

■ ■ ■ Роль коммуникации в устойчивом развитии территории (на примере Байкальской природной территории)

Панова Е.В.

Государственная дума Российской Федерации, Москва, Российская Федерация.

Аннотация. Современное общество переживает трансформацию существующей системы управления. На смену модели индустриального роста пришла концепция устойчивого развития. Ее стратегической целью является достижение баланса между экономикой, экологической устойчивостью и социальной ответственностью¹. Таким образом, сама природа устойчивости подразумевает коммуникации и взаимодействие. *Целью* данного исследования является анализ устойчивого развития Байкальской природной территории и роль коммуникаций в этом процессе. В работе автор обращался к российским и зарубежным исследованиям, по вопросам устойчивого развития и его коммуникативной составляющей. В практической части автор проводит оценку социальной, экономической и экологической устойчивости, предлагает типы стратегий устойчивого развития, основанные на коммуникации. *Результаты* проведенного анализа позволяют говорить о недостаточной устойчивости развития Байкальской природной территории, что способствует возникновению острых дискуссии относительно будущего. Ее участниками являются различные субъекты. Их цели, уровень знаний и ресурс власти различны, что влияет на готовность к структурным изменениям и не исключает конфликта ценностей между участниками. Оценка принимаемых мер позволяет определить несколько типов стратегий управления устойчивым развитием территории: регулятивный, программный, научно-исследовательский, координационный, рефлексивный, коммуникативно-управленческий. Автор считает, что при высокой амбивалентности достижению устойчивости способствуют стратегические экологические коммуникации.

Ключевые слова: стратегические экологические коммуникации, устойчивое развитие территории, стратегия устойчивого развития, власть, знания, цели устойчивого развития

Для цитирования: Панова Е.В. Роль коммуникации в устойчивом развитии территории (на примере Байкальской природной территории) // Коммуникология. 2023. Том 11. № 4. С. 113-130. DOI 10.21453/2311-3065-2023-11-4-113-130.

Сведения об авторе: Панова Елена Васильевна – кандидат политических наук, руководитель Аппарата Комитета Госдумы России по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды, соискатель ученой степени доктора наук, Санкт-Петербургский государственный университет (г. Санкт-Петербург). Адрес: 103265, Москва, улица Охотный ряд, 1. E-mail: karrypoupe@gmail.com. ORCID: 0000-0001-8782-3680.

Статья поступила в редакцию: 19.10.2023. *Принята к печати:* 01.12.2023.

¹ Панова Е.В. (2022). Устойчивое развитие как основа экологической политики России: понятие и основные характеристики // Известия высших учебных заведений. Геология и разведка. № 64 (5). С. 58-65.

Введение. Устойчивое развитие стало значимой стратегией будущего, подразумевающей удовлетворение сегодняшних потребностей с заботой о финансовых, человеческих и природных ресурсах завтрашнего дня [Караганов; Ragauskas et al.]. Впервые данный термин был закреплен в 1987 году Международной комиссией по окружающей среде и развитию¹. Сегодня его понимание подразумевает учет социальных, экономических и экологических факторов [Марфенин; Шелехов; Панова 2022; Meadowcroft].

Отдельно стоит отметить, что управление устойчивым развитием предлагает процесс «социального самоуправления» и включает в себя не только действия и политику, направленную на развитие по заданным направлениям, но также обсуждение и принятие решений, необходимых для определения этих направлений [Панова 2023; Порфирьев]. Иными словами, коммуникации являются ключевым элементом в достижении целей устойчивого развития [Кастельс]. Об этом также речь идет в стратегиях Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)², в Программе развития Организации объединенных наций (ПРООН).³

Методология и методы. В первой части статьи автор исследует коммуникативную составляющую устойчивого развития. В эмпирической части – автор применяет анализ статистических показателей экономического, экологического, социального развития Байкальской природной территории (БПТ). Рассматривает причины и перспективы развития коммуникационного дискурса вокруг данной темы. Завершается работа моделированием различных стратегий, которые могут применяться при управлении устойчивым развитием.

Результаты исследования. Анализ научной литературы позволяет выделить отдельный блок работ авторов [Voß et al. 2007; Тихомирова; Dudo; Mefalopulos], которые рассматривают роль коммуникации в стратегиях устойчивого развития, ее влияние на деятельность и принимаемые решения. Согласимся с теми [Funtowicz], кто считает, что сама по себе природа устойчивости диктует потребность в коммуникациях. И здесь можно выделить несколько составляющих:

- 1) устойчивость характеризуется высоким уровнем сложности и неопределенности, поэтому коммуникация играет ключевую роль при доставке информации [Тихомирова; Newig et al. 2008];
- 2) устойчивость невозможна без учета социальных ценностей [Elzenet et al.];
- 3) цели устойчивого развития – амбивалентны с точки зрения конфликта интересов и конфликта ценностей. На этом этапе коммуникации становятся цен-

¹ United Nations World Commission on Environment and Development (WCED), Our Common Future (also known as the Brundtland Report), 1987.

² Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ (2006), Strategic Communication for Sustainable Development: A Conceptual Overview.

³ OECD Sustainable Manufacturing Toolkit: Seven Steps to Environmental Excellence Start-Up Guide, 2011 [accessed online]: www.oecd.org/innovation/green/toolkit.

тральным звеном, необходимым для создания общего понимания устойчивости и определения целей, которым необходимо следовать [Kim et al.];

4) социальный дискурс обеспечивает легитимность устойчивого развития [Панова 2022];

5) реализация мер по устойчивому развитию затруднена, поскольку управление устойчивым развитием рассредоточено между различными субъектами и включает в себя несколько уровней принятия решений. В данном контексте целесообразно отметить работы [Newig, Schulz, Fischer: 2013], в которых рассматривается концептуализации целей, знаний и власти как ключевых измерений управления.

Эти особенности помогают определить конкретные контексты управления, спрогнозировать возможные варианты развития. Значимое место в понимании управления устойчивым развитием играют работы по стратегическим экологическим коммуникациям, которые описывают особенности взаимодействия в условиях многосубъектности, характеризуются отложенными последствиями, целенаправленными действиями, конфликтностью и управляемостью, долгосрочным взаимодействием [Pierre; Liang et al.; Панова 2023]

Задача коммуникаций при управлении устойчивым развитием объединить всех игроков для выработки комплексных решений. Все это требует создания единой стратегии действий, направленной на достижение общей цели, которая предполагает координацию стратегий различных акторов при реформировании социальных, технологических и экологических траекторий развития [Voß, Kemp].

Исходя из этого понимания, рассмотрим роль коммуникаций в повышении устойчивости развития БПТ. Данная тема имеет актуальное звучание по ряду причин. Среди них:

- озеро Байкал является объектом Всемирного природного наследия и соответственно постоянного контроля за его состоянием со стороны Международного союза охраны природы;
- в озере сосредоточено порядка 20% мировых запасов пресной воды, оно является значимым стратегическим ресурсом всего человечества;
- в центральной экологической зоне БПТ (далее – ЦЭЗ БПТ), расположенной вокруг озера, живет порядка 140 тыс. человек, которые сталкиваются с запретами и ограничениями;
- ежегодно Байкал посещает около 2 млн туристов, что оказывает значительную нагрузку на состояние водного объекта;
- в связи с санкционной политикой европейских стран в отношении России азиатское направление стало ключевым в экономическом развитии страны. При этом вся транспортная логистика на восток проходит через БПТ, что объективно приведет к увеличению нагрузки на экосистему.

Любые действия, связанные с изменением текущего статус-кво БПТ, вызывают широкую дискуссию в обществе. Основными причинами этого является сакральность озера, конфликт ценностей и целей различных групп, вовлечен-

ность международного сообщества. Конфликтность темы подтверждают предпринимаемые шаги по внесению изменений в закон «Об охране озера Байкал», которые запустили широкую дискуссию¹. Можно говорить о том, что существует запрос на необходимость выработки общего видения дальнейшего развития БПТ, формирование которого невозможно без поиска компромиссов.

Чтобы понять возможные направления развития, оценим устойчивость развития БПТ на текущий момент. Для этого рассмотрим ее основные характеристики, опираясь на официальные данные Росстата, по трем направлениям: социальное, экономическое и экологическое, сравнив их со среднероссийскими показателями. Проанализируем статистические данные трех субъектов Российской Федерации (Иркутская область, Республика Бурятия и Забайкальский край), которые частично входят в состав БПТ. В границах БПТ расположено 57,1% территории Р. Бурятия, 28,5% – Иркутской области и 14,4% – Забайкальского края.

Таблица 1. Характеристика устойчивости БПТ² / Characteristics of the sustainability of the Baikal natural territory

	Иркутская область ³	Республика Бурятия ⁴	Забайкальский край	Среднее по России
Качество жизни				
Среднегодовая численность постоянного населения, чел. ⁵	2 353 904	974 628	1 043 500	–
Естественная убыль населения, % 2021 к 2020 году ⁶	–2,8	–5,4	–3,6	–2,7

¹ Набаткина К. Финал страстей: какие проблемы решит вырубка леса на Байкале // Известия, 23.08.2023 [эл. ресурс]: <https://iz.ru/1562875/kseniia-nabatkina/final-strastei-kakie-problemy-reshit-vyrubka-lesa-na-baikale> (дата обращения: 06.09.2023).

² Регионы России: социально-экономические показатели 2022 // Статистический сборник Федеральной службы государственной статистики (Росстат), офиц. сайт [эл. ресурс]: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Region_Pokaz_2022.pdf (дата обращения: 06.09.2023).

³ Уровень жизни населения Иркутской области // Территориальный орган федеральной службы государственной статистики (Росстат), офиц. сайт [эл. ресурс]: <https://38.rosstat.gov.ru/folder/167940> (дата обращения: 06.09.2023).

⁴ Уровень жизни населения Республики Бурятия // Территориальный орган федеральной службы государственной статистики (Росстат), офиц. сайт [эл. ресурс]: https://03.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/bur2022_5-urov.pdf (дата обращения: 06.09.2023).

⁵ Среднегодовая численность постоянного населения Иркутской области по муниципальным образованиям // Территориальный орган федеральной службы государственной статистики (Росстат), офиц. сайт [эл. ресурс]: [https://38.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/sr_god_chisl_2022\(1\).html](https://38.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/sr_god_chisl_2022(1).html) (дата обращения: 06.09.2023).

⁶ Естественное движение населения Российской Федерации 2021 // Статистический сборник Федеральной службы государственной статистики (Росстат), офиц. сайт [эл. ресурс]: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b21_106/Main.htm (дата обращения: 06.09.2023).

Окончание табл. 1

	Иркутская область	Республика Бурятия	Забайкальский край	Среднее по России
Среднедушевые денежные доходы населения, 2022	34 759,5	32 726	28880.1	45 272
Величина прожиточного минимума на душу населения, 2022, руб.	14754	13793 ¹	16819	13919 ²
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (границы бедности), 2021	16,4	19,5	19,3	11
Стоимость минимального набора продуктов питания, декабрь 2022, руб.	5 943,8	5857	6980	5563

Удельный вес общей жилой площади, оборудованной:

водопроводом	74,1	54,1	53,1	85,5
водоотведением (канализацией)	68,9	51,4	51,2	80,8
отоплением	72,8	55,6	54,1	88,1
ваннами (душем)	63,6	47,7	47,2	73,2
газом (сетевым, сжиженным)	12,1	5,4	22,9	82,7
горячим водоснабжением	66	44,9	45,1	73

Экономика

ВРП, млн. руб. 2020	1 505 151	303 155	425 378	93 810 284
ВРП на душу населения, руб. 2020	631 591,9	307 558,8	402 594,6	640 519,0
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	527,5	72,3	161,5	22 945,4
Энергодостаточность, %, 2021	109,8	82,2	87,3	–
Уровень безработицы, %, 2021	6,0	9,3	9,3	4,8

Экология

Затраты на охрану окружающей среды, млн. руб 2021	23 896	4 181	5 207	1 242 328 (в целом по РФ)
---	--------	-------	-------	------------------------------

Составлено автором на основе данных Росстата

¹ Величина прожиточного минимума по Республике Бурятия // Территориальный орган федеральной службы государственной статистики (Росстат), офиц. сайт [эл. ресурс]: https://03.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/dynamics_minimum_2017-2023_20230119.pdf (дата обращения: 06.09.2023).

² Величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации // Консультант+ [эл. ресурс]: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33936/8bf43d584df4ac39ddec19c36e7654dce95bdb62/ (дата обращения: 06.09.2023).

Как видно из приведенных в таблице 1 параметров, качество жизни населения отличается от среднего по России. Обращает внимание, что среднедушевые денежные доходы значительно ниже, при этом величина прожиточного минимума – выше. Стоимость минимального набора продуктов питания превышает среднероссийский. Численность населения за границей бедности – от 16 до 19,5%, что существенно выше среднего уровня. Аналогичная ситуация с безработицей – в Республике Бурятия и в Забайкальском крае она почти в два раза превышает среднероссийские показатели.

Если рассматривать качество жизни с точки зрения благоустройства жилого фонда, по всем показателям регионы отстают. В Иркутской области ситуация в целом лучше, чем в соседних регионах, где почти половина жителей не имеют водопровода, отопления, канализации, душа, горячего водоснабжения. Это свидетельствует о неустойчивости социального фактора, который отрицательно сказывается на благополучии жителей БПТ.

Анализируя стратегии развития регионов, можно отметить, что *экономическая ситуация носит неоднородный характер*. В Иркутской области¹ и Забайкальском крае² развиты отрасли промышленности, высокая обеспеченность природными и лесными ресурсами, что дает регионам дополнительные возможности через реализацию новых промышленных проектов и решение социальных вопросов.

Несмотря на то, что Р. Бурятия³ также обладает запасами полезных ископаемых, их добыча ограничена специальными режимами хозяйствования, так как значительная часть региона входит в БПТ. На республику ложится наибольшая экологическая нагрузка, связанная с сохранением уникальной экологической системы озера Байкал.

Все три региона обладают сетью автомобильных и железных дорог, это создает стимулы развития транзитных возможностей в азиатском направлении.

Иркутская область отличается достаточностью собственных энерго мощностей и относительно низкой стоимостью энергоресурсов, что обусловлено наличием каскада гидроэлектростанций. Бурятия и Забайкальский край остаются энергодефицитными регионами, где стоимость электроэнергии значительно выше, соответственно и темпы развития промышленности другие.

В стратегиях социально-экономического развития Бурятии и Иркутской области говорится, что сдерживающим фактором развития ряда муниципальных

¹ Стратегия социально-экономического развития Иркутской области до 2036 года // Минэкономразвития [эл. ресурс]: https://www.economy.gov.ru/material/file/f6a0ffcdb4a24f5820251593766271a7/irk_obl.pdf (дата обращения: 06.09.2023).

² Стратегия социально-экономического развития Забайкальского края до 2035 года // Минэкономразвития [эл. ресурс]: https://www.economy.gov.ru/material/file/c177079d454d08794c664d330a8a3391/proekt_strategii.pdf (дата обращения: 06.09.2023).

³ Стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия до 2035 года // Минэкономразвития [эл. ресурс]: <https://www.economy.gov.ru/material/file/0fd99471a7d0fe0f723804a2a79e0f56/11022019.pdf> (дата обращения: 06.09.2023).

образований, расположенных в ЦЭЗ БПТ являются запреты и ограничения, установленные в законе «Об охране озера Байкал» (более 100 населенных пунктов), а также статус озера Байкал как объекта Всемирного наследия (запрет на оборот земельных участков). Из-за этого жители не имеют возможности строительства жилых домов на земельных участках, находящихся в черте населенного пункта, принадлежащих им на праве собственности или на праве аренды. Налагается запрет на строительство объектов социально-бытового назначения, включая детские сады и школы, отменяются ранее выданные разрешения на строительство. Данный запрет вызывает рост социальной напряженности; негативно сказывается на инвестиционной привлекательности БПТ.

Анализ стратегий социально-экономического развития и экономических показателей позволяет констатировать, что регионам не хватает экономической устойчивости, что влияет на качество жизни, особенно в сельских территориях.

Экологическая ситуация всех трех субъектов Российской Федерации на протяжении длительного времени остается неблагоприятной. К общей проблематике относятся выбросы вредных веществ в атмосферу в результате деятельности промышленности, использования автотранспорта, печного отопления в жилых домах. Города всех трех субъектов входят в список городов с наиболее загрязненным воздухом¹. Среди других проблем: объемы сбрасываемых в водные источники неочищенных сточных вод; недостаточно эффективное обращение с отходами; наличие большого количества несанкционированных свалок. К этому добавляются угрозы природно-климатических изменений, частота и периодичность чрезвычайных ситуаций, возрастающая степень антропогенной нагрузки.²

В Иркутской области и Республике Бурятия дополнительной нагрузкой стали последствия стихийного освоения прибрежной территории, отсутствие устойчивого развития экологических экосистем, неудовлетворительное состояние водоочистных сооружений населенных пунктов, отсутствие централизованной системы водоотведения, загрязнение нефтепродуктами. Напряженность экологической обстановки в этих регионах также создают объекты накопленного ущерба (Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат (БЦБК), «Усольехимпром», последствия деятельности Джидинского вольфрамомолибденового комбината, Холбогджинского угольного разреза).

Анализ ситуации на Байкальской природной территории показывает, что в тех экосистемах, где присутствует человек, необходимы дополнительные меропр-

¹ Минприроды назвало 35 городов России с наиболее загрязненным воздухом // РБК, 23.12.2021 [эл. ресурс]: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/61c404479a79473e902a3fe6> (дата обращения: 06.09.2023).

² Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2021 году» // Министерство природных ресурсов Российской Федерации [эл. ресурс]: https://www.mnr.gov.ru/docs/o_sostoyanii_ozera_baykal_i_merakh_po_ego_okhrane/o_sostoyanii_ozera_baykal_i_merakh_po_ego_okhrane_v_2021_godu/ (дата обращения: 06.09.2023).

ятия, направленные на повышение социальной и экологической устойчивости, минимизацию нагрузки на экосистемы.

Коротко характеристика основных направлений устойчивого развития представлена в таблице 2, где также обозначены потенциальные риски дальнейшего развития ситуации.

Таблица 2. Краткая характеристика устойчивого развития БПТ / Brief characteristics of the sustainable development of the Baikal natural territory

<p>Экология: озеро Байкал – объект всемирного наследия; 36% ЦЭЗ – территория ООПТ; несколько режимов защиты; действует свыше 50 ограничений и запретов; в ЦЭЗ расположено опасное наследие БЦБК; высокое загрязнение атмосферного воздуха, большой объем сбросов неочищенных сточных вод; на начало 2023 г. – порядка 900 свалок.</p>	<p>Социальная сфера: сокращение численности населения; доходы граждан и качество жизни ниже среднего, безработица превышает среднероссийский уровень; в ЦЭЗ 160 населенных пунктов, 138 тыс. человек; жилой фонд не обеспечен водопроводом, канализацией, отоплением, горячим водоснабжением; качество жизни населения регионов – ниже среднероссийского уровня.</p>	<p>Экономика: низкий уровень промышленного производства, обеспеченность природными ресурсами (Бурятия – в ТОП-10 дотационных регионов страны, Забайкальский край – в ТОП-30). важную роль играют железная и автомобильная дороги, связывающие запад и восток страны; БПТ посещает свыше 2 млн туристов при вместимости около 30 тыс. чел; создано две особые экономические зоны, которые пока не принесли существенных результатов; энергодефицитность.</p>
Потенциальные риски		
<p>Экология: планы Монголии по строительству ГЭС¹; сход селей в карты-накопители БЦБК и дальнейшее попадание отходов в озеро².</p>	<p>Социальная сфера: падение уровня и качества жизни граждан; рост социального недовольства.</p>	<p>Экономика: неустойчивость экономики и ухудшение состояния инфраструктуры; ограничения реализации новых проектов; развитие дикого туризма; уход бизнеса в серую зону.</p>

Как видим, социальный и экологический факторы трех регионов неустойчивы, что объясняется большим количеством экологических проблем и низким каче-

¹ Чем грозит Байкалу новая монгольская ГЭС // Московский комсомолец, 17.11.2022 [эл. ресурс]: <https://www.mk.ru/social/2022/11/17/chem-grozit-baykalu-novaya-mongol-skaya-ges-obshhestvenniki-zabili-trevogu.html> (дата обращения: 06.09.2023).

² Селевая опасность: реальная угроза или миф? // Областная, 15.09.2023 [эл. ресурс]: <https://www.ogirk.ru/2023/09/15/selevaja-opasnost-realnaja-ugroza-ili-mif/> (дата обращения: 06.09.2023).

ством жизни местного населения. С точки зрения экономики наибольшим потенциалом располагает Иркутская область. В Забайкалье инфраструктурные ограничения и энергодефицитность отрицательно сказывается на развитии. Для Бурятии имеющиеся законодательные ограничения, а также дефицит энерго мощностей негативно влияют на хозяйственную деятельность и привлечение инвестиций.

Сложившаяся неустойчивость предполагает дискуссию о дальнейшем пути развития. Важное место в этом коммуникационном процессе занимают: субъекты отношений, стратегические цели, наличие знаний для прогнозирования последствий и ресурс власти для концентрации усилий по реализации принятой программы действий. При этом цели субъектов отличаются, уровень знаний и компетенций не совпадают, общество и власть по-разному готовы к реализации структурных изменений.

Подробнее остановимся на основных субъектах, заинтересованных в развитии БПТ, и их ресурсах. Посмотрим, как эти особенности влияют на принимаемые решения.

Таблица 3. Цели субъектов в вопросе устойчивого развития БПТ / Goals of subjects in implementing sustainable development of the Baikal natural territory

Субъекты	Цели (исходя из полномочий и интересов)	Компетенция	Власть
Международный совет охраны природы	продвижение устойчивого развития; влияние на процессы сохранения природы и устойчивое использования природных ресурсов ¹	знания из предоставляемой официальной информации и проведенных выездных мероприятий для оценки текущего состояния озера	опосредованная власть через влияние на репутацию
Президент России	определяет основные направления внутренней и внешней политики	комплексное знание и видение ситуации.	ключевой субъект по всей вертикали власти
Правительство России	регулирование социально-экономической сферы; единство системы исполнительной власти; формирование федеральных программ и обеспечение их реализации ² ; координация деятельности ³	общее видение в результате текущего анализа ситуации и реализации федеральных программ	основной субъект исполнительной власти

¹ Официальный сайт Международного союза охраны природы [эл. ресурс]: <https://www.iucn.org/ru> (дата обращения: 06.09.2023).

² Федеральный закон от 17.12.1997 №2-ФЗ «О Правительстве Российской Федерации» [эл. ресурс]: <http://archive.government.ru/gov/base/53.html> (дата обращения: 06.09.2023).

³ Правительственная комиссия по вопросам охраны озера Байкал [эл. ресурс]: <http://government.ru/departament/589/about/> (дата обращения: 06.09.2023).

Окончание табл. 3

Субъекты	Цели (исходя из полномочий и интересов)	Компетенция	Власть
Федеральные министерства и ведомства	распределенные цели в зависимости от полномочий	компетенция по профильному направлению	горизонтальная власть со своей вертикалью
Руководство субъектов Российской Федерации	развитие территории, социально-экономическая стабильность	проблематика субъекта Российской Федерации	власть на территории региона
Политики	укрепление / сохранение политического положения	различный уровень знаний: от минимального до экспертного	влияние политической конъюнктуры и мнения избирателей
Научное сообщество	мониторинг ситуации и рекомендации.	специализированное знание отдельных вопросов.	влияние на лиц принимающих решения и общественность.
Общественность	развитие региона и улучшение социально-экологического положения жителей/ сохранение озера.	общераспространенная информация.	влияние на репутацию через публикации и организацию мероприятий.

Всех субъектов, заинтересованных в развитии БПТ, по объему знаний можно разделить на две группы: имеющих достаточную компетенцию и руководствующихся узкими или общераспространенными знаниями. Говоря о первых, мы имеем в виду тех, кто обладает комплексной картиной. Вторая группа включает узких специалистов по отдельным направлениям, а также общественность, которая опирается на полученную информацию. Несмотря на количество участников и их уровень знаний окончательное решение принимают те, кто обладает достаточной властью.

Власть между субъектами распределяется неравномерно. Одни обладают большим количеством ресурса власти, другие – меньшим. Власть существует во многих формах, и некоторые из них нелегко заменить. Например, деньги – важный ресурс, но не единственный. То же самое касается влияния, знаний, законов и других ресурсов, лежащих в основе власти. С другой стороны, некоторые субъекты могут иметь мало власти, но достаточный потенциал для оказания давления. Соответственно, важнейшим компонентом управления является социальное взаимодействие, которое может помочь определить общие цели и разработать более совершенные пути их достижения.

Наиболее ярко проявление власти в отношении развития БПТ можно проследить через законодательное регулирование. Президент России является

гарантом прав и свобод человека, дает поручения по решению конкретных задач, которые в дальнейшем оформляются в виде решений. Основным законом, регулирующим деятельность вокруг озера Байкал, является федеральный закон № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал». Постановлением Правительства России определен уполномоченный орган (Минприроды России) на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал¹. Правительство также установило зонирование БПТ², определило предельные значения уровня воды при осуществлении хозяйственной деятельности³ и перечень видов деятельности, запрещенных в ЦЭЗ БПТ.⁴ Среди других его решений: установление особенностей вылова видов водных животных и сбора растений⁵, проведение государственного экологического мониторинга⁶. До 2020 года действовала федеральная программа социально-экономического развития БПТ⁷, создана Пра-

¹ Постановление Правительства РФ от 25.11.1999 № 1298 «О федеральном органе исполнительной власти, специально уполномоченном на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал».

² Постановление Правительства РФ от 06.09.2000 № 661 «Об экологическом зонировании Байкальской природной территории и информировании населения о границах Байкальской природной территории, ее экологических зон и об особенностях режима экологических зон». Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2006 № 1641-р «О границах Байкальской природной территории и ее экологических зон – центральной экологической зоны, буферной экологической зоны и экологической зоны атмосферного влияния». Распоряжение Правительства РФ от 05.03.2015 № 368-р «Об определении границ водоохранной зоны и рыбоохранной зоны озера Байкал».

³ Постановление Правительства РФ от 26.03.2001 № 234 «О предельных значениях уровня воды в озере Байкал при осуществлении хозяйственной и иной деятельности»; Постановление Правительства РФ от 27.12.2017 № 1667 «О максимальных и минимальных значениях уровня воды в озере Байкал в 2018–2020 годах», постановления Правительства РФ от 27.04.2021 № 654; от 16.03.2022 № 379.

⁴ Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2399 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории».

⁵ Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 67 «Об особенностях охраны, вылова (добычи) эндемичных видов водных животных и сбора эндемичных видов водных растений озера Байкал».

⁶ Постановление Правительства РФ от 09.08.2013 № 681 «О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)»; Постановление Правительства РФ от 02.02.2015 № 85 «Об утверждении “Положения о государственном экологическом мониторинге уникальной экологической системы озера Байкал”».

⁷ Постановление Правительства РФ от 21.08.2012 № 847 «О федеральной целевой программе «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы».

вительственная комиссия по вопросам охраны озера.¹ В развитие правительственных актов профильные министерства приняли свои отраслевые приказы². Субъекты Российской Федерации – Иркутская область и Р. Бурятия – утвердили правила организации туризма³.

Как видим, одна из основных управленческих стратегий, которая широко используется на БПТ – стратегия регулирования, она дополняется ограничением экономических мер и национальным контролем. Из результатов проведенного анализа устойчивости различных факторов развития видно, что регулятивные меры развития БПТ не решают вопрос устойчивого развития территории. Необходимы дополнительные механизмы, целью которых является улучшение текущей ситуации через координацию программ и интересов различных субъектов.

Типология коммуникативных стратегий в рамках реализации устойчивого развития территории

Далее предложим типологию коммуникативных стратегий, которые возможны при реализации стратегии устойчивого развития. Опишем принимаемые меры, лежащие в их основе, и оценим эффективность управления.

По мнению автора, управление устойчивым развитием – это по своей сути политический процесс, так как он требует принятия обществом решений о желательном образе жизни и о том, как блага и ответственность должны распределяться между сообществами и поколениями. Политический процесс сопровождается политическими конфликтами, созданием и удержанием коалиций, необходимых для достижения целей.

¹ Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 627 «О Правительственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал»;

² Приказ Госкомрыболовства от 08.05.2003 № 155 «Об утверждении перечня промысловых эндемичных видов водных животных озера Байкал»; Приказ Минсельхоза России от 07.11.2014 № 435 «Об утверждении правил рыболовства для Байкальского рыбохозяйственного бассейна» (утратил силу); приказ Минсельхоза России от 24.04.2020 № 226 «Об утверждении Правил рыболовства для Байкальского рыбохозяйственного бассейна»; Приказ Минприроды России от 21.02.2020 № 83 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» и др.

³ Постановление Правительства Иркутской области от 19.09.2019 № 777-пп «Об утверждении Правил организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне Байкальской природной территории в Иркутской области»; Постановление Правительства Республики Бурятия от 01.08.2019 № 416 «Об утверждении Правил организации туризма и отдыха в центральной экологической зоне Байкальской природной территории в Республике Бурятия».

Таблица 4. Стратегии управления устойчивостью БПТ / Стратегии управления устойчивостью

Тип управления	Принимаемые меры	Эффективность управления
Регулятивный (законы и правила)	Деятельность на БПТ регулируется законами: «Об охране озера Байкал», «Об охране окружающей среды», «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов», «Об особо охраняемых природных территориях», Водным, Земельным, Лесным кодексами, Постановлениями Правительства России, приказами ведомств.	Нормы и требования ограничивают деятельность на БПТ. Зарегулированность отдельных вопросов создает риски для экологического состояния озера. Для повышения эффективности необходимо определение конкретных действий и установление контроля над динамикой изменений. В отдельных случаях хозяйственные субъекты отказываются выполнять правила, если выгоднее их не соблюдать.
Программный	Федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 годы»; Федеральный проект «Сохранение озера Байкал» до 2024 года.	Показатели эффективности не достигнуты. Причины: ограничения, отсутствие приемлемых технологий ликвидации накопленного ущерба. Проект в стадии реализации, есть риски не достижения отдельных показателей (в частности, ликвидации последствий БЦБК). Мероприятия программ не учитывают сдерживающие факторы.
Научно-исследовательский	Минприроды России разрабатывает информационную систему экологического мониторинга озера на основе данных Росгидрометцентра, Роснедр, Рослесхоза, Росрыболовства, Минобрнауки.	Планируемый запуск системы – 2024 год. Сложность в объединении знаний различных участников и построении прогнозов развития с предложением конкретных вариантов решений. Отсутствие в мониторинге социальной составляющей затрудняет трактовки причин происходящего.
Координационный (взаимодействие и поиск решений)	В апреле 2020 года образована Правительственная комиссия по вопросам охраны озера Байкал. Координационный орган для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти трех субъектов РФ при решении задач охраны озера Байкал.	Отсутствуют показатели оценки эффективности деятельности комиссии. У участников разные ресурсы (финансовые, технологические, человеческие и пр.). Не исключены различия в ценностях, амбивалентность целей, неопределенность знаний, что создает проблемы координации коллективных действий.

Окончание табл. 4

Тип управления	Принимаемые меры	Эффективность управления
Рефлексивный (адаптация к текущим процессам развития).	Инициирование обсуждений изменения законодательства, касающегося сохранения озера Байкал на основании обращений местных жителей, глав муниципалитетов, части научного сообщества. Особое внимание уделяется реализации прав граждан.	Предполагает наличие обратной связи на ранее принятые решения и необходимость их корректировки. Особая роль отводится государству как ключевому субъекту управления. Все обсуждения по изменению статус-кво сталкиваются с конфликтом ценностей, что приводит к острой публичной дискуссии.
Коммуникационно-управленческий	Обсуждение основных параметров необходимо для формирования комплекса мероприятий, направленных на создание комфортных условий для людей, снижение негативного воздействия на экосистемы, рациональное использование природных ресурсов.	Ведущую роль в эффективности управления играют достаточный уровень знаний и коммуникация. Стратегия включает: – выработку единой программы действий с учетом трех составляющих (экология, экономика, социальная сфера), определение показателей эффективности; мониторинг текущей ситуации; получение обратной связи; корректировка действий; координация деятельности субъектов для достижения общей цели.

Выводы. Предложенная в таблице 4 типология условна, различные типы стратегий могут применяться в комплексе, дополняя друг друга. Наиболее эффективным типом стратегии устойчивого развития на данном этапе является коммуникативно-управленческий. Он характеризуется большим количеством участников, амбивалентностью целей, интересов и знаний. Это требует поиска баланса трех составляющих: экологии, экономики и социальной сферы.

По нашему мнению, ключевая роль в этом процессе принадлежит стратегическим экологическим коммуникациям. Подробно данной дефиниции автор посвятил одно из своих предыдущих исследований (направлена для публикации). Под стратегическими экологическими коммуникациями автор понимает область непрерывных отношений с разными аудиториями, которая включает в себя единый комплекс целенаправленных действий по вопросам рационального использования природных ресурсов и устойчивого состояния окружающей среды, которые планируются на основе стратегических целей и задач субъекта, им реализуются и контролируются.

Стратегические экологические коммуникации позволяют обеспечить комплексное видение и через него реализацию стратегии устойчивого развития, включая как социальные преобразования, так и допустимые возможности экономического развития при сохранении экологической устойчивости. Ключевая

особенность стратегических экологических коммуникаций заключается в достижении целей в интересах общества и природных систем, что предполагает наличие ключевого субъекта, координирующего интересы и цели других участников. Это предполагает долгосрочное целенаправленное взаимодействие, работу в условиях многосубъектности, конфликтности и повышение управляемости.

По нашему мнению, стратегии устойчивого развития предполагают глубокие изменения существующих систем, перенастройку множества различных факторов и процессов. Таким образом, способность реализовать стратегии структурных изменений зависит от координации действий при достижении единой цели. При этом важно помнить, что устойчивое развитие включает в себя процессы «самоуправления», но большая часть ответственности лежит на власти. Она является институтом, наделенным общими полномочиями по содействию общественному благу с определенной ответственностью перед населением в целом. Выстраивание коммуникаций с разными субъектами позволяет принять более выверенные и эффективные решения, что и является ключевым результатом коммуникаций по вопросу устойчивого развития.

Источники

- Караганов С.А. (2021). Поворот к природе: новая экологическая политика России / НИУ ВШЭ. М.: Международные отношения.
- Кастельс М. (2016). Власть коммуникации. М.: ИД ВШЭ.
- Марфенин Н.Н. (2007). Устойчивое развитие человечества. М.: Изд-во Моск. ун-та.
- Основные положения стратегии устойчивого развития России (2002) / под ред. А.М. Шелехова. М.: Комиссия Гос. Думы по проблемам устойчивого развития.
- Панова Е.В. (2022). Устойчивое развитие как основа экологической политики России: понятие и основные характеристики // Известия высших учебных заведений. Геология и разведка. № 64 (5). С. 58-65. DOI: 10.32454/0016-7762-2022-64-5-58-65.
- Панова Е.В. (2023). Экологическая политика развитых государств: общее и различия // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. Т. 25. № 1. С. 59-83.
- Порфирьев Б.Н. (2011). Природа и экономика: риски взаимодействия. М.: Анкил.
- Тихомирова Е.И. (2015). Коммуникация и стратегические коммуникации // Сб. науч. статей / Ред. Д.П. Гавра, А.Д. Кривоносов, М.А. Шишкина. СПб.: СПбГУ.
- Dudo A., Kahlor L.A. (2017). Strategic Communication: New Agendas in Communication. New York; London: Taylor & Francis.
- Elzen B., Geels F.W., Hofman P., Green, K. (2004). Socio-technical scenarios as a tool for transition policy: an example from the traffic and transport domain. In: System Innovation and the Transition to Sustainability – Theory, Evidence and Policy. P. 251-281.
- Funtowicz S.O., Ravetz J.R. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*. № 25. P. 739-755.
- Kim I., Wan H., Wang B., Yang T. (2019). Institutional Investors and Corporate Environmental, Social, and Governance Policies: Evidence from Toxics Release Data. *Management Science*. Vol. 65 (10). P. 4901-4926.
- Liang Y., Kee K.F., Henderson L.K. (2018). Towards an integrated model of strategic environmental communication: advancing theories of reactance and planned behavior in a water conservation context. *Journal of Applied Communication Research*. Vol. 46 (2). P. 135-154.
- Meadowcroft J. (2007). Who is in Charge here? Governance for Sustainable Development in a Complex World. *Journal of Environmental Policy & Planning*. Vol. 9. No. 3-4. P. 299-314

Mefalopoulos P. (2005). Communication for sustainable development: Applications and challenges. In: Media and global change. Rethinking communication for development. P. 247-260.

Newig J., Schulz D., Fischer D., Hetze K., Laws N., Lüdecke G., Rieckmann M. (2013). Communication Regarding Sustainability: Conceptual Perspectives and Exploration of Societal Subsystem. *Sustainability*. No. 5(7). P. 2976-2990.

Newig J., Voß J.-P., Monstadt J. (2008). Governance for Sustainable Development: Coping with Ambivalence, Uncertainty and Distributed Power. Routledge: London, UK.

Pierre J. (2000). Introduction: Understanding Governance. In: Pierre J. (ed.) Debating Governance. P. 1-12. Oxford; New York: Oxford University Press Inc.

Ragauskas A.J., Williams C.K., Davison B.H., Britovsek G., Cairney J., Eckert C.A., Mielenz J.R. (2006). The path forward for biofuels and biomaterials. *Science*. No. 311 (5760). P. 484-489.

Voß J.-P., Kemp R. (2006). Sustainability and reflexive governance: introduction. In: Reflexive Governance for Sustainable Development. P. 3-28.

Voß J.-P., Newig J., Kastens B., Monstadt J., Nölting B. (2007). Editorial: Governance for Sustainable Development in the Face of Ambivalence, Uncertainty and Distributed Power: an Introduction. *Journal of Environmental Policy and Planning*. No. 9 (3). P. 185-192. DOI:10.1080/15239080701622832.

■ ■ ■ The role of communication in sustainable development of the territory (case of the Baikal natural territory)

Panova E.V.

State Duma of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.

Abstract. Modern society is experiencing a transformation of the existing management system. The industrial growth model has been replaced by the concept of sustainable development. Its strategic goal is to achieve a balance between economics, environmental sustainability and social responsibility. Thus, the very nature of sustainability involves communication and interaction. The *objective* of this study is to analyze the sustainable development of the Baikal natural territory and the role of communications in this process. In the work, the author turned to Russian and foreign research on issues of sustainable development and its communicative component. In the practical part, the author assesses social, economic and environmental sustainability, proposes types of sustainable development strategies based on the communication component. The *results of the analysis* show the lack of sustainability of the development of the Baikal natural territory, which contributes to the emergence of heated discussions regarding the future. Its participants are various subjects. Their goals, level of knowledge and power resources are different, which affects their readiness for structural changes and does not exclude a conflict of values between the participants. An assessment of the measures taken allows to identify several types of sustainable development management strategies: regulatory, programmatic, research, coordination, reflexive, communicative and managerial. The author believes that, with account to its high ambivalence, strategic environmental communications contribute to achieving sustainability.

Keywords: strategic environmental communications, sustainable development of the territory, sustainable development strategy, power, knowledge, goals of sustainable development

For citation: Panova E.V. (2023). The role of communication in sustainable development of the territory (case of the Baikal natural territory). *Communicology (Russia)*. Vol. 11. No. 4. P. 113-130. DOI: 10.21453/2311-3065-2023-11-4-113-130.

Inf. about the author: Panova Elena Vasilievna – CandSc (Polit.), Head of the Office of the Russian State Duma Committee on Ecology, Natural Resources and Environmental Protection, candidate for the degree of Doctor of Science, St. Petersburg State University (St. Petersburg). Address: 103265, Moscow, Okhotny Ryad st., 1. E-mail: karrypoupe@gmail.com. ORCID: 0000-0001-8782-3680.

Received: 19.10.2023. *Accepted:* 01.12.2023.

References

- Castells M. (2016). The power of communication (transl.). M.: HSE Publishing House (in Rus.).
- Dudo A., Kahlor L.A. (2017). Strategic Communication: New Agendas in Communication. New York; London: Taylor & Francis.
- Elzen B., Geels F.W., Hofman P., Green, K. (2004). Socio-technical scenarios as a tool for transition policy: an example from the traffic and transport domain. In: System Innovation and the Transition to Sustainability – Theory, Evidence and Policy. P. 251-281.
- Funtowicz S.O., Ravetz J.R. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*. № 25. P. 739-755.
- Karaganov S.A. (2021). Turn to nature: new environmental policy in Russia. Higher School of Economics. M.: International relations (in Rus.).
- Kim I., Wan H., Wang B., Yang T. (2019). Institutional Investors and Corporate Environmental, Social, and Governance Policies: Evidence from Toxics Release Data. *Management Science*. Vol. 65 (10). P. 4901-4926.
- Liang Y., Kee K.F., Henderson L.K. (2018). Towards an integrated model of strategic environmental communication: advancing theories of reactance and planned behavior in a water conservation context. *Journal of Applied Communication Research*. Vol. 46 (2). P. 135-154.
- Marfenin N.N. (2007). Sustainable development of humanity. M.: MSU Publishing house (in Rus.).
- Meadowcroft J. (2007). Who is in Charge here? Governance for Sustainable Development in a Complex World. *Journal of Environmental Policy & Planning*. Vol. 9. No. 3-4. P. 299-314
- Mefalopoulos P. (2005). Communication for sustainable development: Applications and challenges. In: Media and global change. Rethinking communication for development. P. 247-260.
- Newig J., Schulz D., Fischer D., Hetze K., Laws N., Lüdecke G., Rieckmann M. (2013). Communication Regarding Sustainability: Conceptual Perspectives and Exploration of Societal Subsystem. *Sustainability*. No. 5(7). P. 2976-2990.
- Newig J., Voß J.-P., Monstadt J. (2008). Governance for Sustainable Development: Coping with Ambivalence, Uncertainty and Distributed Power. Routledge: London, UK.
- Panova E.V. (2022). Sustainable development as the basis of Russian environmental policy: concept and main characteristics. *News of higher educational institutions. Geology and exploration*. No. 64 (5). P. 58-65. DOI: 10.32454/0016-7762-2022-64-5-58-65 (in Rus.).
- Panova E.V. (2023). Environmental policies of developed countries: commonalities and differences. *Asia-Pacific region: economics, politics, law*. Vol. 25. No. 1. P. 59-83 (in Rus.).
- Pierre J. (2000). Introduction: Understanding Governance. In: Pierre J. (ed.) Debating Governance. P. 1-12. Oxford; New York: Oxford University Press Inc.
- Porfiryev B.N. (2011). Nature and economy: risks of interaction. M.: Ankil (in Rus.).
- Ragauskas A.J., Williams C.K., Davison B.H., Britovsek G., Cairney J., Eckert C.A., Mielenz J.R. (2006). The path forward for biofuels and biomaterials. *Science*. No. 311 (5760). P. 484-489.

Shelekhova A.M., ed. (2022). Basic provisions of the strategy for sustainable development of Russia. M.: State Commission. Duma on sustainable development issues (in Rus.).

Tikhomirova E.I. (2015). Communication and strategic communications. In: Gravra D.P., Krivonosov A.D., Shishkina M.A., eds. Coll. scientific articles. St. Petersburg: St. Petersburg State University (in Rus.).

Voß J.-P., Kemp R. (2006). Sustainability and reflexive governance: introduction. In: Reflexive Governance for Sustainable Development. P. 3-28.

Voß J.-P., Newig J., Kastens B., Monstadt J., Nölting B. (2007). Editorial: Governance for Sustainable Development in the Face of Ambivalence, Uncertainty and Distributed Power: an Introduction. *Journal of Environmental Policy and Planning*. No. 9 (3). P. 185-192. DOI:10.1080/15239080701622832.