

Иркутская область, Республика Бурятия и Забайкальский край входят в Байкальский макрорегион. Без понимания расселенческих процессов в зоне озер Байкала невозможно в полной мере реализовать комплекс мер, предусмотренных Законом об охране озер Байкала от 1 мая 1992 г. № 94-ФЗ [4] и ФЦП «Охрана озер Байкала и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» [5]. Определение основных принципов организации градостроительных систем Прибайкалья и Забайкалья, прежде всего, их системного ядра – Байкальской природной территории предвещает собой сверхактуальную градостроительную проблему.

**Ключевые слова:** озеро Байкал; макрорегион; пространственное развитие; территориальное планирование; Байкальская природная территория. /

The Irkutsk region, the Republic of Buryatia and Zabaykalsky Krai are part of the Baikal macroregion. Without understanding the settlement tasks in the area of Lake Baikal it is impossible to fully implement the complex of measures provided by the Law on the Protection of Lake Baikal dated May 1, 1992 № 94-FZ [4] and the FTP "Protection of Lake Baikal and the socio-economic development of the Baikal natural territory for 2012-2020" [5]. Defining the basic principles of the organization of urban planning systems of the Baikal and Transbaikalian region and, above all, their systemic core, the Baikal natural territory, is a highly topical urban planning issue.

**Keywords:** Lake Baikal; macroregion; spatial development; territorial planning; Baikal natural territory.

# Градостроительное проектирование Байкальской территории / Urban planning for the territory of Baikal

текст

**Александр Колесников**  
Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор» /

text

**Alexander Kolesnikov**  
Russian Institute of Urban Planning and Investment Development "Giprogor"

## Введение

На современном этапе развития расселения в восточных районах РФ возникла необходимость совершенствования применяемого комплексного подхода к изучению, планированию и прогнозированию целостного развития регионов РФ, в том числе Байкальской природной территории как важнейшей составляющей трех субъектов Российской Федерации.

Вопросы, связанные с размещением производительных сил страны и обоснованной стратегией их пространственного развития к 2018 году, вышли на первый план в государственных программах расселения на территории Российской Федерации. Принята концепция стратегии пространственного развития страны до 2035 года с перспективой до 2050 года [2].

По предложениям Минэкономразвития, Россия делится на 14 макрорегионов; каждый из них отражает и содержит даже в названиях суть его территориальной и, возможно, расселенческой стратегии.

Еще 20 лет назад академик РААСН И. М. Смоляр отмечал, что в Конституции Российской Федерации градостроительство не включено в перечень предметов ведения федерального уровня государственной власти, а также в перечень предметов совместного ведения федеральной власти и субъектов Федерации [3].

В настоящее время проблема расселения осознана на государственном уровне и, наконец, был принят важный документ о концепции стратегии пространственного развития России.

Иркутская область, Республика Бурятия и Забайкальский край вошли в состав субтерриториального блока – Байкальского макрорегиона. Они объединены близостью к озеру Байкал, особой спецификой социально-экономического и этнокультурного развития и взаимовлияния.

Регионы, входящие в Байкальский макрорегион, обладают всеми признаками ландшафтно-экологической и хозяйственно-культурной целостности, что позволяет рассматривать сложившееся формирование как условно единое территориальное образование.

Объединяющие территорию факторы:

- наличие значительного природно-ресурсного потенциала;

- общая транспортная и энергетическая инфраструктура;
- существенные экологические требования и ограничения на ведение хозяйственной деятельности в зоне влияния на экосистемы озера Байкал;
- близость к активно развивающимся странам Восточной Азии (Монголия, Китай, Южная Корея) – основным перспективным рынкам сбыта и будущим источникам крупных инвестиций.

## 1. Субъекты Российской Федерации в составе Байкальского макрорегиона

Объединение Иркутской области, Республики Бурятия и Забайкальского края в единую территориальную общность – Байкальский макрорегион обосновано, с одной стороны, необходимостью и возможностью совместного участия субъектов в решении общегосударственной задачи возрождения на востоке страны промышленно-хозяйственного комплекса, так как далее к востоку и северу расположены лишь отдельные, большей частью отраслевые промышленные узлы. Поэтому субъекты Байкальского региона по праву выступали и выступают мощной базой освоения дальневосточных и северных районов России. С другой стороны, требуются программы и совместные действия государственных и региональных институтов по преодолению [4]:

- территориальной разобщенности и ликвидации инфраструктурных «разрывов»;
- несогласованности в подготовке отраслевых схем территориального планирования отдельных субъектов и их частей (агломераций) между собой;
- неравномерности и низкой плотности расселения;
- «периферийного» подхода к проблемам охраны и реабилитации прибрежных территорий Байкала и самого озера в целом в схемах территориального планирования Иркутской области, Забайкальского края и Республики Бурятия, то есть важных стратегических документах развития субъектов РФ.

Разработанные в современных условиях материалы территориального планирования для всех трех субъектов Байкальского макрорегиона отличаются наличием общих недостатков.



< Рис. 1. Байкальский макрорегион в составе СФО РФ

– «Внутрирегиональный» подход к разработке схем территориального планирования, недофинансирование заложенных в федеральные и региональные целевые программы мероприятий по улучшению социально-экономической и природно-экологической ситуации Байкальской природной территории, неэффективность и нескоординированность мероприятий усугубляют неблагоприятную ситуацию в каждом из субъектов РФ по отдельности.

– СТП Иркутской области – иллюстрация «периферийного» подхода к решению вопросов, связанных с реабилитацией и развитием прибрежных территорий озера Байкал. Административные границы СТП субъекта РФ ограничивают пространство рассмотрения, исключают необходимый учет влияния озера Байкал и соседних субъектов РФ на градостроительную систему в целом [5].

– Нескоординированность мероприятий, усугубляющая неблагоприятную ситуацию в каждом из субъектов РФ по отдельности [5].

## 2. Байкальская природная территория как целостный объект исследования и территориального планирования

В рамках действующего Градкодекса РФ разработана планировочная стратегическая документация промежуточного характера – схемы территориального планирования части субъекта федерации. Этим положением пользуются российские градостроители-проектировщики при разработке крупных городских агломераций. В нашем случае рассмотрены действующие схемы территориального планирования Иркутской, Читинской и Улан-Удэнской городских агломераций.

Специалисты-градостроители утверждают, что необходима разработка промежуточных, переходных документов планирования развития градостроительных систем – от схемы территориального планирования, верхнего уровня рассмотрения – к нижнему уровню, генеральному плану поселения и далее – к проектам планировки территории поселений.

Оформление Байкальской природной территории на основании Закона об охране озера Байкал как самостоятельного объекта социально-экономического регулирования необходимо для реализации положений

ФЦП «Охрана озера Байкал и программы социально-экономического развития Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» [4].

Оформление Байкальской природной территории на основании Закона об охране озера Байкал как самостоятельного объекта социально-экономического регулирования, закрепленного положениями ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» предполагает, в нашем случае, формулировку градостроительных, расселенческих подходов как к самостоятельному объекту исследования. Только на берегах Байкала проживает более 200000 населения.

Объем негативного воздействия на Байкальскую природную территорию в год (2018–2020) субъектами Российской Федерации характеризовался следующими показателями:

### Иркутская область:

Выбросы – 391,5 тыс. т

Сбросы – 30,1 млн м<sup>3</sup>

Отходы – 275,7 тыс. т

### Республика Бурятия:

Выбросы – 119,6 тыс. т

Сбросы – 495,4 млн м<sup>3</sup>

Отходы – 11712 тыс. т

### Забайкальский регион:

Выбросы – 10,9 тыс. т

Сбросы – 1,3 млн м<sup>3</sup>

Отходы – 366,6 тыс. т

Темпы прироста указанных показателей растут и по экспертным оценкам составляют в среднем 15–17% в год как по выбросам, так и по сбросам и 4,5% – образованию отходов [6].

Становится очевидным, что разработка отдельных субъектных мероприятий при имеющейся методике их согласований обречена на получение низкоэффективного или даже отрицательного результата.

Байкальская природная территория рассматривается нами как целостный и самостоятельный объект исследования и территориального планирования.

Три зоны Байкальской природной территории формируют три типа градостроительных подходов.



^ Рис. 3. Схема территориального планирования Республики Бурятия и Забайкальского края

**Центр льн я зон :**

- природоохранные мероприятия;
- стабилизация расселения и повышение качества социально-экономических и экологических условий жизни населения: транспортные связи, рабочие места (рыбоводство, рыболовство, туризм и рекреация).

**Зон тмосферного воздействия:**

- внедрение и развитие всех видов современных технологий в производстве, исключающих вредные выбросы в атмосферу;
- переход на газоснабжение и газификацию общественного и личного автотранспорта.

**Буферн я зон :**

- развитие технологий и производств промышленности и сельского хозяйства, резко снижающих сброс вредных веществ.

Специалистами ранее отмечалась необходимость учета процессов преобразований и изменений в трансграничных и прилегающих заграничных территориях.

На дальнейшее формирование буферной зоны озера Байкал решающее влияние имеют стоки речных систем приграничных районов Монгольской Народной Республики: 70% протяженности реки Селенга приходится на территорию Монголии и 50% объема водных поступлений озера Байкал.

Река остается основным «поставщиком» контролируемых вредных веществ в озеро Байкал. Через «закрывающий створ» Селенги в год поступает 87,6% взвешенных веществ, трудноокисляемых и легкоокисляемых органических веществ – по 7,0% от всего количества поступлений этих веществ с водой.

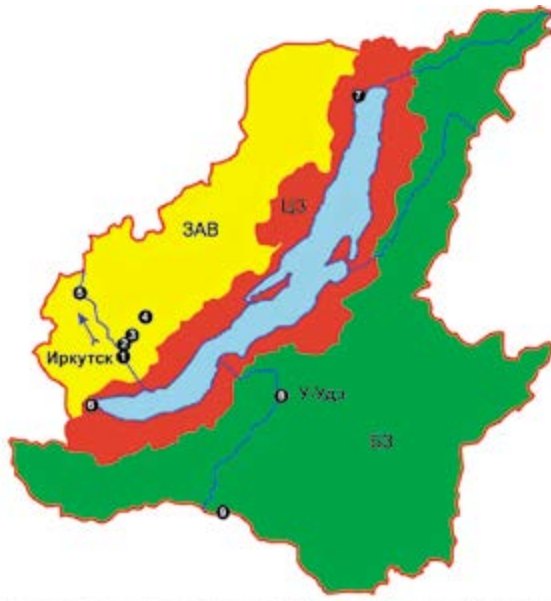
Главным источником загрязнения воздуха являются предприятия энергетики и автотранспорта



**Карта пространственной организации территории**



> Рис. 2. Схема территориального планирования Иркутской области



^ Рис. 4. Байкальская природная территория



^ Рис. 5. Территория Монголии в зоне влияния на Байкальскую природную территорию

как в Монголии, так и в России, а также расположенный в непосредственной близости от озера Селенгинский ЦКК.

### 3. Инфраструктурные предпосылки развития Байкальской природной территории

Минтранс РФ сегодня сформулировал свои приоритеты: «В рамках реализации Стратегии будет обеспечено опережающее развитие транспортной сети на территориях нового освоения Дальнего Востока и Байкальского региона, в том числе, в северо-восточной части Дальнего Востока» [1]. Эту позицию разделяют и другие ведомства и госкорпорации, имеющие свои «отраслевые» и целевые программы, ориентированные, как правило, на извлекательные прибыли.

Академик С. Д. Валентай отмечает, что современные проблемы экономики вызваны ошибочностью политики минимизации участия государства в технологическом обновлении отечественной промышленности; в регулировании системы трудовых отношений; в подготовке кадров в соответствии с вызовами XXI века.

Ведущий научный сотрудник ЦНИИП Минстроя РФ Э. О. Товмасын продолжает эту мысль и в градостроительном отношении отмечает, что совершенствование социально-экономического состояния общества на основе общенациональной политики невозможно без активного государственного регулирования пространственных особенностей этого процесса. В противном случае в развитии транспортной инфраструктуры Байкальского макрорегиона в целом и Байкальской природной территории в частности возникают следующие недочеты:

- приоритетное развитие северо-восточных и дальневосточных направлений;
- «транзитная» роль территорий Байкальского макрорегиона;
- до 2035 года целевыми программами РФ не предусматривается развитие ВСМ и СМ в зоне Байкальского макрорегиона;
- не учтена перспективность «вертикальных» входов в районы Монголии и Китая.

Почти критическая ситуация сложилась в электрификации территорий, прилегающих и влияющих на экосистему озера Байкал;

- магистрализация основных направлений электрических сетей, ориентация на экспорт энергоресурсов приводят к дефициту электроэнергии в субъектах макрорегиона, неразвитости общей сети энергоснабжения;
- перекосы ценообразования в отрасли и монополизм госкорпораций на внешних рынках привели к идее разработки в Монголии концепции создания в буферной территории озера Байкал гидроэнергетического комплекса, состоящего из трех гидроэлектростанций на реке Селенга и двух ее притоках;
- по предварительным оценкам, общий объем вывоза энергоресурсов в 5–6 раз превышает собственное энергопотребление региона.

Отраслевая незаинтересованность профильных министерств и корпорации Газпром в острой необходимости газификации Байкальской природной территории, недостаточный объем и количество потребителей делают нерентабельной, на их взгляд, газификацию районов Прибайкалья и Забайкалья вплоть до 2035 года. При этом основные источники энергии (ТЭЦ и крупные котельные работают на буром угле и мазуте).

Возникла проблема внутренней цены: местные (российские) сырьевые ресурсы и энергосистемы на 30–50% выше мировых при таком же их занижении при выводе за границу, что тормозит развитие отечественного производства и является почти «экономической диверсией» против нашей страны в интересах геополитических конкурентов.

Именно единая государственная стратегия собственного освоения и переработки ресурсов Байкальского региона должна иметь первостепенное геополитическое значение.

### 3 заключение

В итоге можно с полным основанием утверждать, что Байкальская природная территория наделена всеми признаками целостного объекта изучения, территориального планирования и градостроительного проектирования.

Озеро Байкал – ядро комплекса градостроительных предпосылок для развития, совершенствования и регулирования системы расселения.



^ Рис 6. Развитие транспортной инфраструктуры Байкальского и Дальневосточного региона



^ Рис 7. Предлагаемая схема развития электрических сетей Байкальского региона

#### Литер тур

1. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года: разработан Минэкономразвития РФ. – URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 21.11.2018)
2. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р. О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года. – URL: [http://consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_123444/](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123444/) (дата обращения: 19.03.2018).
3. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 20.10.2018)
4. Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал». – URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.08.2002)
5. ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы
6. Концепция Стратегии пространственного развития до 2035 г.
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2016): Принят Государственной Думой 22.12.2004 года. Одобрен Советом Федерации 24 декабря 2004 года. – URL: [http://consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51040/](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/) (дата обращения: 20.08.2017)
8. Вильнер, М. Я. Об аспектах пространственного развития в методологических основах подготовки долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации // Управление развитием территории (Юбилейный выпуск). – 2018. – № 1. – С. 29–32
9. Постановление Правительства РФ от 30 августа 2001 г. № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории». – URL: <https://base.garant.ru/2158203/> (дата обращения: 20.08.2004)
10. Доклад «О состоянии окружающей среды бассейна озера Байкал». 2012–2013 / [GEF, М-во природных ресурсов и экологии РФ и др.]. – Улан-Удэ : Пульс радио, 2015. – 136 с. : цв. ил., карты, табл.

#### References

- Concept of the Spatial Development Strategy up to 2035 (2019).
- Decree of the President of the Russian Federation of 07.05.2018 No. 204 "On National Goals and Strategic Development Objectives of the Russian Federation for the period up to 2024 (2018, May 7). Retrieved October 20, 2018, from <http://publication.pravo.gov.ru/>
- Federal Law of 01.05.1999 No. 94-FZ "On Protection of Lake Baikal" (1999, May 1). Retrieved August 20, 2002, from <http://www.consultant.ru/>
- Forecast of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2030: (Developed by the Ministry of Economic Development of the Russian Federation) (2013, March). Retrieved November 21, 2018, from <https://base.garant.ru/>
- FTP "Protection of Lake Baikal and Socio-Economic Development of the Baikal Natural Area for 2012-2020" (2012).
- Report "On the state of the environment of the Lake Baikal basin". 2012-2013 (2015). [GEF, Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation et al.]. Ulan-Ude: Puls Radio.
- Resolution of the Government of the Russian Federation of August 30, 2001, No. 643 "On Approval of the List of Activities Prohibited in the Central Ecological Zone of Baikal Natural Territory". Retrieved August 20, 2004, from <https://base.garant.ru/2158203/>
- Strategy for Innovative Development of the Russian Federation for the period up to 2020: Decree of the Government of the Russian Federation of 08.12.2011 No. 2227-r. On the Strategy for Innovative Development of the Russian Federation for the period up to 2020 (2018, October 18). Retrieved March 19, 2018, from [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_123444/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123444/)
- Urban Planning Code of the Russian Federation: Federal Law of 29.12.2004 No. 190-FZ (revised on 03.07.2016) (as amended and supplemented, in force from 01.09.2016): Adopted by the State Duma on 22.12.2004. Approved by the Federation Council on 24 December 2004 (2004). Retrieved August 20, 2017, from [http://consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51040/](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/)
- Vilner, M. Ya. (2018). On the aspects of spatial development in the methodological foundations of preparing a long-term forecast of socio-economic development of the Russian Federation. Territory Development Management (Jubilee Issue), 1, 29-32.