изменить отношение к проблемам охраны озера Байкал.

Отсутствие целевого финансирования охраны озера Байкал в федеральном

бюджете Российской Федерации - это показатель отсутствия интереса государства к проблеме. Это явилось следствием незаинтересованности Министерства экологии и природных ресурсов России в существовании Федеральной целевой программы, а соответственно - и подпрограммы по озеру Байкал, а также в отсутствии реальной ответственности ведомства за решение байкальских проблем.

Все концепции и планы оцениваются через знаковые проекты. Для Байкала - в первую очередь, это переселение территории Байкальского целлюлозно-бумажного комбината и реализация проектов по питьевой воде, по прибрежным поселениям, по флоту.

Популяризация объектов всемирного наследия - одно из трех основополагающих содержательных элементов (охрана, сохранение и популяризация), которые государство, на чьей территории расположено Всемирное наследие, обязуется выполнять. Наилучшим показателем в данном вопросе может стать только полная открытость информации об озере Байкал и всех угрозах, о решениях и их мотивациях.

Невозможно существование системы охраны уникальных природных комплексов без непосредственного участия общественных организаций, отождествляемых с гражданским обществом, а в случае объектов, обладающих международным статусом и, соответственно, находящихся в сфере действия международных конвенций, - и международных правительственных и неправительственных организаций.

**12. Обоснован вывод о составном характере понятия «экологическая политика» и производных от этого понятия терминов как комплекса правовых, экономических и институциональных инструментов государственного регулирования по поддержанию благоприятной окружающей среды и сохранению природных ценностей, являющихся комплиментарной составной частью региональной политики государства.**

Следствием анализа правовой базы по природопользованию и охране окружающей среды является утверждение о сущности понятия «экологическая политика» как сводной проблемы, а также об отсутствии альтернативы

согласованному принятию решений уполномоченными органами управления в случаях, когда специфика особых территорий связана со сферами деятельности нескольких ведомств, региональными и муниципальными органами власти.

Специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти должен осуществлять координацию практически всех органов власти, и решения, представляемые Правительству РФ, должны быть согласованы всеми ведомствами. Фактически – это решения всей исполнительной ветви власти государства, включая органы власти субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. Организовать и реально осуществить такую технологию координации и управления разнонаправленными интересами одному федеральному ведомству, которое является специально уполномоченным в данной сфере, невозможно. Поэтому ведомство прибегает к различным способам игнорирования интересов других ведомств и субъектов. Например, в отношении Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал, которая, несмотря на то, что специально уполномоченным органом является Росприроднадзор, возглавляется и обеспечивается Минприроды России, применяются такие способы: не предоставлять реальные полномочия для исполнения функций специально уполномоченному органу, не собирать комиссию, не информировать членов комиссии о выработке позиции или принятии решений по принципиальным вопросам, не учитывать предложений членов комиссии и другие. В результате решения не принимаются, и ситуации разрешаются в силу естественного цикла проблемы, либо, при политически мотивированных ситуациях, единоличным и не всегда обоснованным и объективным решением лиц, имеющих возможность такие решения принимать.

Единственным способом надежного разрешения этой тупиковой ситуации является встраивание отсутствующих элементов в действующую систему принятия решений. Отсутствующий элемент здесь – учет интересов общества на благоприятную окружающую среду и сохранение природы. Встраиваемые инструменты – механизмы экологической экспертизы, экологического страхования и экологической сертификации.

## Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

### Монографии

1. Диагностика состояния территорий с особым статусом. Иркутск: Изд-во Института географии им. В.Б.Сочавы СО РАН, 2010 - 123 с. (7,3 п.л.);
2. Разграничение полномочий в сфере управления охраной озера Байкал. Новосибирск: Академическое изд-во «Гео», 2010 - 104 с. (8,4 п.л.);
3. Формирование системы управления сохранением озера Байкал. Иркутск: Издательство Института географии СО РАН, 2004 - 155 с. (18,0 п.л.);
4. Государственное регулирование охраны озера Байкал. Иркутск: Изд-во Института географии СО РАН, 2002 - 67 с. (8,1 п.л.).

### Статьи в изданиях, рекомендуемых ВАК

5. Особые территории как самостоятельная категория в сфере региональной политики // География и природные ресурсы, 2010, № 4 (0,5 п.л.);
6. Байкал: решения и проблемы // Проблемы региональной экологии, 2010, № 4 (0,6 п.л.);
7. Особые территории как предмет исследования и регулирования // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование, 2010, № 3 (1, 3 п.л.);
8. О мерах по обеспечению экологической безопасности Российской Федерации // Экономика природопользования, 2008, Вып. 1 (0,7 п.л.);
9. Международные аспекты строительства нефтепровода "Восточная Сибирь - Тихий океан" // Экономика природопользования, 2006, Вып. 6 (0,5 п.л.);
10. Экологическое зонирование особо охраняемых территорий: согласование международного и российского права // Труды Института системного анализа РАН, 2004, Том 10 (0,8 п.л.);
11. Обеспечить правовую базу Байкальских коллизий // Российский экономический журнал, 1995, № 3 (0,5 п.л.);
12. В лаборатории законотворчества - Байкал // Российский экономический журнал, 1992, № 10 (в соавторстве, лично автора - 0,5 п.л.).

### Основные публикации в других изданиях

13. Экспертная оценка полномочий и интересов в области охраны озера Байкал // Экологическое планирование и управление, 2010, № 1 (0,9 п.л.);
14. Байкал после закрытия БЦБК: программа действий. «Живые озера» - 10 лет сотрудничества на Байкале: шансы и возможности устойчивого будущего для человека и озера // Материалы междунар. науч.-практ. конф. (г.Улан-Удэ, 25-29 августа 2009 г.). – Улан-Удэ, Издательство Бурятского госуниверситета - 2010 (0,4 п.л.);
15. Система управления охраной озера Байкал: проблемы и методология // Экологическое планирование и управление, 2008, № 1 (0,9 п.л.);
16. Предложения по эколого-экономическому обоснованию нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий Океан (варианты вне водосборной площади озера Байкал) // Проблемы национальной безопасности: экспертные заключения, аналитические материалы, предложения. М.: Наука, 2008 (в соавторстве, лично автора - 0,5 п.л.);
17. Информационно-аналитические материалы для заседания Совета безопасности Российской Федерации по вопросу «О мерах по обеспечению экологической безопасности Российской Федерации» // Проблемы национальной безопасности: экспертные заключения, аналитические материалы, предложения. М.: Наука, 2008 (в соавторстве, лично автора -0,5 п.л.);
18. Первоочередные направления разработки и реализации системы мер по охране, сохранению и популяризации уникальных природных комплексов в Российской Федерации // Сборник материалов международной конференции «Всемирное природное наследие в России. 10 лет российско-германского сотрудничества» - М., 2007 (0,6 п.л.);
19. Обоснование разграничения полномочий в области охраны озера Байкал // Труды VII Всероссийской конференции «Теория и практика экологического страхования: устойчивое

развитие» - М.: ИПР РАН, 2007 (0,3 п.л.);

20. Правовые основы организации и функционирования участка всемирного природного наследия «Озеро Байкал» // Географические и правовые основы организации Байкальского участка всемирного природного наследия. Материалы Международной научной конференции «Всемирное природное наследие в России. 10 лет российско-германского сотрудничества» (Иркутск, 18-21 августа 2006 г.). – Иркутск: Издательство Института географии им. В.Б.Сочавы СО РАН, 2006 (0,4 п.л.);

21. Практика и проблемы формирования правовой базы сохранения озера Байкал как участка всемирного природного наследия // Круглый стол Совета Федерации "Байкал - мировое наследие" (16 июня 2003 года) - М.: Издание Совета Федерации, 2004 (0,3 п.л.);

22. Обеспечение системы управления мерами по сохранению озера Байкал // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов, 2002, Вып. 1 (в соавторстве, лично автора – 0,3 п.л.);

23. Концепция развития законодательства, направленного на сохранение экосистемы озера Байкал // Восточно-Сибирский институт регионального законодательства, Центр подготовки и реализации международных проектов технического содействия. - Иркутск, 2002 (в соавторстве, лично автора – 1,0 п.л.);

24. Развитие правовой нормативной базы охраны озера Байкал // Доклад МПР России о состоянии озера Байкал и мерах, принимаемых по его охране в 2001 году - М.: Государственный центр экологических программ, 2002 (в соавторстве, лично автора – 0,7 п.л.);

25. Lessons of "Lake Baikal Preservation" Federal Law Accepting and Priority Problems of its Verification // Proceeding International Baikal Conference 1999 14-17 November 1999. Russian-German Co-operation in Siberia / The Lake Baikal Region. - Schneverdingen 2001. Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz, 2001 (1,4 п.л.);

26. Разработка Федерального закона "Об охране озера Байкал" и перспективы его принятия // Байкал как участок мирового природного наследия. Результаты и перспективы международного сотрудничества: Тр. Междунар. конф. (Улан-Удэ, 9-12 сентября 1998 г.). - Новосибирск: Изд-во СО РАН, 1999 (1,1 п.л.);

27. О ходе разработки и принятия Федерального закона "Об охране озера Байкал" // Охрана озера Байкал и обеспечение рационального природопользования в Байкальском регионе. Ежегодный докл. правительственной комиссии по Байкалу, 1998 г. - М.: Государственный центр экологических программ, 1999 (в соавторстве, лично автора – 0,4 п.л.);

28. О ходе разработки проекта Федерального закона "Об охране озера Байкал" // Охрана озера Байкал и обеспечение рационального природопользования в Байкальском регионе. Ежегодный докл. правительственной комиссии по Байкалу, 1997 г. - М.: Государственный центр экологических программ, 1998 (в соавторстве, лично автора – 0,4 п.л.);

29. Максимова И.И. О ходе подготовки проекта Федерального закона "Об охране озера Байкал" // Проблемы охраны озера Байкал и природопользования в Байкальском регионе в 1996 г.: Ежегодный докл. правительственной комиссии по Байкалу, 1996 г. - М.: Центр междунар. проектов, 1997 (в соавторстве, лично автора – 0,4 п.л.);

30. The Federal Law on Lake Baikal as Legislative Basis for Sustainable Development of the Lake Baikal Region // NATO ASI Series, Partnership Sub-Series, 2. Environment - Vol.6 Sustainable Development of the Lake Baikal Region / Springer - Verlag Berlin Heidelberg, 1996 (в соавторстве, лично автора – 0,3 п.л.);

31. Пояснительная записка к проекту Закона Российской Федерации "О Байкале" // Бюллетень "Конституционный вестник", 1992, № 12 (0,3 п.л.);

32. Экономическое обоснование обезвреживания и использования отходов промышленных комплексов // Межотраслевой научно-технический сборник "Технология". Сер. Оборудование, материалы, процессы, 1991, вып.2-3 (в соавторстве, лично автора – 0,6 п.л.);

33. Формирование эконозонов // Экологический вестник России, 1991, № 3 (в соавторстве, лично автора – 0,4 п.л.);

34. Об экономической целесообразности использования золошлаковых отходов ТЭС в

стройиндустрии региона // Энергетическое строительство, 1990, № 2 (0,3 п.л.);

35. Организационно-экономические проблемы использования золошлаковых отходов тепловых электростанций Мосэнерго // Энергетическое строительство, 1989, № 2 (в соавторстве, лично автора – 0,3 п.л.);

36. Разработка экономического обоснования направлений использования вторичного сырья в Магаданской области и Якутской АССР // Научно-технический информационный сборник "Передовой производственный опыт, рекомендуемый для внедрения в материально-техническом снабжении", 1989, Вып. 13 (в соавторстве, лично автора – 0,3 п.л.);

37. Использование древесных отходов на Норильском горно-металлургическом комбинате // ЦНИИТЭИМС. Научно-технический реферативный сборник. Сер. 1 "Экономия и рациональное использование сырьевых, топливно-энергетических и других материальных ресурсов", 1987, вып. 3 (в соавторстве, лично автора – 0,3 п.л.);

38. Методика разработки схемы развития и размещения предприятий вторичных ресурсов системы Госснаба СССР // Утв. Заместителем Председателя Госснаба СССР 15 ноября 1985 г. - М., 1986 (в соавторстве, лично автора – 1,2 п.л.);

39. Экономическая оценка предотвращаемого ущерба при использовании вторичного сырья в Московском городском ТПК // Материалы Всесоюзного совещания "Методы создания территориальных комплексных схем охраны природы" - М.: Институт географии академии наук СССР, 1982 (в соавторстве, лично автора – 0,3 п.л.).