

Г. А. Фоменко

# Управление природоохранной деятельностью

НАУКА

**Г.А. Фоменко**

**Управление  
природоохранной  
деятельностью**

**Основы  
социокультурной  
методологии**



МОСКВА НАУКА 2004

УДК 504  
ББК 20.1  
Ф76

*Рецензенты:*

доктор экономических наук *Л.П. Ночевкина*,  
доктор географических наук *Ю.Г. Липец*

**Фоменко Г.А.**

Управление природоохранной деятельностью: Основы социокультурной методологии / Г.А. Фоменко. – М.: Наука, 2004. – 390 с.

ISBN 5-02-032807-3

Книга посвящена проблемам включения человека в природоохранное управление. Рассматриваются основы социокультурной методологии этого управления, а также важнейшие направления ее практической реализации. Разработанные автором подходы к управлению природоохранной деятельностью базируются на предложенной им модели "человека ответственного". Автор детально рассматривает также очень важные проблемы импортирования природоохранных институтов на территории с различными социокультурными традициями, снижения интенсивности конфликтов, вызванных этими процессами. В прикладном аспекте автором предложены новые подходы к программно-целевому управлению природоохранной деятельностью.

Для широкого круга специалистов, профессионально интересующихся вопросами управления природоохранной деятельностью и охраны окружающей среды.

ISBN 5-02-032807-3

© Фоменко Г.А., 2004

© Приваловская Г.А., предисловие, 2004

© Оформление. Издательство "Наука", 2004

## ПРЕДИСЛОВИЕ

На рубеже XX и XXI веков четко проявился глобальный экологический дисбаланс, отражающий глубокие противоречия в системе взаимодействия общества и природы. Эти противоречия имеют острый социальный характер, обусловленный ростом разрыва в уровнях и качестве жизни населения развивающихся стран и стран "золотого миллиарда". Так, по имеющимся данным на 2000 г., душевое производство валового национального продукта в пяти самых богатых странах мира превышает 32 тыс. долл. в год, а в пяти самых бедных странах оно не достигает и 150 долл. в год. В глобальном масштабе разбалансированность охватила едва ли не все стороны общественного бытия, включая и ресурсы природной среды, обеспечивающие жизнедеятельность и здоровье людей. Пролонгирование экологического дисбаланса, обуславливающее увеличение числа и обострение глобальных проблем, может оказаться губительным для человечества. Осознание реальности подобной угрозы стимулирует поиск путей гармонизации системы взаимодействия общества и природы как ключевого звена концепции устойчивого развития.

В отечественной философии понятие механизма гармонизации взаимодействия человека и природы разработал русский философ С.Н. Булгаков еще в начале XX в. (Философия хозяйства, М., 1912). В упрощенном изложении суть его концепции сводится к следующему. Истинным и единственным субъектом хозяйствования является человечество, объектом воздействия которого выступают природа, мир вещей. Человек, руководствуясь целесообразностью, реализует в объекте своего воздействия определенную идею, определенные цели и тем самым как бы внедряется в объект. Но при этом, следуя в своем воздействии на объект хозяйствования познанным закономерностям природы, он своей собственной деятельностью объективирует вызревшую у него идею, выдвинутые им цели. Таким образом происходит сближение механизма природы с целеполаганием человека. В результате этого возникает своеобразный целемеханизм, способный

регулировать взаимодействие основных компонентов в системе "общество – природа". Проблема состоит в том, чтобы правильно определить и сформировать цели воздействия общества на природу, учитывая характерные особенности каждого этапа развития земной цивилизации и специфику их проявления в разных частях Земного шара.

Глобализация – как характерная особенность современной волны развития цивилизации – не сводится лишь к постиндустриальному, инновационному типу этого развития. Во многих странах индустриализация, как известно, не только не завершена, но, напротив, ускоряется, тем самым воспроизводятся взаимоотношения производства с природной средой, свойственные индустриальной волне цивилизации, и это тоже глобальный процесс. Процессы глобализации захватили в широких масштабах сектор промышленного ресурсопользования и отчасти сферу охраны окружающей среды. Вместе с тем в сельском хозяйстве, как показывают исследования, сохраняются традиционные формы жизнедеятельности людей, и это – на фоне общего ускорения процессов развития – выступает в настоящее время фактором устойчивости данной отрасли во многих странах третьего мира.

Для последней четверти XX в. характерно также четкое проявление и усиление тенденции некоей "глобальной локализации". Глобальные процессы экономического развития через транснациональные компании и различные фирмы активно влияют на локальные социальные и природные процессы. Данная тенденция находит отражение в понятиях "global versus local", "global local nexus", связанных с поиском механизмов разрешения клубков противоречий транснациональных, национальных и местных интересов на локальном уровне. Представляется, что роль конкретных регионов в решении тех или иных глобальных проблем современности возрастает. Поскольку субъектом воздействия общества на природу, а равно и объектом влияния изменяющейся природы, выступают люди, организованные в местах своего проживания трудовой деятельностью и условиями среды обитания, именно на локальном уровне наглядно проявляется реальная опасность глобальной несбалансированности системы взаимодействия общества и природы для здоровья и жизни людей. Осознается, что глобальный экологический дисбаланс (как результат кумулятивных последствий этой несбалансированности) зарождается в зонах постоянного контакта человека, природы и хозяйства, т.е. в местах жизнедеятельности людей, и именно здесь непосредственно ощущается возрастающая острота экологических проблем как конкретных территориальных проявлений глобального экологического

дисбаланса. Местные интересы характеризуют степень готовности отдельных регионов, городов и прочих населенных пунктов к отклику на глобальные императивы, способствуя их принятию или, напротив, отторжению.

На региональном и локальном уровнях (в соответствии с конкретными условиями) можно при овладении специальными знаниями и научными подходами определять возможности и пути выхода территориальных сообществ людей из экологического кризиса. Не случайно поэтому концепция экологически устойчивого развития (при всей неоднозначности трактовки самого термина) наиболее активно разрабатывается на территориальном уровне – от отдельных стран и регионов до конкретных центров и местностей. Такой четко выраженный территориальный крен в разработке концепции экологически устойчивого развития демонстрирует рост спроса со стороны региональных органов управления на такого рода продукцию. Однако большая часть предусматриваемых при этом программ по природоохранной деятельности, в том числе в сырьевом секторе промышленности, из-за своей экономической неэффективности и финансовых ограничений остается подчас лишь благим пожеланием. В науке и практике проектирования уже осознается необходимость разработки новых подходов к управлению природоохранной деятельностью – в русле принимаемых на перспективу стратегий развития регионов и с участием населения в решении проблем сохранения и улучшения состояния природной среды своего обитания.

Данная монография посвящена разработке научных основ социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью. В научном плане эта проблема разработана очень слабо, что объясняется и недооценкой социокультурных различий стран и регионов в управлении природоохранной деятельностью, и сложностью предмета исследования, и неясностью механизмов воздействия и учета социокультурных особенностей территориальных общностей людей на принятие решений в области природоохранной деятельности, и практически отсутствием научного аппарата для оценки индивидуального опыта и личных предпочтений людей при решении каких-либо проблем. Достоинство данной работы состоит прежде всего в том, что в ней представлен достаточно полный и логически заверченный алгоритм научного обоснования и, главное, реализации новых подходов к практике управления и программно-целевого планирования природоохранной деятельности. В соответствии с предложенной автором моделью "человек ответственный", интегрирующей экономические и этические оценки человеческой деятельности,

лейтмотивом всей книги являются институциональные аспекты природоохранного управления. Рассматривается зависимость этих аспектов от социокультурной специфики территориальных общностей людей, с одной стороны, и влияние возможных институциональных изменений в сфере природоохранного управления на результативность природоохранной политики в разных региональных обстоятельствах, с другой стороны. Главная идея, проходящая красной нитью через все главы монографии, – гуманизация разных рычагов регулирования природоохранной деятельности – от смены ценностной ориентации этой деятельности в сторону повышения значимости ее духовного начала до гуманизации ценообразования в природопользовании и денежных оценок природных ресурсов.

Книга представляет большой научный интерес для специалистов, занимающихся проблемами управления в условиях рыночной экономики, организацией природоохранной деятельности с позиций повышения ее экономической, социальной и экологической эффективности. Она привлечет внимание и более широкого круга читателей, подготовленных к восприятию сложных экологических проблем современности и вообще интересующихся современным состоянием сферы природопользования.

Г.А. Приваловская  
доктор географических наук

## ВВЕДЕНИЕ

Вступив в XXI в., человечество стало острее осознавать глобальный характер многих процессов деградации и разрушения природной среды, обеднения генетического фонда планеты. Эти явления, несмотря на некоторые оптимистические прогнозы и оценки, проявляются все в большей степени, особенно в развивающихся странах и странах с трансформирующейся экономикой. Ускорение процессов глобализации, несмотря на ряд безусловных выгод, получаемых странами и народами за счет увеличения масштабов рынков товаров и услуг, свободного перемещения идей и капиталов, создает новые вызовы развитию народов и локальных сообществ. Обостряются проблемы, вызванные усилением неравномерности в распределении благ, нестабильностью финансовой системы, а также связанные с сохранением культурных традиций и достижением социального согласия. Из-за того, что многие регионы мира поставлены на грань нищеты, возрастает стремление индивидов добиться собственного благополучия любой ценой, в том числе за счет опасных для будущих поколений истощения природных ресурсов и экономии на природоохранных расходах.

В условиях глобализации все более отчетливо проявляется тенденция унификации инструментов природоохранного регулирования (широко распространяются стандарты ИСО 14000, лесная сертификация и др.). Вместе с тем быстро нарастающие процессы поляризации и дифференциации экономического пространства увеличивают многообразие экологических проблем и существенно изменяют приоритеты природоохранной деятельности на всех уровнях территориальной организации. Этот, во многом необратимый, процесс в краткосрочной перспективе приводит к потере эффективности многих ранее существовавших природоохранных механизмов. Их замещение унифицированными механизмами, заимствованными, как правило, из опыта наиболее развитых стран, часто обостряет социальные конфликты, вплоть до блокирования даже позитивных изменений.



Более того, унификация законов, норм и правил в соответствии с условиями глобальной экономики, но без учета культурных традиций, часто способствует деградации локальных сообществ людей, уничтожению общедоступных природных ресурсов, ликвидации охраняемых природных территорий и обострению проблем локального истощения природных ресурсов; в особенно тяжелом положении оказываются территории с культурой традиционного природопользования.

В таких условиях вертикально интегрированные системы природоохранного управления теряют способность эффективно регулировать быстро изменяющуюся экологическую обстановку, что не может не вызывать обеспокоенности социокультурных сообществ своим будущим. В условиях глобализации как никогда ранее необходимо повысить оперативность природоохранного управления, его чувствительность к условиям конкретных территорий. Эту сложнейшую задачу многие страны и народы часто пытались и пытаются решить за счет усиления технократического, административно-командного, внерыночного регулирования. Более того, социокультурные особенности территорий и поселений, как правило, стараются не замечать как несущественные на фоне обеспечения экологической безопасности стран и регионов в новых условиях. Приоритетность для природоохранной деятельности развития институтов гражданского общества при таком подходе отходит на второй план; инициативы с мест, "мешающие" унифицированному управлению, становятся нежелательными, поскольку разрушают иллюзию единообразия и монолитности. Однако реализация таких подходов вызывает нарастание институциональных противоречий (особенно на местном уровне), повышение трансакционных издержек реализации природоохранных программ и планов, постепенное отчуждение общества от деятельности государства в природоохранной сфере.

Многочисленные примеры показывают, что только включение людей в природоохранную деятельность, дополнение "подхода сверху" "подходом снизу" позволяют создать эффективную систему природоохранного управления в условиях нарастания тенденций глобализации, когда изменение национального природоохранного законодательства влечет за собой необходимость нахождения на всех уровнях территориальной организации нового институционального баланса как компромисса интересов природопользователей, чиновничества и общественных структур. Кто будет доминировать в этом треугольнике, таковы будут и условия баланса интересов. Так, если в привилегированном положении окажутся интересы крупных

корпораций, а институты гражданского общества будут политически маловлиятельны, то наиболее вероятная форма компромисса – усиление природоохранной риторики на фоне ужесточения практики "индивидуального" (со стороны чиновничества) подхода к деятельности природопользователей, стимулирующего попустительство в отношении предприятий, обладающих лоббистскими возможностями. Более того, усилится угроза использования природоохранных механизмов в конкурентной борьбе за передел рынков.

Таким образом, невнимание к общественному участию в организации природоохранной деятельности не может быть компенсировано за счет унификации инструментов природоохранного регулирования, так как неизбежно возрастают природоохранные издержки, особенно у мелких и средних предприятий. Между тем серьезные экологические проблемы, требующие существенных затрат и политической воли, не решаются, как правило, до тех пор, пока события не примут катастрофического характера. При слабости институтов гражданского общества огромную роль в природоохранном управлении начинают играть индивидуальные договоренности между предпринимателями и чиновниками. Все это уменьшает заинтересованность предпринимателей в использовании передового природоохранного опыта, в применении новых технологий по ресурсосбережению и охране окружающей среды; тем самым снижается емкость рынков товаров и услуг природоохранного назначения, а из природоохранного сектора уходят лучшие специалисты. Нарастание отчуждения простых жителей от власти и восприятие ими природоохранных требований как враждебных их благополучию усиливает деструктивное поведение в отношении наиболее доступных природных ресурсов общего пользования (вырубка лесов, зеленых насаждений, браконьерство и т.п.). Значительная часть жителей начинает игнорировать коллективную ответственность за соблюдение общественных интересов. Экологические доктрины, законы начинают существовать как бы отдельно от реалий хозяйственной жизни. Опыт последних десятилетий убеждает, что без усиления позитивной мотивации людей к соблюдению общественных норм поведения, особенно в рамках локальных сообществ (которые наиболее сильно страдают от загрязнения и деградации окружающей среды), невозможно организовать эффективное управление природоохранной деятельностью. Иными словами, в условиях нарастания тенденций глобализации как никогда требуется гуманизация природоохранного управления.

Все эти процессы характерны и для современной России, декларирующей в качестве приоритетной задачи вхождение в мир-

экономику. Однако какое место она там займет – зависит не только от темпов роста, но и, особенно, от его качества. Именно качественные изменения вызывают сегодня наибольшее беспокойство, ибо в последние годы в стране все отчетливее проявляются тенденции "грязного" экономического роста, когда инвестиции направляются преимущественно в природоёмкие и экологически вредные производства. Следует признать, что слом ранее существовавших механизмов управления и внедрение новых (при слабости лоббирования природоохранных интересов со стороны общества) существенно снизили эффективность природоохранной деятельности. Парадоксально, но этому способствовало и стремление большинства специалистов-практиков улучшить ситуацию за счет мер, основанных на "жизненном опыте" решения природоохранных проблем в прошлом, в других экономических условиях. Такие попытки, основанные на привычном усилении контрольно-административных методов, не могли быть эффективными в новых реалиях; более того, они не способствовали позитивным природоохранным институциональным изменениям, поскольку консервировали уходящие модели социально-экономических взаимоотношений.

Книга, предлагаемая вниманию читателей, лишена претензий на то, чтобы предложить единственно верное описание пути, который позволит преодолеть современный кризис управления природоохранной деятельностью. Подобная задача до конца невыполнима, поскольку большинство проблем природоохранного управления обусловлено системным кризисом российского общества, в частности, тем, что еще не пройдена точка бифуркации, когда от в общем-то случайных событий в значительной степени зависит выбранный сценарий развития. Однако уже сегодня основной тренд в управлении природоохранной деятельностью можно прогнозировать достаточно уверенно. Направления реформирования должны исходить из того, что российскому обществу в ближайшие десятилетия предстоит не только сосуществовать бок о бок со странами, где доминируют постиндустриальные тенденции, но и пройти самый сложный этап модернизации на этапе перехода от индустриального к постиндустриальному обществу. Альтернативой этому может быть только изоляция страны от мирэкономки, окончательное закрепление экономического и социального отставания России от экономически развитых государств.

Хотя контуры постиндустриальной цивилизации еще только проявляются, уже сегодня можно с достаточной уверенностью говорить о том, что сам факт ее зарождения и развития непосредственно связан как с невиданной ранее глобализацией в экономической и информаци-

онной сферах так и, особенно, с возрастанием роли человека, превращением науки и культуры в основную производительную силу<sup>1</sup>. Поэтому так важно критически переосмыслить основы управления природоохранной деятельностью и выработать новые подходы, ориентированные на включение индивидов в природоохранную деятельность за счет всестороннего стимулирования их инициативы и творческой активности. Реализация этой цели потребовала переосмысления основ методологии управления природоохранной деятельностью, в том числе уточнения модели исследования процессов в этой сфере с позиций "ответственного поведения", выявления особенностей взаимодействия унифицированных (свойственных для большинства стран) и социокультурно обусловленных природоохранных институтов (формальных и неформальных) в различных территориальных институциональных матрицах. Ибо только внимание к социокультурным основам развития может обеспечить высокую мотивацию индивидов к коллективным действиям при достижении общественно значимых экологических целей.

Новая методология акцентирует внимание на поведенческих, в значительной степени социокультурно обусловленных, предпочтениях индивидов в управлении природоохранной деятельностью. Только понимание сознательных и бессознательных устремлений людей позволяет разработать эффективные (в различных географических условиях) механизмы природоохранной политики. Такая методология акцентирует внимание на институционализации социокультурных особенностей территорий в качестве базового элемента природоохранной деятельности. Она предполагает опору на этические, свойственные каждой конкретной культуре, ценности во взаимоотношениях общества и природы – выявление социокультурной доминанты, "стержня развития" локальных территорий; гуманизацию методов оценки природных благ и экосистемных услуг и ряд других инструментов. В связи с этим неизбежно изменение подходов к локальному природоохранному планированию. Наиболее важно применение социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью на территориях, где сохранились черты традиционного природопользования, где методы, свойственные глобальной экономике, встречают сопротивление, поскольку входят в конфликт со

---

<sup>1</sup> В конце 80 – начале 90-х годов появились новые теории экономического роста, подтвердившие тот факт, что реальной движущей силой экономического прогресса является человек. Эти теории, разработанные такими экономистами, как Пол Ромер и Роберт Лукас, были нацелены на изучение воздействия человеческого капитала на темпы роста стран в долгосрочном плане [73].

сложившимися нормами поведения и привычками.

Социокультурная методология предполагает использование специальной группы инструментов, ориентированных на профилактику конфликтов между импортируемыми, характерными для мирэкономике, унифицированными природоохранными институтами и социокультурно обусловленными, институтами, которые были выработаны в процессе развития исторически сложившихся форм взаимоотношений человека и природы. Для реализации таких подходов потребовался междисциплинарный синтез на основе методологических принципов социальной, экономической и политической географии, теории управления, методов этнологии, социологии, экономики макро- и, особенно, микроуровня, политологии и культурологии. Именно такой междисциплинарный содержательный контекст позволил выйти на практические рекомендации по учету социокультурных особенностей территорий в управлении природоохранной деятельностью.

В работе над книгой неоценимую помощь мне оказала моя жена Фоменко Марина Александровна, к.г.н., которая взяла на себя значительную долю труда по подготовке рукописи к печати. Много ценных замечаний было сделано д.г.н. Г.А. Приваловской, д.г.н. А.А. Лютым, д.э.н. Н.Н. Лукьянчиковым, д.г.н. Ю.Г. Липецом, д.э.н. Л.П. Ночевкиной, д.г.н. В.А. Пуляркиным, д.э.н. С.Н. Бобылевым, к.э.н. Р.А. Перелетом. Автор благодарен всем, кто помогал в работе над книгой, в первую очередь Л.А. Князькову, к.г.н. К.А. Лошадкину, А.В. Михайловой и Э.А. Гоге.

## **Глава 1**

# **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ МЕТОДОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

Любые модели природоохранного управления являются результатом экономического, социального и культурного развития. Последнее особенно существенно, ибо какими бы мотивами ни руководствовался человек в своей деятельности, подсознательными или явными, все это фиксируется в культуре. Она хранит, транслирует, генерирует программы деятельности, поведения и общения, которые составляют совокупный социально-исторический опыт. В аспекте природоохранного управления культура определяет систему взаимосвязанных норм и правил, которые выступают основанием профессиональных и жизненных практик. Культура в сфере взаимодействия общества и природы непрерывно развивается и составляет наследство человечества. История дает много примеров тому, что культурные традиции могут иметь как позитивные, так и негативные элементы, которые влекут за собой угнетение людей и деградацию природной среды, а появление новых технологий или идей может стимулировать как распад культур, так и их оживление. Тем не менее только осознание сообществами людей своей культурной идентичности служит необходимым условием их готовности сообща нести ответственность за собственную судьбу.

К сожалению, в современном управлении наблюдается устойчивая тенденция недооценки социокультурной основы природоохранной деятельности. Такой вывод можно сделать анализируя практику природоохранного планирования (сеть "Green Planners" и др.), обзоры национальных стратегий в области окружающей среды по всему миру, проводимые Мировым Банком, МСОП, IED, и др. В значительной степени это связано с происходящими процессами беспрецедентного утверждения индивидуализма и распада многих (незападных) культур со свойственными для них традициями природопользования. Последствия недооценки социокультурной основы чрезвычайно серьезны, так как влекут за собой снижение эффективности охраны окружающей среды, рост затрат на выполнение природоохранных мероприятий, уничтожение многих объектов биоразнообразия, редких

видов флоры и фауны. Системы природоохранного управления, импортированные из развитых западных стран, могут оказаться неэффективными в других регионах, ибо они, как правило, слабо учитывают ценности, традиционные методы природоохранного регулирования, свойственные различным социальным группам.

Управление природоохранной деятельностью не может быть оторвано от экономического и социально-культурного аспектов развития территорий, ибо в противном случае неизбежно отношение к человеку как к материалу, что приводит к потере человеческой свободы и ко многим другим разрушительным последствиям. Следовательно, природоохранное управление не должно быть технократическим, а процесс принятия решений в значительной мере лежит в сфере политической и основан на компромиссе интересов различных индивидов и социальных групп. Например, без преодоления бедности, без стимулирования занятости населения, особенно малоимущего, трудно рассчитывать на "экологичное" и законопослушное поведение людей при использовании природных ресурсов общего назначения (охота, рыболовство, использование зеленых насаждений в городах и др.). Поэтому управление природоохранной деятельностью эффективно только при комплексном подходе к развитию территорий, объединяющем различные его измерения (экономическое, экологическое, социальное и культурное) в единую систему и способном обеспечить их взаимодействие на различных уровнях территориальной организации<sup>2</sup>.

Важнейшей предпосылкой самого факта существования природоохранного управления является признание людьми необходимости ограничивать свою деятельность. Поэтому так важно понять: почему одни люди, даже признавая реальную возможность экологической катастрофы или осознавая риск нанести своими действиями (или бездействием) существенный ущерб окружающим, даже усугубляют ситуацию, не заботясь об интересах будущих поколений, а поведение других реально отвечает экологическим целям, часто в ущерб их экономическим интересам? Необходимо также уточнить: какова роль экологической этики в природоохранном управлении и какие механизмы позволяют усилить ее позитивное воздействие? Есть различные концепции поведения индивидов – "экономического человека", психологического и географического детерминизма, апелляция к внешним факторам (историческая необходимость); исследовано множество причин, которые заставляют людей действовать

---

<sup>2</sup> Наиболее развиваемый в настоящее время комплексный подход получил название устойчивого (в смысле, сбалансированного, целеориентированного и самодостаточного) развития.

определенным образом (в том числе концепция Маслоу с попыткой выявить иерархию мотивации человеческой деятельности). Каждая из концепций опирается на определенную сумму фактов и исторический опыт, однако ни одна из них не дает исчерпывающего объяснения мотивации природоохранной деятельности. Поэтому так важно выявить и обосновать важнейшие признаки и особенности поведенческой модели человека, которая наиболее соответствует задаче исследования природоохранной деятельности, уточнить соответствующие понятийные категории, а также определить главные параметры институционального пространства.

### **1.1. Важнейшие коррективы, вносимые в мировоззрение признанием реальности угрозы экологической катастрофы**

Для начала третьего тысячелетия характерно все большее осознание как глобального характера экологических проблем и реальной возможности экологических кризисов (не только региональных, но и глобальных), так и ответственности человека за такой сценарий развития. Признание человечеством угрозы экологической катастрофы и невозможности предотвратить экологический кризис только с помощью технологических и экономических мер привело к пересмотру многих прежних воззрений, в том числе и в области взаимоотношений общества и природы. Многие выдающиеся мыслители и философы XX в. (Шпенглер, Фромм, Ясперс, Вернадский и др.) подчеркивали, что без изменения направления нынешнее развитие общества продолжаться не может. Поэтому неслучайно в последние десятилетия XX в. философия экологического кризиса выделилась в отдельное направление философской мысли. Как отмечает В. Хесле, "...философия экологического кризиса должна определить место этой (экологической. – *Авт.*) опасности в пределах философии истории человеческой культуры" [297. С. 6]. Качественная новизна современного этапа развития человечества состоит в том, что постоянно набирает силу господство экономики и техники. Невиданное по масштабам техногенное воздействие на природу и человека создало угрозу для дальнейшего существования и природы, и человека. Поэтому, как отмечает Х. Ленк, "...никогда еще прежде в истории на человека не возлагалась столь большая ответственность, как сегодня, ибо еще никогда он не обладал столь большой – многократно возросшей благодаря технике – властью над другими людьми, а также над другими природными существами и видами, над всей окружающей средой и



даже над всем живым на Земле" [122. С. 372-392].

В философии экологического кризиса наряду с теоретической частью следует различать также и практическую, наиболее значимую для управления природоохранной деятельностью. Особая роль принадлежит здесь работам Х. Йонаса, ученика Э. Гуссерля и М. Хайдеггера, который делает наибольший акцент на знание как силу и власть; знание, начиная с XVIII в., оказывает сильнейшее воздействие на социальную, политическую и техническую деятельность людей. Существенно, что Йонас рассматривает не только этические, но и политико-философские вопросы, поскольку экологические проблемы не решаются с помощью одних лишь максим индивидуальной этики, и следствия для природоохранной политики (environmental policy) и управления (environmentals management and administration) здесь неизбежны. Принципиальное значение имеет выдвижение на передний план исследований проблемы ответственности (responsibility) человека. Йонас утверждает, что на смену "человеку разумному" должен прийти "человек ответственный", а на смену традиционным этическим системам должна прийти новая этика – этика ответственности. Императив, соответствующий новым типам человеческих действий и адресованный новым типам агентов действия, должен, по утверждению Йонаса, начинаться так: "Действуй так, чтобы последствия твоих действий были совместимы с прочностью человеческого существования" [398. С. 11]. Этому императиву созвучны взгляды американского философа Дж. Лэдда, который предлагает рассматривать ответственность в качестве сущностной характеристики человека [402].

Увеличение масштабов и значения управленческих воздействий, глобальный характер последствий принимаемых решений, осознание темпоральности и необратимости социальных процессов и невосполнимости большинства природных ресурсов требуют не только усиления экологической ответственности за любые действия, но и критического анализа самой методологии управления природоохранной деятельностью в аспекте установления пределов и возможностей познания социоприродных систем и целенаправленного воздействия на эти системы. Рассмотрим ряд изменений в мировоззрении, наиболее существенных для исследования управления природоохранной деятельностью.

**Осознание многовариантности будущего.** Любая практическая человеческая деятельность, особенно природоохранная, сосредоточивает свое внимание на осуществлении перехода из прошлого в будущее, рационального с точки зрения людей, принимающих решения. Поэтому представления о целях природоохранной политики, о допустимых

средствах их достижения возникают не сами по себе, а как своеобразное отражение видения будущего. Для природоохранного управления особенно важно учитывать многовариантность будущих событий, рассматривая в перспективе мировоззренческие представления различных народов и социокультурных групп, анализируя возможные экологические последствия различных сценариев развития. На протяжении большей части XX в. в России господствовали представления о едином общем счастье и о детерминированном, поступательном движении к нему. Проблемы возможной многовариантности будущего практически не обсуждались, а значит, не проводились и соответствующие исследования. Поэтому так важно не только признать, но и изучать многовариантность будущих событий, рассмотрев в перспективе мировоззренческие представления различных народов и социокультурных групп.

Возможные альтернативные варианты будущего обусловлены синтезом социокультурных традиций, а также трендов и тенденций, инициированных модернизационными процессами. Одна из наиболее удачных типологий сценариев будущего была предложена Р. Лутцем [409] в 1988 г. (табл. 1.1). Даже общее рассмотрение выявленных им мировоззренческих тенденций позволяет констатировать существенные различия приоритетных целей развития, средств и методов их достижения, поддерживающих и противостоящих сил. Как следствие – различаются представления о приоритетах природоохранной деятельности, эффективности природоохранных институтов, информационном обеспечении и т.д. В России можно обнаружить проявления практически всех этих тенденций. В то же время относительное влияние каждой из них на политические процессы в условиях конкретных территорий, с присущими им социокультурными особенностями, будет существенно различаться и изменяться во времени.

Если поставить задачу прогнозирования сложного процесса развития конкретного общества и соответствующей ему системы управления природоохранной деятельностью, то, даже если и имеется знание об основных тенденциях возможных изменений, на этой основе выстраивается несколько сценариев будущего. Какой из них будет реализован, заранее определить невозможно, поскольку превращение потенциальных возможностей в действительность зависит от множества факторов, в том числе и случайных. Ретроспективно можно указать причины, почему реализовался тот или иной сценарий развития, и раскрыть его логику. Но, глядя вперед и делая прогнозы, принципиально можно обозначить лишь веер возможностей и в лучшем случае определить, какие из них более, а какие менее вероятны.

Таблица 1.1. Краткая характеристика основных сценариев будущего

	Сценарий 1. Компьютопия	Сценарий 2. Космические колонии	Сценарий 3. Экотопия	Сценарий 4. Китаизация	Сценарий 5. Финдхорн	Сценарий 6. Даллас	Сценарий 7. Гэйя
Кто?	T. Nelson, W. Norris, M. McLuhan, A. Toffler	G.K. O'Neill, B. Hubbard, T. Leary, J. von Putkam- mer	E. Cullenbach, E.F. Schumacher, A. Lovins	P. Ehrlich, R.L. Meier, J.R. Piatt	P. Caddy, M. Ferguson, D. Spranger	H. Kahn, N. Machiavelli, A.J. Wiener	J. Lovelock, S. Brand, D. Meadows
Что?	Всеобъемлю- щая связь, компью- теризация, ком- муникационные и производст- венные системы.	Автономные космические станции на околоземной орбите.	Маленькие, децентрализо- ванные и само- организующиеся эко-поселения и регионы.	Многомил- лиардные метрополии - "котлы переплавле- ния" рас и народов.	Религиозно (точнее, спиритуально) ориентиро- ванные сообщества.	Империализа- ция экономи- ки, господство "западной" системы; рыночная ориентация. Монопольное господство экономики, "казанной системы", рыночной ориентации	Экосистема земли как самоорга- низирующийся разумный способ жизни.

						без регуляции со стороны государства.	
Почему?	Переоценка роли коммуникации, демократии, электронной работы на дому, всеобщей автоматизации.	Переоценка возможностей индустриализации пространства, единого энергосбережения, примат производства и охрана окружающей среды.	Абсолютизация роли экологизации и адаптации производства к природным системам низших иерархических уровней в деле достижения способа жизни, согласованного с окружающим миром.	Экстраполяция тенденций демографического взрыва, увлечение полипланетаризацией наций.	Примат внутреннего развития для физического и духовного роста.	Преувеличение роли максимальной профессионализации и законов конкуренции (социальный дарвинизм).	Понимание необходимости изменения деятельности из-за взаимозависимости всех живых систем земли.
Как?	"Сетезация" существующих систем и всемирная «дигитализация».	Космические полеты при строительстве колоний в космосе, поэтапный план изготовления космических станций.	Полная децентрализация в строительстве и развитии природосберегающих форм жизни и производства.	Через развитие терпимости и смешения наций вместо образования гетто.	Религиозная (спиритуальная) дисциплина и внутренний поворот к "глобальным", общечеловеческим ценностям.	Примат требований экономики, саморегуляция "свободного рынка", реиндустриализация.	Глобальная координация всей экологически ориентированной активности.

	Сценарий 1. Компьютопия	Сценарий 2. Космические колонии	Сценарий 3. Экотопия	Сценарий 4. Китаизация	Сценарий 5. Финдхорн	Сценарий 6. Даллас	Сценарий 7. Гэйя
Кто поддерживает сценарий?	Сфера производства компьютеров.	Космическая индустрия и военно-промышленный комплекс, а также сильные концерны.	"Экологи" и те, кто стремится к самообеспечению.	Сторонники социальной интеграции и интеркультурного обмена.	"Постматериалисты" и новые сенсуалисты.	Крупные концерны, банки, индустрия, капиталистическая бюрократия.	Осознающие "интересы человека" в целом, в настоящее время – все потерпевшие нации.
Кто против сценария?	Бедный южный мир, догоняющие индустриальные страны.	"Третий" и "четвертый" мир, исключенные из этого направления развития.	Наднациональные концерны, а также те, кто добровольно не хочет жить в нищете.	Националисты, сепаратисты и отшельники.	Материалисты и прагматики, абсолютизирующие роль стоимости и цены.	Противники собственности и идеалисты, которые не приемлют борьбу.	Националисты и специализированные отрасли индустрии.
<p>* Под "дигитализацией" понимается процесс преобразования информации в дискретные формы и дальнейшее использование ее в виде цифровых показателей</p> <p>Источник: Lutz R. Seiben Zukunftszenarien: [Plane für eine menschliche Zukunft. hrsg. von Rudiger Lutz. Mit Beitr. von Manon Andreas Grisebach...] Weinheim; Basel: Beltz, 1988. S. 291-300.</p>							

Признание многовариантности возможных направлений развития отнюдь не означает бессмысленности постановки вопроса о будущем состоянии системы управления природоохранной деятельностью в России. Как отмечает В.С. Степин [233], "сценарии будущего, которые познание стремится выявить, опираясь на анализ тенденций развития, это и есть предсказание, хотя и неоднозначное. Такие предсказания характерны не только для социальных, но и для многих естественных наук. В синергетике, которая изучает сложные, нелинейные процессы самоорганизации и имеет широкий круг приложений в естествознании, технических и социальных науках, доказываемая, что качественные преобразования исторически развивающихся систем в точках бифуркации, как правило, описываются некоторым спектром возможных сценариев".

Именно такой этап переживает сегодня природоохранная деятельность в России, и выявление возможных различных траекторий ее дальнейшего развития может способствовать выработке оптимальной стратегии реформ. Признание реальности угрозы экологической катастрофы при осознании возможной многовариантности будущего позволяет рассматривать сам факт такой угрозы как важнейший критерий приемлемости конкретного сценария развития, инициируемого различными социокультурными группами, и оценки приемлемости их позиции для общего выживания. Ориентирами здесь служат знания о возможных экологических последствиях различных сценариев, а также ценности и нравственные установки, предостерегающие от необдуманных и опасных действий.

**Изменение содержательного смысла понятия "рациональности" природопользования.** В рамках общего переосмысления картины мира (Umweltbild) происходит постепенная гуманизация понятия "рациональности". Современная философская мысль все более склоняется к убеждению в многообразии форм рациональности. В соответствии с концепцией единства рациональностей научная, философская, религиозная и другие рациональности – не альтернативы, но грани единого и многоликого человеческого разума [164]. Поэтому абсолютно неправомерно скептическое отношение к другим формам рациональности, что присуще иным цивилизациям и народам, другим эпохам. Например, идея преобразования мира и подчинения человеком природы доминировала в западной культуре на всех этапах ее истории, вплоть до нашего времени, однако в традиционных обществах отношение к миру понималось и оценивалось с принципиально иных позиций. Доминировали консерватизм деятельности и медленные темпы эволюции, преобладали регламентирующие традиции природопользования.

вания, ограничивая проявление деятельностно-преобразующей активности человека.

Принципу преобразующего деяния в качестве альтернативного образца противопоставляется принцип древнекитайской культуры "у вэй", предполагающий невмешательство в природные процессы [233]. Для традиционных земледельческих культур подобные принципы играли важную регулирующую роль. Они ориентировали на приспособление к внешним природным условиям, от которых во многом зависят результаты земледельческого труда, требовали угадывать ритм смены погоды, веками накапливать опыт наблюдения за природной средой и свойствами растений. В китайской культуре хорошо известна притча, высмеивающая человека, который проявлял нетерпение и недовольство тем, что злаки растут медленно и, желая ускорить их рост, стал тянуть их за верхушку и в конце концов выдернул из грядки<sup>3</sup>.

Теория рационального действия применительно к природоохранной сфере, как нигде, должна быть дополнена иными моделями поведения. Важно признание множественности рациональностей природопользования, присущих различным социокультурным сообществам. Только пытаясь понять и признать самоценность других народов, не оценивая сложившиеся традиции природопользования с позиции цивилизованности, можно определить эффективные пути совершенствования природоохранного управления. Это особенно важно в современную эпоху глобализации, когда между собой сталкиваются и вступают в диалог совершенно разные культурные традиции. В этих условиях социокультурным группам и индивидам необходимо научиться вести такой диалог, не считая свои ценности и культуру абсолютными. Нужно найти новые способы социализации человека, воспитания его в духе уважения к достижениям самых различных культур, в духе толерантности. Между тем взаимодействие культур предполагает не только их взаимопонимание и взаимоуважение, оно неизбежно порождает новые жизненные смыслы.

С этих позиций представляется крайне актуальным обратиться к изучению и обобщению феноменов сложившегося природопользования каждого места, ибо нельзя привлечь жителей к природоохранной деятельности, если это противоречит их традициям. Прежде чем применять новые инструменты природоохранного регулирования важно понять, каким образом в конкретном месте осуществлялась охрана природы раньше, на протяжении веков, и как жители этих мест сегодня

---

<sup>3</sup> Притча описана в китайской философской литературе царства Сун [163. С. 155-160].

представляют свое будущее. Для подобных исследований полезен подход, когда номологический, нормативно-ценностный и герменевтический методы дополняют друг друга. Иными словами, социальные институты, задающие критерии рационального решения природоохранных проблем и соответствующего технического, инструментального действия, а также духовная общность людей на основе традиций, идеалов и ценностей опосредуют друг друга в процессе человеческой коммуникации. Культурные феномены развития места имеют двойственную природу: с одной стороны, они играют функциональную роль, а с другой – являются носителями социальных значений и смыслов. Именно это обстоятельство как открывает взаимную дополняемость естественных и гуманитарных наук, так и позволяет по-иному взглянуть на практику управления природоохранной деятельностью.

Полезный результат при анализе управления природоохранной деятельностью в процессе учета представлений групп с разнонаправленными интересами дает использование герменевтических методов. Еще Х.Г. Гадамер определял герменевтику как искусство взаимопонимания между людьми, общественными группами, партиями и регионами по проблемам отношения настоящего и прошлого, учета своеобразия типов рациональности в различных культурах [55]. Для природоохранной деятельности особенно важно, что герменевтика понимает опыт не как преобразование и покорение природы, а как изменение самого себя. Она позволяет переосмыслить роль и значение мест с их неповторимостью, уникальностью образов. Особенно важно подчеркнуть позицию Гадамера по поводу того, что столь важное единство говорящих и слушающих субъектов достигается приобщением их к сути дела, а не насильственным путем. Не случайно подобный диалог впервые сложился на почве полисной демократии в Древней Греции. Это подтверждает теоретическое обоснование повышения роли открытого диалога в природоохранном управлении и преимущества "открытого общества", а также методы выработки коллективных решений жителями поселений и локальных территорий по вопросам развития, в том числе и комплексного природопользования. И хотя герменевтика иногда критикуется за консервативную попытку возрождения исторических традиций и даже предрассудков, однако она позволяет сформулировать механизмы выработки коллективных решений, подчеркивает важность дискуссий при выработке стратегических ориентаций будущего развития, так важных для эффективного управления природоохранной деятельностью.



**Внимание к ценностной составляющей управления природоохранной деятельностью.** Важнейшей особенностью исследований конца XX в., обусловленной реальностью угрозы экологической катастрофы, следует назвать активизацию изучения проблемы ценностной составляющей управления природоохранной деятельностью. Это связано с тем, что роль ценностей как важнейших ориентиров и ограничений деятельности наиболее велика в ситуациях, когда управленцам необходимо принимать решения с непредсказуемыми последствиями и в сжатые сроки, что весьма характерно для природоохранной сферы.

Особенность управления природоохранной деятельностью как самостоятельного направления в современном познании мира во многом объясняется тем, что ее важнейшим системообразующим компонентом (наряду с политическим, экономическим, социологическим и др.) является сфера духовной жизни людей, состояние общественного и индивидуального сознания. Так, В.И. Курашев отмечает, что без привлечения ценностного мировоззрения и религиозной эсхатологии призыв к сохранению природы и жизни на Земле не может найти убедительного оправдания только в научном знании, поскольку эта проблема смыкается с вопросом о смысле жизни [114]. Лишь при ценностном восприятии мира этическая обязанность человека сохранять благоприятную для жизни окружающую среду не только для себя, но и для будущих поколений, получает приемлемое объяснение. В современных условиях нарастания тенденций развития постиндустриального общества эффективность управления природоохранной деятельностью все больше зависит от действенности таких регулятивов, как культура, традиции, нормы морали, идеология, зрелость сознания, научность и целостность мышления и т.п. Роль и значение этих регулятивов постоянно возрастают. Более того, они меняют сам характер управленческих отношений, которые все в большей мере освобождаются от жесткого воздействия (правового, административно-командного, финансово-экономического, фискального, информационно-манипулятивного и т. п.). Это придает острейший характер поиску новых механизмов, новых ценностных установок и ориентации культуры в выработке стратегии выживания и дальнейшего устойчивого развития человечества на рубеже XX и XXI веков. Поиск осуществляется в различных областях человеческой культуры – в философии, искусстве, в религиозном постижении мира, в науке. Речь идет о фундаментальных основаниях человеческого бытия, о выработке новых ценностей, новых ориентиров смысла жизни, которые призваны обеспечить стратегию выживания и прогресса человечества, помочь

пересмотреть прежнее отношение к природе, выработать новые идеалы человеческой деятельности.

Прежде всего следует сказать о тех принципиально новых идеях современной научной картины мира, которые касаются представлений о природе и взаимодействии с ней человека. Эти идеи уже не вписываются в традиционное для техногенного подхода понимание природы как неорганического мира, безразличного к человеку, отношение к природе как к "мертвому механизму", с которым можно экспериментировать и который можно осваивать по частям, преобразовывая его и подчиняя человеку. В современной науке, как отмечает В.С. Степин [233], сформировалось новое видение природной среды, в которой протекает жизнедеятельность людей. Природа начинает рассматриваться не как конгломерат качественно специфических объектов и даже не как механическая система, но как целостный живой организм, преобразование которого человеком может проходить лишь в определенных границах. Нарушение этих границ приводит к изменению системы, ее переходу в качественно иное состояние, потенциально необратимым упрощением системы, исчезновением многих биогеоценозов и гибелью человечества. Он подчеркивает, что вплоть до середины XX столетия такое "организмическое" понимание окружающей человека природы воспринималось бы как своеобразный атавизм, возврат к полумифологическому сознанию, не согласующемуся с научными идеями и принципами. Но после того как сформировались и вошли в научную картину мира представления о живой природе как сложном взаимодействии экосистем, после становления и развития идей В.И. Вернадского о биосфере как целостной системе жизни, взаимодействующей с неорганической оболочкой земли, после развития современной экологии это новое понимание непосредственной сферы человеческой жизнедеятельности как организма, а не как механической системы, стало научным принципом, обоснованным многочисленными конкретными теориями и фактами.

Новое понимание природы стимулировало поиск и новых идеалов человеческого отношения к природе, которые претендуют на то, чтобы стать духовным основанием для решения современных глобальных проблем. Активно разрабатываются идеи "глубинной экологии", которая порывает с антропоцентризмом и рассматривает человека не как властелина природы и центр мироздания, а в качестве существа, включенного в многообразие жизни как неотъемлемую часть живого, соотносящуюся с другими его частями не на основе конкуренции и господства, а на основе сотрудничества и взаимности [87; 116; 334]. С этих позиций предлагаются различные варианты новой этики, которая

должна наряду с нормами общественного поведения, регулирующими отношения между людьми, включать "этику в экологическом смысле" (биосферную этику), ограничивающую свободу действия человека в его борьбе за существование. Новая этика, по замыслу ее сторонников (О. Леопольд, Р. Атфилд, Л. Уайт, Э. Ласло, Б. Калликотт и др.), должна регулировать взаимоотношения человека с флорой и фауной, формируя убеждение в индивидуальной ответственности за здоровье Земли. Нельзя не отметить и новые направления в осмыслении роли воздействия биологии на социокультурные познавательные модели и ее влияния на формирование новой коэволюционной познавательной модели, на основе которой происходит трансформация фундаментальных человеческих ценностей, смена ценностных приоритетов цивилизации, выдвижение новых исследовательских программ, которая была предложена И.К. Лисеевым [126]. Весьма показательны, что все эти мировоззренческие идеи, опирающиеся на современные научные представления об окружающей человека природной среде, перекликаются с мировоззренческими установками восточных культур, а также с философией русского космизма.

Параллельно развитию нового этического взгляда на мир выдвигаются программы реформации традиционных религий и выработки такого мирозерцания, в рамках которого нашли бы свою реализацию идеал ответственности человека перед природой, неразрывной связи с ней, понимание деятельности человека не как противостоящей природе, а как ее естественного развития. Глобальный характер многих современных экологических проблем активизировали усилия в поиске согласия по основным проблемам экологической этики между народами и социокультурными группами. Достижение такого консенсуса хотя бы по некоторым позициям, связанным с выживанием человечества, несмотря на невероятные сложности, сегодня уже не представляется утопичным. Так, некоторую надежду дает близость позиций по важнейшему вопросу экологической этики, а именно проблеме потребления, которая, как показали исследования А. Дернинга [69. С. 230] и А. Тойнби [239. С. 302], в основных религиях и культурах мира трактуется достаточно близко – как требование ограничения потребностей.

К началу XXI в. важнейшая роль ценностной составляющей природоохранной деятельности перестает вызывать сомнение не только в научной среде, но также и в широких кругах специалистов-практиков и политиков. Тем не менее механизм ценностного воздействия на хозяйственную деятельность остается наиболее слабо проработанной областью. Только появившиеся в последней половине XX в. результаты

исследований П. Козловски наметили некоторые пути решения этой проблемы. Однако, применительно к природоохранной сфере, они требуют своего развития.

**Возрастание политической роли природоохранной деятельности.** Признание реальности угрозы экологической катастрофы не только в научном сообществе, но и в широких кругах общественности поставило проблему ее предотвращения в число важнейших политических задач. Всплески экологической риторики в периоды выборов, создание партий экологической направленности – лучшее тому подтверждение. Однако на фоне внимания к природоохранной проблематике вопрос о власти, как правило, открыто не обсуждается. От этого он не становится менее актуальным, поскольку поиск ответа на вопросы – кто именно и каким образом возьмет под защиту права будущих поколений? является ли экологическое знание уделом избранных или оно доступно большинству людей? остается краеугольным элементом современной политики. Это не риторика. Например, если признать избранность экологических знаний, то неизбежным политическим последствием станет возникновение элитарной группы, которая знает, в чем заключается счастье других людей. Присущие членам этой группы политические воззрения будут реализовываться через соответствующие институты, которые не могут быть поняты большинством, а, значит, не смогут быть сформированы с использованием демократических процедур. В такой ситуации возникнет необходимость решать, каким образом реализовать знание избранных, как предотвратить неправильные (по мнению членов такой группы) решения выборных органов власти. Не приведет ли таким образом признание избранности экологических знаний к диктатуре политической и к подавлению большинства меньшинством, к навязыванию определенного сценария будущего и даже к экогеноциду?

Угрозу заметили еще в начале 50-х годов, когда Г. Макконнелл призвал к политическому обоснованию экологических взглядов. Он указал на произвольность формулы Дж. Пинчота ("наибольшее благо для наибольшего числа людей на наиболее долгий срок"), заметив, что все зависит от того, кто будет определять это благо [50]. Так, серьезное внимание экологической политике (не применяя такого названия) уделяли нацистские идеологи, широко пропагандировавшие позицию, что ландшафт однозначно определяет национальный характер. "Снова и снова наша кровь воспламеняется любовью к ландшафту, к растениям, и чем больше мы стараемся ее понять, чем серьезнее ищем ее причины, тем скорее нам приходится признать, что чувства, возбуждаемые в нас гармоничным ландшафтом, чувства глубинного родства с растениями

принадлежат к врожденным биологическим законам, неотделимым от нашего бытия" [353. С. 512]. Был разработан проект, нацеленный на возвращение всей природы в Германии в "естественное" состояние: сельскохозяйственное жизненное пространство должны были предоставить новые завоеванные территории. Существовал план расширения Беловежской Пуши с 46 до 2600 кв. км в рамках новой стратегии планирования национальных парков; еще более зловещий характер приобрела работа по ландшафтному планированию в связи с подготовкой завоеванных территорий для заселения немцами. Реализовывался принцип полного планирования пространства и хозяйства и, более того, создания здоровой структуры общества и преобразования жизненного пространства в соответствии с требованиями тевтонской расы [50].

Страдает недостаточностью гуманизма и технократическая "прогрессивная экология". Ее активными сторонниками еще в 20-х годах XX в. были выпускники первых профессиональных американских программ управления ресурсами (лесное дело, геология, водные ресурсы), стремившиеся получить преимущественное право – в качестве экспертов – распоряжаться этими ресурсами во имя "общего блага" с надклассовых позиций. Суммируя эту идеологию, Хейс констатирует: "Главное значение природоохранного движения заключается в его политических импликациях: кто и как должен принимать решения по распоряжению природными ресурсами? Всякая проблема, связанная с ресурсами, порождает конфликты. Как разрешать их: через партийную политику, компромисс между противостоящими группировками или через суд? Для экологов все эти пути были неприемлемыми... Все решения относительно развития и использования ресурсов, размещения фондов и распределения вложений должны принимать эксперты, используя технические и научные методы..." [388. Р. 271].

Фактически предлагает "переделку" людей и "глубинная экология", которая исходит из того, что социальный опыт существенно обедняется, когда человек отказывается принять и понять объективную общность с природой – континуумом всего творения. Предполагается, что общество каким-то загадочным образом выпало из природы и стало "неестественным". Особенно опасны попытки искусственного, революционного переустройства общества, когда для обоснования этого переустройства могут использоваться экологические аргументы. Кровавый эксперимент Пол Пота в Камбодже прикрывался в том числе и экологическими целями, ссылаясь на недопустимость превышения экологической емкости территории ради счастья будущих поколений.

Следует согласиться с Д. Винером [50], что ни один чиновник или технический эксперт не вправе единолично определять, в чем состоит наибольшее благо. Решать, какому из различных взглядов на использование природы (а значит и власти над людьми) следует отдать предпочтение, нужно политически, а не ссылаясь на привилегированные знания. Это, в первую очередь, требует поддержки сообществ (особенно территориальных), нацеленных на коллективное решение природоохранных проблем, передачи им экологических знаний.

Принимая во внимание экономический аспект экологического кризиса, следует помнить, что нравственные размышления о природоохранных обязанностях мало что дадут, если не удастся изменить экономические условия так, чтобы нравственное поведение оказалось выгодным также со своекорыстной точки зрения. Как отметил В. Хесле [297], следует позаботиться о том, чтобы доброе не выглядело более глупым. Для этого надо повысить эффективность существующих природоохранных институтов, сближая общественный и частный интерес. Однако это зависит не только от повышения экологической образованности основной массы людей, но и, особенно, от самокорректировки ценностных представлений политических лидеров и распорядителей ресурсов. Современная философская мысль выявила ряд основных проблем, которые необходимо решить для придания современному правовому государству экологической направленности.

*Изменение ряда основных правовых категорий.* Так, уже сегодня подвергается ревизии классическое разделение в праве лица и вещи. Правовые системы ряда европейских стран начинают рассматривать животное в качестве самостоятельной юридической категории (между лицом и вещью), поскольку ощущающее животное и, конечно, экосистема, обладают онтологическим достоинством, которое должны защищать мораль и право.

*Изменение понятия "собственности".* Наиболее распространенное ныне понятие "собственности" трактуется как полная собственность (Кодекс Наполеона). Однако постепенно происходит возврат к взглядам Фихте, который исходил из категории пользования (что особенно проявляется в теории прав собственности) и допускал совместимость многих частичных прав собственности на один и тот же объект (например, участок леса). Согласно этой трактовке, собственник возобновимых ресурсов, важных для жизни, уже не располагает правом их уничтожить, а может только пользоваться (получая часть природной ренты), поскольку условия возможности выживания человечества не вправе уничтожить ни индивид, ни коллектив.

*Изменение стратегии социализации человека и его воспитания в духе толерантности, уважения к чужим мнениям, к достижениям различных культур.* Возрастает роль консенсуса, поиска согласия при решении конфликтов, в том числе и при использовании природных ресурсов. Поэтому важнейшей составной частью концептуальных представлений должна стать новая процедура их реализации, основанная на поиске согласия и достижении консенсуса всех заинтересованных групп и социокультурных сообществ. На этой основе выявляются и соответствующие методы организации сообществ, их взаимодействия и координации.

*Изменение понятия "ответственности".* Актуализируется положение "кто обладает большей властью, тот должен нести и большую ответственность". Следует одобрить идею философии права относительно экологической угрозы: кто приобретает машины, обладающие высоким уровнем экономического риска, тот должен признать, что последствия могут быть крайне нежелательны. Таким образом, он несет гражданско-правовую ответственность за эти машины даже в том случае, когда не удастся доказать ни преступного намерения, ни небрежности. Сам факт покупки экологически опасных машин повышает ответственность.

*Уточнение классического принципа демократии:* люди должны сами принимать то решение, которое затрагивает их интересы, ибо только таким образом можно избежать в течение длительного времени неправомерного ущемления человеческих интересов. В эпоху экологического кризиса такое решение недостаточно в силу отсутствия механизмов, гарантирующих учет интересов лиц, которых данное решение так или иначе затрагивает. Еще не родившиеся будущие поколения не могут заявить о своих интересах, а тем более отстоять их. Поэтому современное общество в своих отношениях с природой нуждается в государственно-правовых аналогах опекуновства, принятого в области частного права.

Изменения в мировоззрении, обусловленные осознанием реальности угрозы экологической катастрофы, можно рассматривать и далее. Однако все вышесказанное убедительно показывает, что в мире идет напряженный поиск новых путей организации управления природоохранной деятельностью. Во избежание неверных толкований сущности этих изменений важно подчеркнуть следующее. *Во-первых*, они не свидетельствуют об отказе от идей научной рациональности, так как в противном случае неизбежен ужасающий регресс в истории человеческого сознания. *Во-вторых*, для успешной борьбы с экологическим кризисом мы не вправе подвергать полнейшему

отрицанию и новейшую субъективность. Например, если отречение от современной техники представляется маловероятным, то с позиций недопущения экологического кризиса вопрос: "Возможно ли сделать это?" следует дополнить вопросом: "А имеет ли смысл это делать?" Специалист в области техники обязан предварительно оценить экологические и социальные последствия своих действий и в случаях, когда перевесят негативные последствия (и даже в сомнительных ситуациях), отказаться от своей технической идеи. На рубеже третьего тысячелетия можно вспомнить, что еще в буддийской традиции отрицалась возможность знания без сострадания. Созвучна этому и позиция одного из крупнейших географов XX в. Г. Уайта: "... Я ясно чувствую, что не должен начинать исследование, если оно не обещает результатов, которые позволят продвинуться к целям, волнующим людей, и пока я не буду готов предпринять все практические шаги для превращения результата в действие" [247. С. 385].

Происходящее в начале третьего тысячелетия признание реальности угрозы глобальной экологической катастрофы и связанное с этим осознание многовариантности сценариев будущего, многие из которых ведут к уничтожению человечества, множественности понятий "рациональности" природопользования и важности поиска механизмов выработки коллективных решений, внимание к ценностной составляющей управления природоохранной деятельностью, а также возрастание политической роли охраны окружающей среды в современном обществе неизбежно влечет за собой изменение самих основ управления природоохранной деятельностью.

## **1.2. Природоохранная деятельность в условиях глобализации**

Большая часть мира сегодня живет в системе глобальной экономики, которая характеризуется свободным движением товаров и услуг, идей и капитала. Глобальная интеграция принесла с собой значительные блага: международное разделение труда, динамические преимущества, в том числе эффект масштаба, и быстрое распространение нововведений. Рынки усилили влияние на охрану окружающей среды через передачу технологий, изменение в уровне спроса на товары, воздействующие на окружающую среду, "зеленую" защиту прав потребителей и т.п. Глобальные рынки стали важным средством повышения мобильности новых поколений и передачи социальных норм и стилей поведения, активизируя процесс конвергенции по различным направлениям. Однако глобальная экономика создает и



новые проблемы: способствует неравномерному распределению благ, усиливает финансовые риски, снижает стабильность общественных систем, обостряет социокультурные конфликты, повышает угрозу создания глобальных монополий и олигополий. Экономическая власть переходит от малых, укоренившихся на местах производителей к глобальным корпорациям.

Наиболее серьезные проблемы глобализация ставит перед государствами, регионами и локальными сообществами неинтегрированными или слабоинтегрированными в мирэкономике. Такие сообщества находятся перед выбором: или импортировать природоохранные институты из экономически развитых стран или разрабатывать специфические институты исключительно на основе собственных традиций природопользования. В первом случае есть угроза автоматического копирования чужого опыта управления, неизбежного разрушения традиционных природоохранных институтов и в конечном счете – риск создания неэффективной в конкретных условиях системы управления природоохранной деятельностью. Во втором – территориальным сообществам грозит изоляционизм, доминирование особых правил поведения, что сделает их малопривлекательными для внешних инвесторов. Использование международного позитивного опыта решения экологических проблем будет затруднено, снизятся инвестиционные возможности, в том числе и для закупки новых природоохранных технологий.

Усиленная конкуренция глобальных рынков приводит к тому, что реализация свойственной конкретному сообществу внутренней политики охраны окружающей среды начинает "вязнуть". Более того, во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой имеют место прецеденты снижения региональных природоохранных стандартов с целью получения конкурентных преимуществ при размещении производств, выводимых из наиболее развитых стран (зачастую морально устаревших и "экологически грязных"). Решение этих проблем требует как наднационального управления и воздействия на деятельность транснациональных компаний и корпораций, так и новых подходов к защите локальных сообществ, малых народов с особыми традициями природопользования.

Управление природоохранной деятельностью в условиях экономической глобализации неизбежно подвергается существенным изменениям. Влияние рыночных сил и, что наиболее важно, конкуренция, стимулируют воздействие международных экономических организаций (ВТО, МБРР, МВФ и др.) на национальные политики (в том числе экополитики), подчиняя их жестким

экономическим условиям. Возникают новые ограничения в выборе и применении односторонних подходов и методов природоохранного регулирования внутри государств и локальных сообществ. Это происходит потому, что в условиях глобальной экономической интеграции территориально обусловленные сообщества при проведении внутренней экономической и социальной политики сталкиваются с глобальными ценами, рыночной конъюнктурой и ожиданиями инвесторов.

Наращение процессов глобальной экономической интеграции стимулирует конвергенцию<sup>4</sup> природоохранных институтов, в первую очередь формальных, так как именно они подчинены международным рыночным силам, прежде всего конкуренции. Важно отметить, что это накладывает на общество дополнительные затраты – и при эффективном управлении охраной окружающей среды, и при его деградации [470]. Так, при значительных природоохранных издержках, существенно превышающих среднемировой уровень (что вполне оправдано с экологических позиций), отдельная страна, регион, локальная территория, компания могут потерять возможности экспорта и инвестиционную привлекательность. Даже если фактическое изменение в относительных затратах незначительно, опасение или угроза такого эффекта может парализовать проведение экологической политики. Это вызвано тем, что политики в своих действиях подвержены давлению со стороны экономики (в форме требований защиты, лоббирования и других форм содействия компаниям, работающим в сфере международного бизнеса), а также общественных объединений и рабочих движений. Такое давление с целью поддержки конкурентоспособности направлено как на увеличение доходов от эксплуатации природных ресурсов, так и на возрастание заработной платы и прибыли от международной торговли и инвестиций.

При попытках жесверхэкономии на охране окружающей среды, что в настоящее время характерно для многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой (Россия не исключение), возможно ускорение процессов деградации и истощения природных ресурсов уже в среднесрочной перспективе. Потеря ресурсов развития подрывает сами основы существования территориальных сообществ, что может привести к возникновению социальных кризисов.

Глобализация и динамичное развитие глобальных рынков стимулируют государства к соблюдению унифицированных природоохран-

---

<sup>4</sup> Конвергенция (от лат. *convergere* – приближаться, сходиться) – сближение в сторону слияния, устойчивого равновесия и развития [26].

ных требований. Это обусловлено стремлением обеспечить сходные с развитыми странами социальные нормы жизни людей, особенно интеллектуальных элит. В противном случае неизбежна потеря человеческого капитала, так как в условиях глобализации человеческие ресурсы приобретают невиданную ранее мобильность. Способствует унификации природоохранных требований на международном уровне и стремление государств повысить конкурентоспособность выпускаемой продукции. Такому давлению подвержены государства и международные корпорации, конкурирующие за экспортные рынки.

Под влиянием конвергенции природоохранных институтов формируются наднациональные экологические стандарты. Так, стандарты на продукцию в странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также в большинстве других стран, требуют, чтобы импортеры, с целью соблюдения безопасности и сохранения здоровья потребителя, выполняли ряд обязательных условий. Следует подчеркнуть: чем шире рынок импорта конкретной страны, тем сильнее воздействие ее внутренних стандартов на продукцию других стран и международные эталоны. Именно поэтому политики вынуждены направлять усилия на облегчение торговли, изыскивая возможности сближения позиций.

Главная проблема состоит в том, что территориальные органы власти стараются не принимать односторонних инициатив, которые привели бы к понижению конкурентоспособности товаропроизводителей, поскольку опасаются негативных социальных последствий. Таким образом, влияние глобализации на природоохранную политику сказывается двояким образом: она не только ограничивает управление внутренними ресурсами, проведение односторонней политики, но и сдерживает выработку коллективных решений вследствие стремления отдельных государств к получению односторонних экономических преимуществ. В результате процесс принятия решений в глобальной экономической системе по вопросам природоохранного управления протекает медленно.

Конвергенция управления природоохранной деятельностью в условиях экономической глобализации ограничивает выход многих стран на глобальные рынки и рынки экономически развитых стран. Это требует коллективных действий надгосударственных международных организаций, предпринимателей, общественности, поскольку общие экологические стандарты для богатых и бедных стран (а также отдельных территорий внутри стран) создают проблему дополнительных платежей со стороны наиболее богатых наиболее бедным [447]. Однако политически это весьма сложная задача. Так, страны Евросоюза

в последние два десятилетия XX в. практически не увеличили объем помощи развивающимся странам [72; 76].

В целом следует отметить, что, с одной стороны, в современных условиях прессинг процессов глобализации замедляет проведение усовершенствований в области управления природоохранной деятельностью, с другой стороны, наблюдаются расширение прав потребителей, как в развитых, так и в развивающихся странах, саморегуляция в промышленности, развитие общественного "зеленого" движения внутри стран и на международном уровне. Наметившаяся тенденция унификации природоохранных институтов поощряет разработку и применение более экологичных способов производства и потребления. Однако этот процесс имеет и негативные последствия; например, отставание бедных стран в темпах экономического развития прогрессирует, поскольку высокие требования к экологичности товаров могут стать новой формой ограничения доступа этих стран к наиболее богатым рынкам. Тем самым косвенно стимулируется рост нищеты, распад локальных сообществ, что в свою очередь усиливает загрязнение окружающей среды и истощение природных ресурсов.

**Устойчивое развитие как ответ на вызов глобализации.** Развитие подходов сбалансированного, устойчивого развития – одно из основных направлений противодействия негативным тенденциям глобализации. В докладе Генерального секретаря ООН для 55-й сессии Генеральной ассамблеи ООН (док. А/55/1 от 30 августа 2000 г.)<sup>5</sup> подчеркивается, что достижение главной цели устойчивого развития призвано обеспечить решение двуединой задачи: удовлетворить экономические потребности нынешнего поколения, не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности и, одновременно, обеспечить защиту окружающей среды.

Важнейшим результатом саммита в Рио-де-Жанейро (1992) стало создание нового глобального партнерства по устойчивому развитию, которое признает неразделимость вопросов охраны окружающей среды и социально-экономического развития; принятая Повестка дня XXI в. остается фундаментальной программой действий. В ходе Специальной сессии Генеральной ассамблеи ООН "Рио+5" (1997), а затем на встрече на высшем уровне в Йоханесбурге "Рио+10" (2002) было отмечено, что только небольшое число стран смогли получить выгоды от ускорения глобализации, а большинство испытало негативные последствия в виде роста бедности, замедления экономического развития. Констатировано, что состояние окружающей природной среды в целом продолжало

---

<sup>5</sup> <http://www.un.org/russian/documen/sgreport/a-55-1/ch3-3.htm>

ухудшаться. Кислотные дожди и трансграничное загрязнение, ранее связанные в основном с развитыми странами, стали серьезными проблемами развивающегося мира. Был сделан вывод, что ограниченная способность глобальной экосистемы поглощать растущее загрязнение создает проблемы в социально-экономическом развитии стран. На встрече на высшем уровне в Йоханнесбурге были поставлены новые важные цели, такие, как: сокращение вдвое к 2015 г. доли населения, не имеющего доступа к основным санитарным услугам; сведение к минимуму к 2020 г. вреда, причиняемого использованием и производством химических веществ здоровью людей и окружающей среде; сохранение или восстановление истощенных рыбных запасов до уровня, который мог бы обеспечивать максимальный и устойчивый вылов, в безотлагательном порядке и, где это возможно, не позднее, чем к 2015 г.; обеспечение существенного снижения к 2010 г. нынешних темпов утраты биологического разнообразия [173].

Проблемы глобализации обсуждались и на специальной сессии Генеральной ассамблеи ООН (2002 г.), посвященной новому тысячелетию ("Ассамблея тысячелетия"), на которой были названы 6 ценностей современной цивилизации: свобода, равенство и солидарность (перед лицом глобальных рисков и глобализации), терпимость (всеобщее уважение друг другу), ненасильственное разрешение споров, уважение к природе ("должно быть проявлено благоразумие в отношении всего живого и природных ресурсов, и только таким образом неизмеримые богатства, дарованные природой, могут быть сохранены и переданы нашим потомкам"), общая и разделяемая ответственность (по поддержанию международного мира и безопасности, управления глобальными рисками и угрозами). В принятой по итогам форума "Декларации тысячелетия ООН" [68] выделена главная задача – добиться того, чтобы глобализация стала позитивным фактором для всех народов мира. Отмечается, что развивающиеся страны и страны с переходной экономикой сталкиваются при этом с особыми трудностями. В Декларации изложены ключевые цели, которым придается особо важное значение: безопасность и разоружение; развитие и искоренение нищеты; охрана нашей общей окружающей среды, права человека, демократия и эффективная управляемость; защита уязвимых слоев общества, удовлетворение особых потребностей Африки, укрепление ООН. В отношении охраны окружающей среды в Декларации отмечено следующее: "Мы вновь заявляем о своей поддержке принципов устойчивого развития, в том числе тех, которые изложены в Повестке дня на XXI век, согласованной на Конференции ООН по окружающей

среде и развитию. В этой связи мы твердо намерены придерживаться во всей нашей экологической деятельности новой этики бережного и ответственного отношения к природе".

Важность выполнения рекомендаций саммита в Рио-де-Жанейро была отмечена и в Декларации специальной сессии совета управляющих ЮНЕП на уровне министров окружающей среды (г. Мальме, Швеция, 2000), где определено, что корни деградации глобальной окружающей среды лежат в социальных и экономических проблемах, таких, как распространяющаяся бедность, неустойчивый характер производства и потребления, несправедливое распределение благ и долговое бремя. Экологические проблемы признаны результатом, во-первых, истощения природных ресурсов (как возобновляемых, так и невозобновляемых), во-вторых, загрязнения природной среды, т.е. внесения в нее вещества и энергии в размерах, которые не ассимилируются ею, и, в-третьих, деградации экосистем.

Идея устойчивого развития несвободна от критики. Существует мнение, что устойчивого развития нельзя добиться при нынешней напряженной экологической ситуации, что эта концепция была "придумана" для развивающихся стран, что она не выступает против концепции экономического роста, а правительства развитых стран ее серьезно не учитывают в своей деятельности и т.п. Делаются ссылки на ст. 2 Маастрихтского договора, где вместо цели достижения устойчивого развития говорится лишь об "устойчивом росте, учитывающем окружающую среду".

Тем не менее подавляющее большинство международных организаций включили в свою деятельность существенную экологическую составляющую, ориентированную на переход к устойчивому развитию. Так, на конференции Всемирного банка и МВФ (Прага, 25-26 сентября 2000 г.) значительное внимание было уделено решению проблем бедности в мире, глобализации экономики, участию общественности в принятии решений, решению глобальных проблем изменения климата и потери биоразнообразия, развития информатизации и коммуникаций, долгового бремени. В Соглашении об учреждении Всемирной торговой организации (ВТО) говорится, что "отношения членов в области торговли и экономического предпринимательства должны осуществляться в целях повышения уровня жизни, обеспечения полной занятости и большого и постоянно растущего объема реальных доходов и платежеспособного спроса, а также расширения производства и торговли товарами и услугами при оптимальном использовании мировых ресурсов в соответствии с целями устойчивого развития, стремясь при этом охранять и сохранять окружающую среду и

постоянно повышая значение методов достижения этой цели, которые наиболее полно отвечают нуждам и чаяниям на различных уровнях экономического развития". Такая формулировка, подчеркивая главенство неолиберальных торговых правил, тем не менее показывает, что защита окружающей среды не является просто ширмой для торгового протекционизма. Генеральный совет ВТО создал в 1995 г. Комитет по торговле и окружающей среде, полномочия которого охватывают все области многосторонней торговой системы – товары, услуги и интеллектуальную собственность. Деятельность Комитета нацелена на выявление взаимосвязей между торговыми и экологическими мерами с тем, чтобы способствовать устойчивому развитию, а также на выработку соответствующих рекомендаций относительно необходимости внесения изменений и поправок в положения, регламентирующие многостороннюю торговую систему.

Приверженность идее устойчивого развития, несмотря на существующие разногласия в ее понимании, декларируют большинство стран мира. В настоящее время теоретически рассматриваются, главным образом, два пути перехода к устойчивому развитию: 1) научно-технический прогресс на основе перехода к использованию неископаемых энергоносителей и введения единых международных налогов на использование ископаемых видов топлива (CO<sub>2</sub>); 2) создание общественной системы, которая приняла бы низкие темпы развития. Также можно констатировать, что существует политическое согласие по следующим позициям: обеспечение демократии на всех уровнях – от общемирового до локального; права человека для всех людей; устойчивость окружающей природной среды во всем мире; экономический протекционизм для наиболее угнетенных и эксплуатируемых, включая женщин, детей, культурные меньшинства и малые народы. Кроме того стало ясно, что для реального доминирования принципов устойчивого развития в мире в условиях глобализации необходим поиск нового подхода к управлению инвестициями и торговлей, основанного на равном статусе целей экономического развития, защиты окружающей среды, социальной справедливости и сохранения культурного разнообразия. Решению этих задач не отвечают ни торговые и инвестиционные правила и нормы в неолиберальной "торговой окружающей среде" (которая вслепую утверждает первенство свободы торговли над всем остальным), ни консервативно экологический взгляд на "устойчивое развитие", фиксирующий лишь негативные процессы экономической глобализации.

**Культура в устойчивом развитии.** В последние годы при оценке проблем устойчивого развития значительно расширился спектр рассматриваемых факторов, благодаря чему сформировался новый взгляд на качество жизни с позиций интегрированной оценки совокупности экономических, экологических и социальных параметров. Однако до сих пор недостаточно внимания уделяется культурному измерению, несмотря на его огромное влияние на развитие общества<sup>6</sup>. В значительной степени такая ситуация объясняется тем, что представления об устойчивом развитии все еще формируются в соответствии с теорией модернизации, основанной на принципах неоклассической экономики. И все же уже сегодня можно констатировать существенное переосмысление роли культуры в процессе развития. Так, по мнению А. Турена, судьба мира стала зависеть от того, будет ли наведен мост между разумом и культурами, современностью и национально-культурной идентичностью народов, между развитием как универсальной целью и культурой как ценностным выбором, экономическим развитием и социальными преобразованиями [245].

В соответствии с этим важнейшей особенностью управления природоохранной деятельностью на устойчивой основе становится его гуманизация, подчеркнутое внимание к социокультурным особенностям территорий и поселений. В таком контексте культура понимается максимально широко, как связующее звено общественной жизни. Она передается в процессе социализации и контактов с другими культурами от одного человека к другому и формирует у людей чувство принадлежности к определенной группе. Культура во многом определяет мотивацию людей, в том числе и природоохранную: какими бы мотивами человек ни руководствовался в своей деятельности, скрытыми (подсознательными) или явными, в терминах какой бы науки эти мотивы ни описывались, все это фиксируется в культуре. Культура не только укрепляет солидарность между людьми, но и является причиной конфликтов внутри социальных групп и между ними. В настоящее время в категории культуры выделяют следующие основные элементы.

- *Понятия (концепты).* Они содержатся главным образом в языке. Благодаря им становится возможным упорядочить опыт людей. Посредством базовых понятий формы, пространства, времени и др. человек познает мир. В то же время в разных культурах восприятие этих понятий существенно различается [302].

---

<sup>6</sup> Латинский термин "культура" происходит от слова "культ" (cultus), которое означает как "почитание", "служение", так и "возделывание", "обработку". Семантика слова указывает как на религиозные корни культуры, так и на ее воспитательное значение в жизни человека.



- *Отношения*. Культура не только выделяет те или иные части мира с помощью понятий, но также выявляет, как эти составные части связаны между собой. Тем самым в значительной мере определяется логика понимания причинно-следственных связей, в том числе и во взаимоотношениях между обществом и природой.
- *Ценности* – это общепринятые убеждения относительно целей, к которым человек должен стремиться. Они составляют основу нравственных принципов. Разные культуры могут отдавать предпочтение разным ценностям.
- *Правила* (в том числе и нормы) регулируют поведение людей в соответствии с ценностями определенной культуры.

Элементы культуры связаны между собой. Так, ценности нуждаются в обосновании; в свою очередь, они сами обосновывают нормы, ожидания и стандарты, реализующиеся в ходе взаимодействия между людьми. Социальные поощрения и наказания, способствующие соблюдению норм, называют санкциями, которые приобретают легитимность на основе норм.

По проблеме взаимодействия глобализации и культуры существует обширная литература, проводятся многочисленные исследования. При этом взгляды авторов существенно различаются: от Ф. Фукуямы [374] с его относительно оптимистическим видением мирового развития и уверенности в неизбежности триумфа либеральной демократии в посттоталитарном мире до довольно мрачных оценок С. Хантингтона, которому картина мира после окончания "холодной войны" представляется как переход к стадии столкновения цивилизаций. Следует отметить, что его позиция о нецелесообразности отделения культуры от ее основы – цивилизации близка взглядам Ф. Броделя [333. С. 8-9]. Цивилизации, по определению Хантингтона [295], – это "широчайшие культурные данности, с которыми идентифицируют себя люди". По его мнению, на первый план в настоящее время выступили (оттеснив прочие приоритеты) культурно-цивилизационные факторы. XX столетие было "веком идеологии", веком соперничества социализма, коммунизма, либерализма, авторитаризма, фашизма, демократии. То, что мы наблюдаем ныне, – это не "конец истории", а конец идеологии. XXI в. начинается как "век культуры, на авансцену выдвинулись различия, взаимодействия и конфликты между культурами". Это стало настолько очевидно, что ученые, политики, экономисты, военные, практически все "обращаются к культуре как центральному фактору, объясняющему человеческое, социальное, политическое поведение".

Ответом на признание реальности угрозы "столкновения цивилизаций" стало провозглашение под эгидой ООН 2001 г. Годом диалога между цивилизациями. Основу такого диалога составляет понятие "многообразия", названное Генеральным секретарем ООН Кофи Аннаном [8] "человеческим лицом глобализации", которое придает человечеству динамизм и вселяет надежду, а различия между людьми – их взглядами, культурами, укладами жизни – есть источник силы. Современные общества слишком тесно связаны друг с другом, а современное оружие слишком разрушительно. Поэтому контакты между народами мира должны быть основаны на уважении к человеческому достоинству, ибо решение вопроса о том, как относиться к многообразию стало насущной необходимостью: именно восприятие многообразия как угрозы является первопричиной войн.

Сохранение указанного многообразия предполагает, что подходы к устойчивому развитию приобретают культурное измерение, а соответствующая политика развития становится более чувствительной к проблемам сохранения культурной целостности и выживаемости различных социокультурных групп. В таком аспекте управление природоохранной деятельностью также получает культурное измерение и новые методологические основы. Это обусловлено тем, что культурный контекст развития в значительной степени определяет традиционные виды природопользования, формальные и неформальные природоохранные институты, допустимые (по общепринятым меркам) уровни загрязнения окружающей среды. Культура взаимодействует со всеми компонентами устойчивости. Качественные и количественные показатели изменения культурной среды могут быть включены в анализ динамики устойчивого развития территорий. В структуру капитала устойчивости территорий, кроме природного, антропогенного, человеческого и социального, может быть включен культурный капитал (возможно, совместно с социальным капиталом в форме социокультурного капитала)<sup>7</sup>. Определяя культурное измерение устойчивого развития, Г. Спэлинг предложил для его характеристики следующие основные принципы: многообразие, изменение, холизм, суверенитет и релятивизм [446].

*Культурное многообразие* предполагает признание ценности и уникальности культур. Устойчивое развитие ориентирует на сохранение культурного многообразия. Потеря любой из культур отнимает у человечества свойственные только ей источники знания и символы.

---

<sup>7</sup> Методика определения социокультурного капитала требует дополнительных исследований. По мнению автора, наиболее продуктивным может быть развитие методологии социального капитала путем включения показателей культурных измерений.

На заседаниях Круглого стола "Культурное многообразие и глобализация" (Париж, 1999 г., под эгидой ЮНЕСКО) было заявлено, что "культурное многообразие – это выражение и подлинное представление самого глубокого человеческого творческого потенциала, попытка собственного саморазвития и самоорганизации человека во времени и пространстве, без которой сам факт бытия человека не имеет смысла" [70]. Культурное многообразие обеспечивает разнообразие "картин мира" и наличие специфической информации, например, знание методов рационального природопользования в различных географических условиях, природоохранных институтов, неизвестных другим культурам. Однако, признавая самоценность бесконечного разнообразия культур, нельзя не отметить важности стремления к единой глобальной цивилизации (основанной на принципах толерантности и свободы), в рамках которой происходит мирный процесс формирования и развития идей и убеждений человечества. Эта цивилизация должна характеризоваться терпимым отношением к разногласиям, укоренением основных всеобщих прав человека, в том числе права голоса в вопросах управления.

**Культурное изменение** – изменение любого аспекта культуры посредством модификации культурных черт или их комплексов. Культурное изменение может быть результатом как самостоятельного развития данной культуры, приспособления ее к природной среде, так и результатом контакта с другими культурами [228]. Культурное изменение предполагает любые трансформации в культуре, в том числе такие, которые лишены целостности, ярко выраженной направленности движения. Понятие "культурное изменение" тесно связано с широко используемым в теории культуры понятием "динамика культуры", однако не тождественно ему, поскольку предполагает более широкую трактовку и имеет менее определенный характер. Культурное изменение может вести к обогащению и дифференциации культуры, однако нередки изменения, ведущие к упрощению культурной жизни, к ее аномии, что интерпретируется как упадок и деградация, переходящие в кризис культуры. В особое состояние выделяют культурный застой, состояние длительной неизменности и повторяемости норм, ценностей, смыслов, знаний. Застой следует отличать от устойчивости культурных традиций – он наступает, когда традиции доминируют над инновациями, подавляют их.

Культурные изменения неизбежны, поскольку культуры развиваются. Глобализация резко ускорила темп изменений большинства культур, в результате чего многие из них, особенно свойственные малым народам, стали исчезать. Устойчивое развитие предполагает, что

культурные изменения не только неизбежны, но необходимы и желательны в определенных пределах. Во всех культурах есть элементы, которые являются разрушительными и репрессивными. Традиции детоубийства, рабства, загрязнения окружающей среды вредны и, с универсальной точки зрения, неэтичны. Признание того факта, что некоторые культурные ценности нарушают целостность человеческого сообщества и, таким образом, должны быть изменены, предполагает развитие международного права. Устойчивое развитие исходит из того, что социокультурные группы определяют (через коллективный выбор) характер и методы культурных изменений. Однако это должен быть конструктивный процесс, который идентифицирует культурное изменение, относящееся к определенным моделям развития и действиям прежде, чем они осуществлены, оценивает эти изменения относительно ценностей и стремлений социокультурных групп и сохраняет возможность их коллективного выбора, чтобы принимать, адаптировать или отклонять внешние действия, которые стимулируют изменения.

*Целостность, холизм культуры* означает интегрированность, самодостаточность, автономность объектов, обладающих сложной внутренней структурой; их противопоставленность окружению, связанную с их внутренней активностью; характеризует их качественное своеобразие, обусловленное присущими им специфическими закономерностями функционирования и развития [228]. Данный методологический принцип предполагает, что культура представляет собой иерархию "целостностей", а каждая конкретная культура обладает внутренней целостностью, имеет свои специфические функции и развивается по своим законам. Культуры – "системы", составленные из различных частей (или "подсистем"): экономической, природоохранной, политической, языковой, религиозной и т.п. Эти части взаимодействуют таким образом, что любое изменение в одной подсистеме влечет за собой изменение других и изменяет систему как целое.

Важность признания целостности культуры возрастает по мере усиления постиндустриальных тенденций, связанных с развитием информационного общества. Именно целостность позволяет добиться индивидуализированной продукции, продукции на заказ, на потребителя; при этом продукт не становится дороже, чем стандартизированный, массовый продукт индустриальной эпохи. Целостность также является основой эффективности управления в рамках транснациональных корпораций, в которых работают сотрудники различных национальностей, носители отличных культурных традиций.

**Культурный суверенитет** означает независимость развития конкретной культуры от каких-либо сил, обстоятельств или лиц. В противоположность культурному монизму культурный суверенитет не рассматривает ассимиляцию культур господствующей культурой как единственно возможный путь предотвращения конфликтов между социокультурными группами. В контексте устойчивого развития культурный суверенитет требует оценки суверенитета групп и индивидов, поскольку никто не должен силой навязывать свою культуру. Каждая социальная группа должна иметь выбор, чтобы определить собственные возможности и пределы культурных изменений и управлять этим процессом. Также она должна иметь право решать, сохранять, изменять или адаптировать свою культуру к другим. Если социальная группа лишена таких прав, то, как правило, нарастает сопротивление (в активных или пассивных формах). Мировой опыт показывает, что культуры, даже долго угнетаемые, обладают способностью регенерации, что крайне важно для социального реформирования.

**Культурный релятивизм** подчеркивает историческое своеобразие каждой культуры, которая может быть оценена исходя только на основе ее собственных принципов, а не универсальных критериев [228]. Иными словами, культуры могут быть поняты, но не оценены вне их собственного контекста. Культурный релятивизм в своей радикальной форме противопоставляется универсалистским и эволюционистским представлениями о развитии культуры. Для природоохранного управления это значит, что нет единственно "правильного" языка для описания природоохранных проблем, различные природоохранные ограничения и регламентации могут иметь разные и притом меняющиеся толкования, и что всегда возможен выбор между разными стратегиями природоохранного управления как в теоретических изысканиях, так и в практической политике.

Включение в устойчивое развитие на равноправной основе культурной составляющей придает этому процессу многомерность. Культура во взаимодействии с социальными аспектами развития, как составной компонент взаимодействия человека и окружающей среды, может стимулировать экологические и экономические изменения. Следует также подчеркнуть, что развитие неизбежно сопровождается культурными изменениями, поскольку само по себе в конечном счете происходит и воспринимается людьми как производная от культурно-обусловленной картины мира (см. раздел 1.1.). Только после осмысления культурной основы доминирующей модели развития можно прогнозировать культурные изменения в результате любых, в

том числе и природоохранных, действий. Таким образом дополнение понятия "устойчивости" культурной составляющей позволяет находить механизмы управления природоохранной деятельностью, эффективные в мультикультурной среде.

### **1.3. Особенности модели "человека ответственного" и соответствующие понятийные категории**

Управление природоохранной деятельностью имеет своим предметом человеческое поведение. В широком смысле можно сказать, что основное его содержание состоит из описания и прогнозирования человеческого поведения и методов его регулирования в процессе предотвращения экологически негативных последствий деятельности человека и, как предельного состояния, – экологической катастрофы. При этом рассматриваются как индивидуальное поведение, так и взаимодействия индивидов, а также институты (законы, нормы, правила, обычаи и т.п.), в которых воплотилось прошлое поведение и их (индивидов) представления о будущем.

Следует отметить, что научный подход к описанию и предсказанию человеческого поведения требует от общественных наук обобщения и типизации. На практике это проявляется в использовании определенной поведенческой гипотезы, предполагающей упрощенное представление о человеческой природе. Данная гипотеза (или модель) является не предметом изучения, а инструментом исследования, элементом соответствующей методологии. При этом для каждой из общественных наук характерно свое представление о человеке, логике его поведения, фиксирующее те его свойства, которые представляют интерес для данной отрасли знания, и абстрагирующееся от остальных его признаков. Именно содержание рабочей модели человека, выбор составляющих его признаков определяют специфику общественной науки и предмет исследований<sup>8</sup>.

В то же время в области управления природоохранной деятельностью рабочая модель человека не конкретизирована. В результате для исследований заимствуются поведенческие модели человека, свойственные разным общественным наукам: экономике, социологии, политологии, психологии, антропологии и др.; применяется и соответствующий понятийный аппарат. С одной стороны, это позволяет лучше понять различные аспекты взаимодействия человека и природы,

---

<sup>8</sup> По мнению Р. Блюма, у каждой из общественных наук есть свой "Homo logicus" [291].

с другой – недостаточность этих поведенческих моделей для понимания мотивации индивидов перед угрозой экологической катастрофы затрудняет выработку эффективных механизмов природоохранного управления. Поэтому разработка модели человека в рамках социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью, а также определение основных понятийных категорий составляют начальный этап исследований.

При разработке модели человека для исследований управления природоохранной деятельностью важно исходить из императива "ответственности" (см. раздел 1.1.), поскольку существованию человека ничто не должно угрожать. *Субъектом* ответственности здесь является индивид, поэтому большинство исследователей отстаивают именно индивидуальную ответственность. Даже в случае, когда индивидуальное действие не может быть расценено как причина некоторого следствия в силу включенности этого действия в совместную деятельность группы или социального института, индивид, как отмечает М.С. Солодка [221; 222], и в этом случае несет индивидуальную моральную ответственность в силу собственного самоопределения. *Предметом* ответственности должно являться сохранение возможности человеческого существования в будущем, что во множестве потенциальных состояний соответствует в большей степени последствиям действия, хотя не исключает и результат. *Инстанцией* ответственности может быть трансцендентная сущность (например, Бог, как в этике Канта, Джеймса и др.), идеальный субъект ("будущее человечество"), индивид и группа (как совокупность индивидов). Именно с этих позиций, на основе синтеза подходов отдельных наук к анализу человеческой деятельности, и необходимо разрабатывать поведенческую модель человека, которая в наибольшей степени соответствовала бы задачам управления природоохранной деятельностью.

Ориентация на использование в качестве основы подобной поведенческой модели тем более важна, поскольку в управлении природоохранной деятельностью весьма часто, осознанно или неосознанно, используется модель "человека административного" [416]. Такая поведенческая модель, характерная для государственных служащих и служащих крупных корпораций, автоматически распространяется на большинство хозяйствующих субъектов. В результате от природопользователя ожидают соблюдения природоохранных директивных указаний, волевых требований по достижению установленных показателей качества окружающей среды. Недостатки этой модели поведения состоят в том, что она не

предполагает проявления инициативы при решении природоохранных проблем и ориентирована на стимулирование бесконфликтного выбора вариантов решений. Принципиально важно, что для "человека административного" абсолютно нехарактерен инновационный тип поведения, поэтому в наиболее развитых странах мира проводится активная политика по недопущению широкого распространения таких стандартов.

### **1.3.1. Предпосылки создания модели "человека ответственного"**

В общем виде модель человека содержит группы факторов, представляющих: цели человека; средства достижения этих целей; информацию о процессах, благодаря которым средства ведут к достижению целей [1]. Определяя особенности модели человека, которая максимально отвечает разрабатываемой социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью, важно исходить из того, что такой человек должен признавать в качестве руководства для принятия решений следующие установки: возможность глобальной (и локальных) экологической катастрофы как результата хозяйственной деятельности; ответственность перед будущими поколениями за их право иметь равный с живущими сегодня доступ к природным ресурсам и здоровую среду обитания (включая сохранение биологического и культурного многообразия); право человека на устойчивое развитие в гармонии с природой.

Такие установки могут критиковаться как с позиций современной хозяйственной этики, так и с позиций теоретического направления "экологической культуры". В первом случае предложенная поведенческая модель исследования может восприниматься как излишне идеалистичная, ибо категория "ответственности" кажется не соответствующей основам неоклассической экономики. Этому направлению экономической мысли свойственны экономический детерминизм и признание приоритета хозяйственной логики во всех сферах общественной жизни. Однако это не совсем так. Категория ответственности не всегда отвергалась классической либеральной экономикой<sup>9</sup>. Выдающийся либеральный экономист Фр. фон Хайек считал именно ответственность индивидов основой развития свободного общества. В своей книге "Индивидуализм и экономический

---

<sup>9</sup> Скорее, это соответствует современным представлениям значительной части российского общества, где экономическая свобода понимается как свобода от любых общественных ограничений. Во многом это созвучно традиционному представлению о вольнице.



порядок" он подчеркивает, что «...отращение к общим принципам и предпочтение переходить от одного частного случая к другому являются собой плод движения, которое с "неизбежностью постепенности" ведет нас назад от общественного порядка, покоящегося на общем признании известных принципов, к системе, в которой порядок создается с помощью прямых приказов» [294. С. 22]. Он считал, что последовательный индивидуалист должен быть энтузиастом добровольного сотрудничества, что для функционирования индивидуалистического общества столь же важны, наряду с более мелкими объединениями людей, те традиции и обычаи, которые складываются в свободном обществе, поскольку только там, где условности и традиции сделали поведение человека в значительной мере предсказуемым, насилие может быть сведено к минимуму.

Хайек также отмечал, что вопрос состоит не в том, нуждаемся ли мы в направляющих нас принципах, без которых мы начинаем просто плыть по течению, но скорее в том, существует ли еще хоть какой-то их набор, пригодный для общего употребления, которому мы могли бы при желании следовать. Где еще можно отыскать свод заповедей, способный дать нам ясное руководство в решении проблем нашего времени? Осталась ли где-нибудь последовательная философия, которая укажет нам не только моральные цели, но и верный способ их достижения? Он как бы дискутирует с рядом современных российских экономистов и предпринимателей о необходимости моральных ограничений экономической свободы индивидов, ссылаясь на Э. Бёрка, утверждавшего, что "подготовленность людей к гражданской свободе прямо пропорциональна их расположенности накладывать моральные цепи на собственные аппетиты; и пропорциональна тому, насколько их любовь к справедливости выше их жадности; пропорциональна тому, насколько их здоровое трезвое мышление выше их тщеславия и самонадеянности; пропорциональна тому, насколько они расположены предпочитать советы мудрых и добродетельных лести плутов" [317. С. 319].

Таким образом, либеральное экономическое общество и экологически ответственное поведение с точки зрения теоретической не находятся в состоянии антагонизма. Отсюда вытекает важнейшая задача управления природоохранной деятельностью – выявить механизмы ценностного экологического влияния на хозяйственную деятельность в условиях свободного общества.

*Во втором случае* (с позиций теории экологической культуры) модель "человека ответственного" может восприниматься как недостаточно "радикальная". Без сомнения, признание равных прав

человека и других живых существ относится к сфере экологической этики, и усилия по ее корректировке сегодня как никогда актуальны [417; 316; 29]. Однако только после постепенного изменения основных этических норм можно рассчитывать на корректировку правовой системы. Управление же природоохранной деятельностью неизбежно антропоцентрично, поскольку его объектом и субъектом являются люди. Биологические знания воздействуют на управление обществом только после их освоения культурой [126], а это достаточно сложный и длительный процесс. Попытки ускорить его таят в себе серьезные опасности. Биологические научные знания не являются мировоззрением и не должны давать *эксклюзивные* права на управление ни обществом, ни природой. Это не значит, что значение разрабатываемых биологической наукой экологических ограничений или иных результатов биологических исследований девальвируется. Дело в другом: эти результаты должны быть приняты людьми в качестве самоограничений как политические решения; иными словами, должны быть опосредованы культурой.

Все сказанное еще раз подтверждает, что выживание человечества зависит сегодня не столько от экономических реформ и военно-политических преобразований, не столько от усилий по улучшению существующих социальных систем, сколько от духовного и нравственного состояния человеческой личности. Кризис любой общественной системы имеет под собой более глубокую основу – кризис личности. Как справедливо отметил митрополит Кирилл [156], Иисус Христос, каким Он нам раскрывается в Евангелии, не был социальным реформатором, но был великим реформатором человеческого духа. Именно поэтому в своих проповедях Он никогда не обращался к "системам" и "структурам", но всегда – к живой человеческой личности.

Главная проблема создания модели "человека ответственного" в рамках социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью состоит в адекватном определении "пользы" от конкретных природоохранных действий. Многие экологические, культурные и социальные ценности плохо поддаются количественному или стоимостному исчислению, что приводит к пренебрежению ими. Аналогичное явление наблюдается и при сопоставлении ценностей во временной перспективе: предпочтение всегда отдается существующим ценностям и принижается значение ценностей будущего. Неадекватно, с точки зрения этического принципа справедливости, и распределение экологических выгод и издержек: выгоды присваиваются преимущественно наиболее влиятельной и обеспеченной частью общества,

а издержки ложатся на малоимущих и отстраненное от реальной власти население.

Поэтому при разработке поведенческой модели человека в управлении природоохранной деятельностью целесообразно отталкиваться от методологии экономической науки, интегрируясь с подходами этики, социологии, культурологии, антропологии, психологии и политологии. Наметившиеся в последние десятилетия тенденции развития этих наук (изменение подходов к изучению поведения человека в окружающей среде, интеграция экономических и этических подходов к анализу человеческой деятельности, сближение методологии экономических и социальных наук) создают реальные предпосылки для выявления важнейших характеристик и особенностей модели "человека ответственного" как основного инструмента анализа в рамках социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью.

**Изменение подходов к изучению поведения человека в окружающей среде.** Проблема изучения поведения человека в различных географических условиях существует уже несколько тысячелетий. Еще в V в. до нашей эры в трактате Гиппократ "О воздухе, водах и местностях" утверждалось, что имеется сильная зависимость между заболеваниями и климатическими характеристиками разных мест. Идеи ученых древней Греции относительно воздействий климата на культуру имели большое хождение в Европе позднего средневековья, а связи климата и истории исследовались многими французскими философами XVI-XVIII веков, такими, как Боден де Бо и Монтескье [378].

В XIX в. внимание к проблеме взаимоотношения человека и его географического окружения усилилось; возник "энvironmentализм" как учение, объединяющее совокупность взглядов, которые первостепенное значение уделяли влиянию на человека природной среды. Человеческое поведение виделось строго ориентированным на приспособление к обстоятельствам, формируемым природной средой; оно представлялось совокупностью реакций на раздражители, источником которых выступали климат, почвы, рельеф, растительность и т.п. Характеристики природной среды рассматривались как силы, неподвластные контролю: их считали независимой переменной, в отличие от зависимой величины – поведения человека. В научном мышлении начала XX в. такие взгляды были преобладающими [59. С. 51-52]. В значительной мере это объясняется влиянием дарвинизма. Социальным наукам пришлось стать строго эволюционистскими, причем различные проявления культуры исследовались с точки зрения их происхождения, развития, а также выживания или

исчезновения [380]. Согласно такому географически детерминированному подходу глубинные корни любого компонента человеческой деятельности по цепочке причинно-следственных связей могут быть выведены из условий природного окружения. Детерминистические связи давали ключ к пониманию поведения людей: как только становились известны природные условия, определявшие форму проявления социальных и культурных особенностей, сразу становилась понятной историческая и географическая специфика развития различных народов и социокультурных сообществ, характера природопользования, природоохранных институтов.

Развитие географического детерминизма продолжалось вплоть до середины XX в., когда он начал подвергаться критике, в первую очередь с позиций французской школы поппиализма [323; 325]. Согласно точке зрения, выдвинутой поппиалистами, человек является активным элементом, а окружающая среда – инертной, или же ареной, предоставляющей различные варианты для его деятельности. Поппиалисты считали, что "нигде не существует необходимости, повсюду есть только возможности, и человек, как хозяин возможностей, является распорядителем их использования" [368. С. 236]. Проблема охраны окружающей среды в этом случае в значительной степени замещается идеей преобразующей деятельности по изменению среды обитания. Этот подход, в форме преобразования природы, долгое время фактически доминировал в России XX в., когда, в отсутствие рыночной экономики, природоохранные функции выполняли ресурсодобывающие хозяйствующие субъекты, интегрированные в государственную систему управления.

В конце XX в., под воздействием новых экологических знаний, стали преобладать более взвешенные взгляды на изучение связи между природными факторами и социальными явлениями. Снова несколько усилились позиции энвайронментализма, особенно при изучении природопользования и в экологическом направлении географических исследований. Это вызвано тем, что экология, как отмечает Дж. Голд, до сих пор находится под впечатлением дарвинистских идей о борьбе организма со средой за свое существование, хотя экологи и сформулировали более широкое понятие "среды", в которое наряду с природными включают и антропогенные компоненты [59. С. 55]. Согласно такой системе взглядов методы естественных наук в значительной степени экстраполировались на социальные процессы и явления, особенно при анализе природопользования и управления природоохранной деятельностью.

Параллельно с развитием "энвайронментализма" в его экосистем-

ном варианте с 60-х годов получил распространение "неоэнвайронментализм", представители которого, изучая взаимоотношения человека с окружающей средой, расширяли границы экономического анализа через рассмотрение пространственных отношений и активно использовали количественные методы и моделирование. В качестве отправных точек использовались представления, обычные для микроэкономического анализа, которые подразумевают наличие условий, с необходимостью обеспечивающих свободную конкуренцию производителей и потребителей товаров и услуг, существование однородной природной среды, унифицированных вкусов, а также рациональности (с точки зрения жестких экономических критериев) всех принимаемых решений. В основу данного подхода положена поведенческая модель "экономического человека" и пространство, свободное от транзакционных издержек, что характерно для неоклассической экономики. В результате формируется весьма упрощенное представление об институциональном пространстве, практически не предполагающее его территориальной дифференциации. Это объясняется тем, что если определять траектории развития природоохранных институтов и пространственное размещение организаций в условиях нулевых транзакционных издержек, то история, традиции не имеют значения, поскольку изменение в соотношении цен или предпочтений в природоохранной сфере немедленно индуцирует реструктуризацию соответствующих институтов для эффективной адаптации к новым условиям.

Осознание ограниченности этих подходов привело к развитию в последней четверти XX в. поведенческой географии, предполагающей включение в географические исследования человека. Это способствовало признанию важности учета в управлении природоохранной деятельностью социальных проблем и лучшего понимания культурного контекста развития. Существенное развитие поведенческая география получила благодаря новым тенденциям в географии культуры [342]. Так, на 29-м Международном географическом конгрессе "Жизнь в разнообразии" (2000 г.) отмечалось, что если в 60-х годах при изучении отношений между деятельностью человека и природой главное внимание уделялось исторически выработанным в специфических географических условиях приемам защиты от неблагоприятных природных явлений, культурным ландшафтам, рассматриваемым как результат взаимодействия природы и местной среды, то уже в 70-х годах этот подход себя исчерпал, ибо радикально изменилось общество. Природную среду и ландшафт целесообразно рассматривать не как данность, а как социальные конструкции, имеющие объективные и

субъективные стороны. Культурная география стала ориентироваться на изучение отношений определенных социальных групп к природной среде тех мест, в которых они живут, изучение степени осознания и характера ответственности за ее состояние, способов использования природных ресурсов, роли, которую играют в этом господствующие религиозные и философские взгляды. Этот подход нашел свое отражение в концепции культурного ландшафта как объекта природного и культурного наследия [44], в основе, которой лежит представление об активной роли интеллектуальной и духовной деятельности в формировании культурного ландшафта.

**Интеграция экономического и этического подходов к анализу человеческой деятельности.** Необходимость такой интеграции человеческой деятельности вытекает из самой природы ее, из требования социального порядка с учетом интересов будущих поколений. Развитие этики, а также экологической и экономической теорий до последнего времени проходило независимо друг от друга, что во многом явилось следствием доминирования механистической картины мира. В конце XX в. активизировались усилия по их сближению, в первую очередь в рамках теории этической экономики. Один из лидеров этого направления П. Козловски [101] отмечает, что поскольку экономическая наука и этика направлены на один и тот же предмет – действующего человека и координацию деятельности людей, ведомых разумом – становится возможным сблизить их методологию, развивая подходы этической экономики. Это утверждение справедливо, поскольку этика (в том числе экологическая), исходит из того, что принято называть наилучшими побуждениями человека, а экономическая теория анализирует и конструирует социальные институты и организации, а также порядки их деятельности, основанные на собственном интересе.

Развитие методологии этической экономики позволяет по-новому подойти к обоснованию управления природоохранной деятельностью, ибо этическая экономика, в определении П. Козловски, является "...с одной стороны, экономической теорией этического, этических институтов и правил, с другой стороны, этикой хозяйства" [101]. Важнейшие особенности этической экономики состоят в том, что она, *во-первых*, предполагает инструментарий экономической теории. Так, понятие "экономика от масштаба"<sup>10</sup> применяется при обобщении

---

<sup>10</sup> Экономика от масштаба (economies of scale) – снижение средних (или удельных) затрат в длительном периоде, которое происходит по мере увеличения объема выпуска фирмы (при этом все факторы производства являются переменными). Она имеет место на уровне предприятий, фирм, отраслей, поэтому с увеличением производства средние, или единичные, затраты сокращаются [216].

моральных норм и при оценке эффективности различных степеней их обобщения; понятие "максимизация полезности" интегрируется в описание принятия этических решений. *Во-вторых*, этическая экономия является, по сути, теорией этических предпосылок хозяйства. В этом аспекте она близка неoinституциональной теории, в соответствии с которой рыночная координация и регулирование экономики через систему цен могут работать только в том случае, если выполнены определенные институциональные условия [166]. *В-третьих*, этическая экономия исследует взаимопроникновение экономической науки и этики в учении о благах. Вещи, природные объекты становятся для индивида благами благодаря своим определенным ценностным качествам и восприятию им (индивидом) этих ценностных качеств, что определяет экономическую реализацию последних<sup>11</sup>. Таким образом, этическая экономия способствует пониманию общественных институтов в контексте культуры, что крайне важно для анализа институциональных изменений в природоохранной сфере. По сути, рассмотрение управления природоохранной деятельностью в соответствии с подходами этической экономии представляет собой попытку интеграции этических аспектов (забота о будущих поколениях, сохранение эстетической привлекательности ландшафтов, видового разнообразия и т.д.) в модель деятельности, присущую экономическим наукам.

Интерес к экологической этике в аспекте регулирования хозяйственной деятельности в последние годы возрос. Это вызвано целым рядом факторов: 1) увеличиваются масштабы и глубина экологических последствий хозяйственной деятельности; 2) произошло "новое открытие человека" в частных науках, что вызвало растущие требования к менеджерам организаций; 3) возникла потребность противодействовать все возрастающему разрыву между экологической этикой и этикой потребления. Рассмотрим эти факторы более подробно.

Масштабы и глубина экологических последствий хозяйственной деятельности, увеличиваются в связи с постоянно возрастающим воздействием человека на окружающую среду. Это требует практико-этического знания, которое позволяло бы учитывать такие воздействия при принятии решений. Экологические последствия хозяйственной деятельности должны в максимальном объеме учитываться с тем, чтобы сводить к минимуму негативный их эффект, в то время как возможные позитивные воздействия (синергические и симбиотические эффекты),

---

<sup>11</sup> Учение о благах, подходы экономики благосостояния, особенно применительно к проблеме общественных экологических благ и рыночных провалов, в настоящее время активно развиваются в экономике природопользования и экологическом менеджменте [138; 177].

необходимо максимизировать. Следует отметить, что для учета обратного воздействия окружающей среды на деятельность человека требуются гибкость мышления и восприимчивость, прежде всего этическая. Усиление внимания к человеческому субъекту в науке стимулируется социоэкономическими процессами, обусловленными постиндустриальными тенденциями. В конце 80-х – начале 90-х годов XX в. появились новые теории экономического роста, подтвердившие тот факт, что реальной движущей силой экономического прогресса является человек [73]. Было выявлено, что продуктивность возрастает благодаря не внешним, а "внутренним" факторам, связанным с поведением людей, которые и являются движущей силой накопления продуктивных, в том числе экологических, знаний. В новых моделях экономического роста именно развитие человеческого потенциала расценивается в качестве главного фактора. Экологическая этика пытается найти ответ на вопрос: как соотносить смысл и объект хозяйственной деятельности с общественной жизнью во всем ее многообразии (политическое, культурное, религиозное и эстетическое измерения), исходя из приоритетности задачи предотвращения экологической катастрофы? Она стремится к тому, чтобы пронизать все области деятельности и сферу потребления экологическими ценностными ориентациями (сохранение природы для будущих поколений, экологическая справедливость и т.д.). Поэтому задача экологической этики состоит в формулировании общих природоохранных ценностей и норм, служащих ориентирами в деятельности людей.

**Сближение методологий экономических и социальных наук.** Экономическая теория вплоть до 70-х годов XX в. отмежевывалась от социологии, хотя без социологического инструментария анализ реального хозяйства невозможен (тем более с учетом природоохранной составляющей). Однако такое положение дел было не всегда. Еще А. Смит [217] использовал практически все известные экономические и социологические инструменты: не занимаясь построением идеальных моделей, он предпочитал сразу объяснять конкретные явления в хозяйстве с помощью социологических понятий и концепций. Однако в дальнейшем происходило все большее размежевание экономики и социологии, началось становление неоклассической экономической теории. Были окончательно отлажены новые инструменты анализа – функции спроса и предложения, производственные функции, функции затрат и т.д., которые имели математическую природу и требовали алгебраической записи или геометрического изображения. В соответствии с новым инструментарием стали широко использоваться упрощающие предпосылки: атомизм (общество – это набор индивидов,



действующих абсолютно независимо друг от друга); максимизация целевой функции (любой индивид сравнивает все возможные варианты и выбирает тот, который максимизирует значение его целевой функции); совершенная информация (любой индивид знает все о происходящем в хозяйстве, знает все функциональные зависимости); статичный анализ (исследование условия равновесия и абстрагирование от процесса установления этого равновесия и эволюции всей системы). В итоге был создан идеальный мир с соответствующей моделью "экономического человека". Вне границ этого мира остались многие явления хозяйства, неудобные для выражения в числах; не нашлось места культурным и социальным аспектам, присущим любому хозяйству.

Ситуация несколько изменилась в первые десятилетия XX в., когда американские экономисты (Т. Веблен, Дж. Коммонс, У.К. Митчелл, Дж.М. Кларк) пытались повернуть экономическую теорию к изучению устройства реального хозяйства. Не отрицая достижений неоклассики, они были убеждены, что для создания теории реального хозяйства в моделях должны появиться институты этого хозяйства (как коллективные действия, упорядочивающие, ограничивающие или освобождающие действия отдельного человека). Поэтому разрабатываемые теории стали обозначаться словом "институционализм". Была подвергнута критике модель "homo oeconomicus" и предложены характеристики альтернативной модели человека: инстинкт заботы, инстинкт мастера, инстинкт хищника, инстинкт соревнования, инстинкт праздного любопытства и т.д.

Однако экономическая теория по-прежнему отторгала все социологические инструменты, несмотря на активное развитие в начале XX в. экономической социологии (М. Вебер, В. Зомбарт, Э. Дюркгейм, Ф. Симиан, Л.Ф. Уорд и Ф.Г. Гиддингс), которая пыталась найти подход к исследованию хозяйства. М. Вебер [40; 41], например, исследовал разные типы капитализма, показывая влияние этики и принципов мышления на развитие хозяйства; Э. Дюркгейм критиковал экономистов за отрыв от социальной реальности ("заработная плата рабочих зависит не только от спроса и предложения, но и от определенных нравственных концепций"). Но все это были единичные случаи активного использования социологии при анализе хозяйства, и размежевание наук усиливалось. Особую роль в этом процессе сыграл Т. Парсонс, который, опираясь на неоклассику, четко разграничил предметы анализа экономики и социологии: экономисты должны изучать средства достижения цели, а социологи – системы ценностей, формирующие эти цели [426].

Только в 70-х годах в экономике и в социологии сформировались направления, способные изменить ситуацию. В экономической теории усилился интерес к институтам хозяйства в рамках неoinституционализма. Неoinституционализм отвергает равновесный мир неоклассики, в котором социокультурные факторы не оказывают влияния на экономическую жизнь, на который не воздействует социум, где нет воровства и нарушения договоров, конфликтов, забастовок и т.д. Однако неoinституционализм не противопоставляет себя неоклассике, а дополняет ее и тем самым обогащает модель "экономического человека". Большое внимание уделяется междисциплинарности: используются достижения не только экономики, но и других наук – истории, права, социологии, антропологии, психологии. Ослабевает влияние формализации и математизации. Так, по мнению Д. Норта [166], первичный источник экономического роста – институциональная и организационная структуры общества. Под институтами он понимает правила игры, которые формируют и детерминируют возможный выбор в экономическом, политическом и социальном взаимодействии между людьми и организациями. Их эффективность напрямую зависит от стабильности, вовлеченности все большего числа людей в безличные взаимоотношения, расширения географического охвата территорий, на которых действуют конкретные институты. Институты, как формальные (законы, правила и т.п.), так и неформальные (обычаи, традиции и др.) эндогенны, им присуща логика саморазвития с очень сильной зависимостью от предшествующего развития конкретного социокультурного сообщества. В России это направление экономической мысли, позволяющее понять особенности процессов трансформации общества, активно развивается со второй половины 90-х годов в работах Р. Капелюшникова, А. Мау, Я. Кузьминовой, А. Шаститко, А. Олейника и др.

В социологии конца XX в. также появились направления, предполагающие анализ фирм и рынков (что ранее исследовалось исключительно в рамках экономической науки). Была показана недостаточность неоклассических моделей для объяснения функционирования реальных рынков, домашних хозяйств или фирм и обоснована необходимость использования таких социологических инструментов, как структура связей (social networks), деловая этика, жизненные ценности и т.д. Большое количество работ было посвящено теории фирмы. Как отметил один из лидеров новой экономической социологии М. Грановеттер, ответ на вопрос: "Для чего существует фирма?" еще не означает ответа на вопрос: "Как она возникла?". Можно привести немало случаев, когда существовала возможность получить прибыль, образовав фирму, но ее

не удавалось создать из-за препятствий социального характера [425]. Более того, размеры фирмы определяются не только предельной трансакцией (как в неoinституционализме), но еще и социальной структурой хозяйства.

Важное направление экономической мысли конца XX в., обусловленное потребностью в новой социальности, которая, не ущемляя личностную и групповую автономию, сочетала бы ее с социальным долгом и понятием "социального блага", составили идеи социальной экономики. В настоящее время наиболее последовательно они развиваются А. Этциони [365. С. 12-17] в рамках теории "отзывчивого коммунитаризма" (*responsive communitarians*). Такой подход к развитию коммунитаризма (от англ. *community* – община, сообщество), оставаясь в целом на позициях либеральной общественной мысли, подвергает критике те ее базовые положения, которые не отвечают потребностям современного этапа общественного развития, а именно – тезисы о самодостаточности рынка и о неограниченной индивидуальной свободе. Теория "отзывчивого коммунитаризма" старается сблизить два, в настоящее время кажущиеся неконструктивными, подхода: либертарианского, который использует свободных индивидов в качестве важнейшего элемента концепции, и консервативно-коммунитаристского, ориентированного на эмпирические и этические аспекты объединения людей без какого-либо внимания к индивидуальным правам и предполагающего в качестве главной ценности идею порядка в ущерб независимости личности.

Согласно А. Этциони, под сообществом понимается группа людей, которые принадлежат одной культуре и придерживаются близких эмоциональных установок. Сеть общественных отношений в рамках группы затрагивает глубинные взаимоотношения индивидов и представляет собой не простую цепь индивидуальных отношений, а переплетающиеся взаимодействия, укрепляющие всю общину и ее членов, которые имеют общие ценности, символы и нормы поведения [365. С. 12-17]. Высокая подвижность современного общества не может рассматриваться в качестве препятствия существованию сообществ, поскольку люди начинают быстрее коммуницировать. Многие современные сообщества не связаны общим местом жительства. Более того, человек может быть членом различных сообществ – местной коммуны, садоводческого товарищества, рабочего, жилищного или этнического объединений, женского клуба и т.д. В результате его связи с конкретным сообществом во многом определяются им самим. Люди имеют возможность выбора, к какому сообществу присоединиться. Тем самым становится возможным возникновение и развитие "отзывчивых

сообществ", которые отзываются на чаяния своих членов и демократического общества в целом, а не только властных элит.

С позиций мажоритаризма коммунитаристский подход таит в себе угрозу индивиду, ибо не большинство индивидов будут определять политику, а наиболее сильные и влиятельные сообщества, внутри которых меньшинство может подавляться большинством. Отзывчивый коммунитаризм, признавая такую угрозу, подчеркивает важность ограничения власти большинства над меньшинством через соблюдение индивидуальных прав, например, прав человека, а также через выделение отдельных направлений политики, где необходимо такое ограничение. Абсолютно неприемлемым считается возвращение к традиционным общинам с их дискриминацией меньшинств и женщин, авторитарной структурой власти и жесткой стратификацией. Отзывчивый коммунитаризм, ориентированный на позитивное развитие общества, отклоняет государственное регламентирование морального поведения, защищая, однако, государственные ограничения, нацеленные на повышение ответственности общества за моральное поведение. При этом ценностные ориентиры формируются в моральных диалогах членов сообществ (территориальных, профессиональных, религиозных), а также объединений интеллектуалов, местных общественных деятелей и др. субъектов, которые определяют общественное мнение. Тем самым выявляется моральный голос, который организует людей вести себя социально ответственно (более подробно см. раздел 1.3.2.).

Теория "отзывчивого коммунитаризма" выдвигает тезис о том, что сообщество людей, организованное должным образом, имеет большое значение для развития общества и охраны окружающей среды. Тем самым она вносит существенный позитивный вклад в управление природоохранной деятельностью, предоставляя теоретическое обоснование повышению внимания к локальным сообществам, механизмам совместного использования власти в предотвращении деградации окружающей среды.

"Отзывчивый коммунитаризм" и социоэкономическая теория ориентированы на расширение модели "экономического человека" и предполагают синтез подходов неоклассической экономики с методологией социологии, антропологии, политической науки, который осуществляется по трем главным направлениям. В соответствии с таким подходом, *во-первых*, люди, максимизируя полезность, исходят не из узко понимаемой экономической рациональности, а из своих представлений об удовлетворении и моральных ценностях (что предполагает при принятии решений социокультурный контекст).

*Во-вторых*, принимается, что люди действуют, не только рационально, но и под влиянием эмоций и ценностных установок, а их способность обсуждать и обрабатывать информацию, действовать рационально, довольно ограничена. *В-третьих*, индивид не рассматривается центром социальной вселенной, а является членом социальной группы (или нескольких групп), следовательно, многие особенности поведения людей должны получать объяснение на коллективном уровне [344; 362; 363].

Нельзя не заметить, что между неoinституционализмом, новой экономической социологией и социоэкономикой, методологии которых в наибольшей степени близки потребностям управления природоохранной деятельностью, не только нет явного антагонизма, но и наблюдается ряд позиций возможного нового синтеза. Наиболее близки социоэкономика и неoinституциональная экономика, которые, не противопоставляя себя неоклассическому подходу, рассматриваются, скорее, как его развитие, затрагивая сферы, где неоклассический подход неэффективен. Если неoinституциональная экономика ориентирована на понимание природы институтов (включая социальные и культурные аспекты), то социоэкономика стремится разработать альтернативную теорию стимулов, в особенности категории ценности работы, которая глубоко укоренена в культуре (работа людей мотивируется множеством стимулов – психологических, социальных, культурных так же, как и экономических).

Рассмотрение тенденций изменения подходов к изучению поведения человека в окружающей среде, происходящего сближения методологий экономических и социальных наук, особенностей интеграции экономических и этических подходов к анализу человеческой деятельности позволяет определить особенности модели "человека ответственного" как важнейшего инструмента социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью.

**1.3.2. Основные признаки модели  
"человека ответственного"  
и соответствующие ей понятийные категории  
в аспекте социокультурной методологии управления  
природоохранной деятельностью**

С позиций социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью в качестве основного инструмента исследования целесообразно принять модель "человека ответственного", в основу которой положены признаки "человека экономического", дополненные свойствами, заимствованными из методологии других

общественных наук – социологии, этики и психологии. Такой синтез, выполняемый в рамках изложенных выше предпосылок, позволяет сформулировать основные черты и важнейшие особенности такой модели, а также соответствующие ей основные понятийные категории.

**Основные признаки и особенности модели "человека ответственного".** Поведенческая модель "человека ответственного" ориентирована на исследование природоохранной деятельности индивида. "Человек ответственный" в определенных пределах способен интегрировать индивидуальные цели хозяйственной деятельности с моральными ценностями, присущими обществу. Он рассматривает экологические нормы, традиции и обычаи во взаимоотношениях общества и природы (которые складываются на конкретных территориях, с их природными и социокультурными особенностями) как гибкие и обычно соблюдаемые природоохранные правила, делающие поведение людей достаточно предсказуемым. Готовность подчиняться таким правилам не только в тех случаях, когда человек понимает их обоснованность, но и до тех пор, пока он не находит веских доводов против них, или когда резко возрастает неверие индивидов в справедливость общественных институтов, является важнейшим условием эффективной эволюции норм природоохранного регулирования. В условиях несовершенного рынка именно ответственность повышает рациональность и предсказуемость поведения индивидов с "частичной" рациональностью.

В наибольшей степени поведенческой модели "человека ответственного" близка модель человека в неоинституциональной экономике, которая отказывается от неоклассического взгляда на человека как на существо гиперрациональное, признавая знания человека неполными, его прогностические способности ограниченными; его мораль – далеко не безупречной, что является причиной деструктивного поведения (в природоохранной сфере – это уклонение от соблюдения природоохранных норм и правил, попытки получить выгоды за счет использования общедоступных природных ресурсов, стремление перераспределить в свою пользу хотя бы часть природной ренты и т.д.). Однако излишняя иррациональность его поведения, незаинтересованность в заботе о будущих поколениях и сохранении природы в рамках модели "человека ответственного" блокируется не только за счет "невидимой руки рынка", эффективность которой относительно природоохранных проблем недостаточна, но и за счет присущей этой модели частичной ответственности за соблюдение экологических моральных правил, культурных норм и традиций, а также добровольной совместной деятельности в рамках социальных

сообществ. Наиболее существенно, что в поведенческой модели "человека ответственного" природоохранные ценностные мотивы и моральные ограничения не рассматриваются как второстепенные относительно приоритетов экономической рациональности. Вследствие этого становится возможным расширить представления о стимулах к природоохранной деятельности, так как расширяются мотивы ценности работы.

"Человек ответственный" находится в ситуации ограниченности ресурсов, прежде всего природных (либо в количественном, либо в качественном отношении). Он не может одновременно удовлетворить все свои потребности и поэтому вынужден постоянно делать выбор, который обуславливают две группы факторов – предпочтения и ограничения. *Предпочтения* характеризуют ценностные и целевые установки индивида, его субъективные потребности и желания, а *ограничения* – его объективные возможности и моральные запреты. Основными ограничениями "человека ответственного" являются (наряду с размером его дохода и цены отдельных благ и услуг) его моральные установки, которые формируются в моральных диалогах членов сообществ: территориальных, профессиональных, религиозных и др. Иными словами, при определении предпочтений и ограничений своей деятельности в природоохранной сфере индивид опирается на несколько источников оценки, среди которых – удовлетворение и моральные ценности. Его природоохранное поведение в значительной мере определяется культурными особенностями, зависит от его социального статуса, распределения ролей в его социальной группе и т.д. "Человек ответственный" наделен способностью оценивать возможные для него варианты выбора с точки зрения того, насколько их результаты соответствуют его предпочтениям, несмотря на то, что сравнение альтернатив в природоохранной сфере составляет существенную проблему (ввиду сложности сопоставления экономических и экологических критериев оценки). Он является членом сообщества или нескольких сообществ (территориальных, виртуальных и др.). Делая выбор, он руководствуется собственными интересами, которые могут при этом включать и благосостояние других людей. Важно, что действия индивида определяются его собственными предпочтениями, на которые, однако, существенное воздействие оказывают принятые в обществе, а также в конкретном сообществе, нормы и правила. Поэтому ряд аспектов и результатов его поведения должны объясняться на уровне сообществ.

Находящаяся в распоряжении "человека ответственного" информация, как правило, является ограниченной – ему известны далеко

не все доступные варианты действий и их экологические последствия; способность человека получать и обрабатывать информацию также весьма ограничена. Приобретение дополнительной информации требует затрат. Один из доступных вариантов состоит в отсрочке принятия решения и поиске дополнительной информации. Выбор здесь является рациональным в том смысле, что из известных вариантов предпочтение отдается тому, который, согласно его мнению или ожиданию, в наибольшей степени будет отвечать установкам индивида.

**Основные понятийные категории.** Использование модели "человека ответственного" как инструмента социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью предполагает уточнение соответствующих понятийных категорий.

**Природоохранные институты** – "правила игры" в обществе, или созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения индивидов с учетом природоохранных требований. Эти институты – продукты коллективного действия, именно они задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия к соблюдению природоохранных ограничений и регламентаций. Они уменьшают неопределенность, структурируя повседневную жизнь или, другими словами, определяют или ограничивают набор альтернатив, которые имеются у каждого индивида во взаимоотношениях с окружающей природной средой. Природоохранные институты делают поведение людей и сообществ в сфере природопользования более предсказуемым, снижают вероятность деструктивного поведения и возникающих при этом конфликтов. Они включают в себя институты формальные (писаные правила – законы, административные акты и т.п.) и неформальные (неписаные кодексы поведения, обычаи, традиции, различные социальные условности). *Природоохранные институциональные изменения* фиксируют изменения природоохранных институтов и определяют, как общество изменяется во времени в аспекте взаимоотношений с природой, и таким образом являются ключом к пониманию проблем развития. *Импорт природоохранных институтов* – заимствование, перенос для использования в других условиях. Известны следующие направления импорта институтов: из-за рубежа, из своей истории или истории зарубежных стран и народов, а также из теории<sup>12</sup>. Природоохранные институты или группы институтов часто

---

<sup>12</sup> Следует отметить, что категория импорта институтов начала входить в институциональный анализ недавно (в аспекте природоохранной деятельности автору вообще не известны случаи ее использования). В явном виде она упоминается лишь в небольшом числе исследований, в основном зарубежных (Badie, 1992). Близким по значению к данному термину можно считать понятие "революционного институционального изменения", которое встречается в



называют *природоохранными механизмами (инструментами)*, акцентируя внимание на характере их воздействия на природоохранную деятельность. Например, природоохранное государственное нормирование, штрафы и иски и т.п.

***Институциональная структура*** – определенный упорядоченный набор институтов, создающих матрицы поведения и определяющих ограничения для субъектов, которые формируются в рамках той или иной системы координации хозяйственной деятельности. В этой структуре выделяется группа природоохранных институтов, регулирующих отношения индивидов в природоохранной сфере. Институциональная структура общества, формируя, регламентируя, организуя и регулируя различные социальные процессы, призвана обеспечивать решение возникающих проблем на систематической основе. Полнота, развитость системы институтов определяют направленность и устойчивость развития сообществ на всех уровнях территориальной организации.

***Институциональная среда*** – основные политические, социальные и правовые нормы, являющиеся базой для производства, обмена и потребления [249]. Институциональная среда расценивается как максимально широкий набор институтов, в рамках которых люди и организации применяют институциональные механизмы. Институциональная среда не является простым набором институтов, она определяет основное направление формирования и отбора наиболее эффективных институтов, а также направление и быстроту институциональных изменений. Важно иметь в виду, что поведение индивидов никогда не определяется только конкретными институтами, но формируется под влиянием институциональной среды.

***Институциональное пространство*** – по своей сути есть географическое пространство, рассматриваемое в терминах неоинституционализма и социоэкономики и различающееся социокультурными характеристиками, так как оно представляет собой совокупность отношений между географическими объектами, расположенными на конкретной территории и развивающимися во времени. Применительно к природоохранной сфере его основу составляют соответствующие регламентации и ограничения хозяйственной и иной деятельности, что

---

экономической литературе значительно чаще, но в основном в качестве антипода эволюционному изменению. Среди работ, так или иначе затрагивающих эту проблематику, можно отметить исследования Д. Норда, Т. Эггерссона, Г. Мюрдаля, К. Эрроу, Д. Бьюкенена и Г. Таллока, среди российских авторов – А. Мау, Р. Нуреева, Я. Кузьмина, А. Шаститко, А. Олейника, В. Волчика, Р. Капелюшникова.

позволяет выполнить институциональный анализ отношений в процессе управления природоохранной деятельностью. Территориальная специфика институционального пространства выражается в различиях территориальных систем институтов. Институциональное пространство само по себе не создает единства; оно есть результат взаимодействия конкретных территориальных институциональных матриц. Основными связующими элементами являются входящие в состав таких матриц унифицированные институты, в том числе и природоохранные.

**Институциональная матрица** – исторически сложившаяся на конкретной территории система институтов. Эта матрица является целостным и относительно стабильным географическим образованием, характеризующимся определенным положением на поверхности Земли<sup>13</sup>. Социокультурные особенности территорий обеспечивают относительную стабильность институциональных матриц: даже в периоды революционных изменений они в течение определенного времени воспроизводят прошлое состояние в силу того, что культурные условия крайне медленно реагируют на сознательные человеческие усилия. Исследование взаимоотношений институтов, постоянно изменяющихся во времени, полезно для прогнозирования развития отдельных сообществ, а также в территориальном аспекте. Анализ управления природоохранной деятельностью с использованием институциональных матриц позволяет выявить недостающие институты и определить конфликтные зоны в институциональных взаимодействиях.

**Права собственности** – множество норм, регулирующих доступ к ограниченным ресурсам, в том числе и природным. С точки зрения самих индивидов права собственности суть "пучки правомочий" на доступ к ресурсам. Передача этих правомочий от индивида к индивиду (полная или частичная) есть сделка, которая может быть мгновенной, но может быть и срочной, т.е. передача прав собственности может носить длительный характер. Такие сделки – суть контракты. Контракт есть обмен обещаниями; он ограничивает будущее поведение сторон и может быть явным или неявным. Контрактный подход позволяет описать любую организацию (от фирмы до государства) как сеть явных и неявных контрактов, как определенное контрактное пространство.

**Природоохранная организация** – группа людей, объединенных стремлением сообща достичь какой-либо природоохранной цели. Понятие "природоохранная организация" включает политические, экономические, общественные, образовательные и иные структуры,

---

<sup>13</sup> Этот термин широко используется в неинституциональной экономике [166].

действующие в природоохранной сфере. Эти организации создаются для достижения определенных целей благодаря тому, что существует набор природоохранных институтов, которые предоставляют возможность для деятельности организаций, а они, в свою очередь, выступают главными агентами институциональных природоохранных изменений. Институциональные матрицы оказывают решающее влияние на то, какие организации возникают и как они развиваются.

**Сообщество** – объединение индивидов, имеющих общие цели [228]. В рамках теории "отзывчивого коммунитаризма" сообщество (комьюнити) рассматривается как объединение индивидуальностей, в котором коллектив не обезличивает, но, обеспечивая защищенность личности, создает условия для ее реализации в материальном и духовном плане. Вокруг "духа комьюнити", по определению А. Этциони, формируются ценности, которые в современных условиях становятся важным фактором сопротивления дезинтеграции [364]. Сообщества существуют как формальные и неформальные, территориальные и виртуальные, религиозные и нерелигиозные объединения людей. Согласно теории "отзывчивого коммунитаризма" индивиды – это не абсолютно свободные субъекты, но и не полностью детерминированные сообществом его члены. Включение в анализ природоохранного управления сообществ позволяет лучше понять роль и значение формальных и неформальных природоохранных институтов, их взаимодействие в рамках сложившихся институциональных матриц.

**Работа** – деятельность, выражающаяся в целесообразном изменении и преобразовании мира и человеческого сознания. Такой взгляд существенно отличается от марксистской традиции, трактующей работу как синоним труда ("целесообразная деятельность человека, в процессе которой он при помощи орудий труда воздействует на природу и использует ее в целях создания предметов, необходимых для удовлетворения своих потребностей" [257. С. 696]), а также от неоклассики, где человек рассматривается (в явной или неявной форме) как рабочая сила. С точки зрения объяснения природоохранной деятельности подход к работающим людям как к чернорабочим непродуктивен. Принципиально признание многообразия стимулов к работе: наряду с материальным вознаграждением решающее значение придается психическим, социальным и культурным стимулам. В соответствии с этим и рабочие места различаются по удовлетворенности, которое они могут обеспечить индивидам. Иначе трудно понять мотивацию общественных "зеленых" активистов, членов НПО, многих ученых.

Такой подход близок социоэкономической теории, различающей

работу, которая является тяжелой и неприятной, и работу, которая содержит внутреннее вознаграждение, придает человеку значимую и приятную для него идентичность с определенной социальной группой. Более того, существует достаточно тесная взаимозависимость между работой и культурой. Например, протестантская традиция рассматривает работу как моральную потребность. Другие социокультурные сообщества могут иначе трактовать понятие "работы".

**Стимул** – побуждение к действию, побудительная причина поведения. Согласно неоклассическому подходу, основным стимулом к производительной деятельности связан с продвижением по службе или с получением дивидендов в рамках других систем компенсации. Применительно к природоохранной деятельности, особенно в сфере общественной активности, нецелесообразно ориентироваться на исключительно денежное стимулирование; важен максимально широкий подход к применению различных стимулов.

**Моральный голос** – специфическая форма побуждения, которая поощряет индивида твердо придерживаться принятых ценностей. Люди "слышат" моральный голос: когда человек, имеющий моральные ценности, их игнорирует, он "слышит" голос, убеждающий его делать то, что правильно. Это не значит, что индивид будет всегда ему следовать, но это существенно воздействует на его поведение. Например, человек, который сначала игнорирует моральный голос, может позже раскаиваться и участвовать в компенсационном поведении. Понятие "моральный голос" в своей основе базируется на философии Канта. Применительно к социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью это понятие важно для обоснования "социокультурного стержня развития" территорий, под которым понимаются основные моральные установки к стабильному и устойчивому экологически безопасному развитию.

**Моральные диалоги** – непосредственное речевое взаимодействие двух или нескольких лиц с целью обеспечить взаимодействие потребностей, установок индивидов поступать в соответствии с принятыми в различных обществах представлениями о добре и зле. Моральный диалог возникает там, где группа участвует в процессе отбора ценностей, которым члены группы будут следовать в дальнейшем. Относительно легко показать, что такие диалоги постоянно имеют место в справедливо построенных обществах с демократическими традициями. Моральные диалоги могут происходить между социальными группами и государствами, на межгосударственном уровне, например, на тему ответственности наций за состояние окружающей среды. Естественно, на диалог воздействуют многочис-

ленные ненормативные соображения, часто выраженные в нормативных требованиях. Диалог по проблеме охраны окружающей среды полезен уже тем, что люди рассматривают эту проблему как нравственную. Таким образом, одна из причин, по которой большинство стран не хотят выглядеть в глазах других экологически безответственными, побуждает их участвовать в этом процессе. Особенно важны моральные диалоги между культурами. Каждое сообщество должно признать со стороны других сообществ право как на самобытность, так и на критику своих ценностных представлений. Следует отметить, что в настоящее время мировой моральный диалог по выработке универсальных ценностей развивается крайне медленно, и культурные ценности в рамках цивилизаций продолжают сильно различаться.

*Место* – совокупность экономических, социальных, культурных, духовных, экологических и других особенностей локальной территории, конкретизированных в пространственно-временном отношении. Такой подход к понятию "места" близок категории Здесь-бытия (Da-sein), предложенной М. Хайдеггером [292]. Происходящее под воздействием процессов глобализации разрушение территориальных традиционных сообществ, возрастание числа виртуальных (не связанных с территорией) объединений требует переосмысления всего управления природоохранной деятельностью. С этих позиций представляется возможным и необходимым рассмотрение общего и особенного при изучении феноменов сложившегося природопользования каждого места, выявление присущих ему природоохранных институтов.

Таковы основные свойства "человека ответственного", а также основные понятийные категории, которые позволяют адекватно описать природоохранное управление в рамках социокультурной методологии. Использование такой модели позволяет по-иному подойти к анализу природоохранных институциональных изменений и сформулировать основные характеристики институционального пространства.

#### **1.4. Основные характеристики институционального пространства в социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью**

"Человек ответственный" существует в определенном институциональном пространстве и действует в мире высоких транзакционных издержек, плохо определенных прав собственности и ненадежных контрактов – в реальном мире, полном риска и неопределенности. Институциональное пространство – суть географическое пространство, рассматриваемое в терминах неинституционализма и социоэкономики.

Оно различается социокультурными характеристиками, так как представляет собой совокупность отношений между географическими объектами, расположенными на конкретной территории и развивающимися во времени. Институциональное пространство в природоохранной сфере – это ограничение индивидуального выбора в соответствии с природоохранными ограничениями.

Под воздействием социальных, культурных, политических, экономических и иных факторов на различных уровнях территориальной организации складываются и развиваются отличающиеся друг от друга территориальные институциональные матрицы. Природоохранные институты в рамках территориальных матриц постоянно изменяются, взаимодействуя друг с другом. Такое взаимодействие может быть как дружественным, так и конфликтным. Следует подчеркнуть, что институциональное пространство само по себе не создает единства; оно есть результат взаимодействия конкретных территориальных институциональных матриц. Основными связующими элементами являются входящие в состав таких матриц унифицированные (универсальные для различных территориальных матриц) институты, в том числе и природоохранные.

Для уточнения основных характеристик модели институционального пространства целесообразно рассмотреть особенности базовых моделей пространственно-временной динамики развития, а также основные подходы к анализу структуры онтологического пространства истории<sup>14</sup>.

#### **1.4.1. Особенности пространственно-временной динамики развития**

В современной литературе можно выделить две основные концепции пространственно-временной динамики развития: линейную и циклическую. Они предполагают различные подходы к пониманию самого процесса развития, тем самым обуславливая различия и в методологии анализа природоохранного управления.

**Линейная концепция социально-исторических перемен**, несмотря на справедливую критику с позиций других подходов, сегодня в различных формах широко используется в природоохранных разработках (Экологическая программа РФ, 1998 и др.). Это не случайно, ибо она доминировала еще в общественной мысли второй

---

<sup>14</sup> Под онтологическим пространством истории понимается предельно широкое обобщение возможных параметрических пространственных изменений социальных целостностей во времени [211].

половины XIX в., когда большинство социологов, экономистов и философов истории были ориентированы на формулирование "законов исторического развития" и открытие "исторических тенденций и трендов". Со времени "закона трех стадий" О. Конта, явившегося образцом линейной концепции, предлагалось множество теорий, в которых общественный процесс изображался как нечто движущееся к определенной цели, а процесс развития – в виде некой ступенчатой модели: все народы начинают историю с одного уровня и заканчивают на "стадии позитивизма", "коммунизма" или "демократии", "анархии" или "вырождения", "постиндустриальной цивилизации" или "единого экологоориентированного общества". Как справедливо отмечал П. Сорокин, линейная концепция имеет характер эсхатологической интерпретации социально-исторического процесса [223]. С позиций такого подхода природоохранные институты должны рассматриваться как линейно развивающиеся в направлении универсализации; институциональное пространство и институциональная среда должны постепенно становиться все более однородными, а природоохранные институты и институциональные матрицы различных территорий на конечной стадии развития взаимодействовать бесконфликтно, органично дополняя друг друга.

**Циклические концепции социально-исторических перемен** необоснованно мало используются при анализе управления природоохранной деятельностью, несмотря на общепризнанность того факта, что цикличность присуща практически любой пространственно-временной динамике, а процесс развития включает длинные и короткие стадии, или циклы. Еще до новой эры два историка двух великих цивилизаций: китайской – Сыма Цянь и античной – Полибий указывали на дискретность некоторых процессов. Особо следует отметить Полибия, который утверждал, что имеет место круговорот государственного общежития, порядок природы, согласно которому формы правления меняются, переходят одна в другую и снова возвращаются. Циклическая концепция присутствует в трудах многих мыслителей, среди которых Макиавелли, Кампанелла и Вико. Кампанелла подчеркивал наличие циклов в сфере политики и религии. Макиавелли обозначил два основных вида исторических циклов: первый относится к циклической последовательности форм правления; второй звучит следующим образом: "Переживая непрерывные превращения, все государства обычно из состояния упорядоченности переходят к беспорядку, а затем от беспорядка к новому порядку" [134].

Наиболее систематическое выражение циклическая концепция истории и социальных перемен находит в "Новой науке" Ж.Б. Вико,

который, как отмечает П. Сорокин, был первым мыслителем, систематически попытавшимся отделить в самых сложных историях разных народов то, что постоянно, фундаментально и присуще каждому из них, от того, что является преходящим, специфическим и местным [223]. Вико пытался показать наличие сложной корреляции между социальными явлениями при прохождении циклов, подчеркивая, что различные социальные феномены тесно связаны друг с другом на каждой стадии. Активное развитие циклической концепции происходило в XIX и XX веках, когда было выделено множество периодических и непериодических циклов и ритмов (см. приложение 1).

Наблюдаемая цикличность множества процессов в социально-историческом развитии свидетельствует о необходимости учета этого фактора при анализе развития институциональных природоохранных изменений. Однако следует согласиться с П. Сорокиным, что наличие постоянно повторяющихся идентичных циклов, будь то эволюция всего мира или история человечества, не доказано [223]. Следовательно, на современном уровне знаний преждевременно ставить задачу определения стабильных и вечных трендов в развитии природоохранных институтов и осторожнее использовать категории "прогресса" или "регресса", поскольку они суть "ценностные суждения". Можно говорить лишь о временных трендах в развитии природоохранных институтов, которые могут уступить место противоположным трендам и, таким образом, оказаться частью долгосрочного цикла, например, изменения формы власти.

Изучение циклических и ритмических повторяемостей в феноменах природоохранных институтов (как формальных, так и неформальных) открывает новые возможности решения приоритетных природоохранных проблем. Область повторяющихся феноменов позволяет понять регулярности в природоохранной деятельности: где нет повторений, там нет возможности наблюдать регулярности и, следовательно, формулировать достоверные обобщения. Сфера повторяющихся феноменов более доступна исследованию причинной зависимости и функциональной взаимозависимости различных феноменов, чем сфера неповторяющихся процессов. Управление природоохранной деятельностью – социальное действие, и если его анализ позволяет получить хотя бы приблизительно верные обобщения, то это будет достаточно полезным результатом. Как отмечал П. Сорокин, мы все еще так мало знаем о "загадочном" мире социальных событий, что любое реальное приближенное знание имеет большую ценность [223].



#### 1.4.2. Основные подходы к анализу структуры онтологического пространства

В настоящее время в качестве основных выделяют цивилизационный, стадийно-формационный и миросистемный подходы. **Цивилизационный** подход рассматривает онтологическое пространство не как единое целое, а в соответствии с выделяемыми цивилизациями, которым посвящена обширная литература, развивающая традиции Данилевского, Шпенглера, Тойнби, Гумилева, Крёбера, Квигли, Бегби, Кулборна, Айзенштадта, Э. Хантингтона и др. Несмотря на имеющиеся расхождения, в частности, по вопросам природы, идентичности и динамики цивилизаций, сегодня наблюдается широкое согласие по целому ряду позиций. Главное состоит в том, что понятие "цивилизация" стали отделять от понятия "цивилизованности". Цивилизация – это культурная целостность; цивилизация и культура – понятия, относящиеся ко всеобъемлющему стилю жизни народов, причем цивилизация – это культура в широком смысле слова. Цивилизация включает себя "ценности, нормы, институты и способы мышления, которым сменяющие друг друга поколения придают перво-степенное значение" [330].

Наиболее важным элементом, определяющим цивилизацию, является религия. Главные цивилизации человеческой истории обычно прочно связаны с великими мировыми религиями. Цивилизация представляет собой самую широкую культурную группировку людей и самый широкий круг их культурной идентификации. У цивилизаций не бывает четко обозначенных границ, точного начала и конца, культуры народов взаимодействуют и перекрывают друг друга, степень их сходства и различия существенно варьирует. Тем не менее цивилизации – это полные смысла целостности; они реально существуют, хотя границы между ними редко бывают четкими. Цивилизации смертны, но вместе с тем живут долго; они эволюционируют, адаптируются и являются наиболее постоянными человеческими объединениями. Их уникальная сущность заключается в длительной исторической преемственности. Исследователи по-разному определяют фазы их эволюции, однако все теории сходятся в том, что цивилизации проходят через пору трудностей или конфликтов, движутся к универсальному государству, а затем – к упадку и дезинтеграции [428; 445]. Цивилизации – это культурные, а не политические целостности; они могут отличаться друг от друга по политическому составу, могут включать в себя одну или много политических единиц. Принадлежность к той или иной цивилизации определяет общее и особенное в институциональных матрицах и природоохранных институтах.

Исследователи обычно сходятся в идентификации важнейших исторических цивилизаций и тех, что существуют в современном мире. Тем не менее имеются расхождения относительно общего числа существовавших в истории цивилизаций. Квигли отсчитывал 16 явных исторических случаев и 8 очень вероятных дополнительных; Тойнби назвал 23; Шпенглер выделил восемь основных; Мак-Нейл определил во всей истории 9 цивилизаций; Бегби тоже видел 9 важнейших цивилизаций или 12, если из китайской и западной выделить японскую и православную; Бродель называл 9, а Ростовани – 7 важнейших современных цивилизаций. Несмотря на эти различия, Мелко [414. P. 133] приходит к заключению, что существует "разумное согласие" относительно 12 важнейших цивилизаций, из которых семь уже исчезли (месопотамская, египетская, критская, классическая, византийская, центральноамериканская, андская), а пять – продолжают существовать (китайская, японская, индуистская, исламская и западная). Часто выделяют еще русскую православную (как отдельную, отличающуюся от родительской византийской и от западно-христианской), а также латиноамериканскую и африканскую цивилизации.

В познании онтологического пространства с позиций цивилизационного подхода выделяют два методологических направления – метод аналогий и концепция "вызов-ответ". Согласно методу аналогий культуры представляют собой "живую природу", а растения, животные и человек подчинены ее "органической логике" [302]. Для сравнительной морфологии культур, которую Шпенглер рассматривал как конечную цель своей концепции, этот феномен становился ключом, позволявшим открыть генетический код любой отдельной культуры. Концепция "вызов-ответ", которая была предложена Тойнби [239; 240], весьма полезна при исследовании генезиса цивилизаций, поскольку отсутствие вызовов означает отсутствие стимулов к росту и развитию. Эта теория применима и к анализу управления природоохранной деятельностью. Так, на протяжении всей истории человечества люди постоянно искали и находили ответы вызовам внешней среды, формируя соответствующие природоохранные институты. Существует множество примеров институциональных природоохранных решений, повлекших за собой расцвет либо гибель человеческих сообществ.

Наиболее сильная сторона цивилизационного подхода заключается в концентрации внимания на специфике каждой большой культурно-исторической целостности, осмыслении процессов в развитии цивилизации, соответствующих природоохранных институтов. Цивилизационный подход стимулирует внимание к социокультурной основе природоохранного управления, позволяет избежать суженного

евроцентрического подхода, предоставляет для анализа опыт цивилизаций мира, выявляя общее и особенное в развитии институциональных матриц и природоохранных институтов. В то же время цивилизационный подход ставит под сомнение возможность эффективного обмена природоохранными институтами между цивилизациями или предполагает его в весьма ограниченных пределах (ибо каждый импортируемый институт должен органично вписаться в существующие цивилизационно обусловленные институциональные матрицы).

**Стадийно-формационный подход**, восходящий к традиции Вико, Тюрго, Кондорсе, Сен-Симона, Гердера, Гегеля, имеет две основных ветви – формационную (Маркс и Энгельс) [141] и стадийно-эволюционную (Rostow, Bell, Toffler). Пространство исторических изменений предполагается единым и имеющим вертикально детерминированную структуру, причем в его центре – западноевропейской истории – имеется образцовое расположение слоев и движение от нижнего к верхнему: от доиндустриального к постиндустриальному обществу (с известными вариациями наименований), по Росту, Беллу, Тоффлеру, Иноземцеву, или от первобытности к коммунистическому обществу, по Марксу и др. Сильная сторона этой онтологии состоит в возможности анализа территориально-исторических инвариантов социальной эволюции, технологического и социального прогресса, соотношения уровней развития, сравнения различных моделей развития и управления обществом, институтов и организаций. В то же время стадийно-формационный подход отличается известной евро-центричностью исторического мышления [65].

С позиции формационного подхода природоохранные институты и институциональные структуры должны анализироваться в рамках общественно-экономических формаций<sup>15</sup>. Модель развития – это спираль, где элементы цикличности, регулярной повторяемости событий сочетаются с однонаправленной поступательной траекторией. При стадийно-эволюционном подходе природоохранные институты должны изучаться во взаимоувязке со стадиями, этапами и циклами процессов развития. Это позволяет анализировать процессы поляризации общества, влияние научно-технического прогресса, отношения между центром и периферией, а значит – и соответствующие изменения в природоохранном управлении. Следует подчеркнуть, что

---

<sup>15</sup> Под общественно-экономической формацией понимается определенный тип общества, представляющий собой особую ступень в его развитии: "...Общество, находящееся на определенной ступени исторического развития, общество с своеобразным отличительным характером" (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 6. С. 442).

теория стадийно-эволюционного развития особенно полезна при изучении процессов экономической глобализации, ее воздействия на институциональные изменения.

**Миросистемный** подход, акцентируя внимание на общих геополитических и геоэкономических закономерностях развития, в значительной мере развивает и цивилизационный, и стадийно-формационный подходы. Теория мировой системы имеет начало в трудах Ф. Броделя [33], И. Валлерстайна [455; 456] и А.Г. Франка [371-373]. Согласно миросистемному подходу, все современные цивилизации в той или иной степени включены в структуру глобальной мировой экономической системы. Более того, устойчивые целостности – миросистемы – не только объединяют части разных цивилизаций, но также играют системообразующую роль в их становлении.

Мировые системы обладают способностью к саморазвитию, характеризуются едиными закономерностями развития и трансформации, стремятся к сближению институциональных матриц и унификации институтов, в том числе природоохранных. Современная мировая система имеет длительную историю – по Валлерстайну – с 1492 г., времени "открытия" Америки, т.е. около 500 лет, и евроцентрична в своей сути [455]. В то же время, согласно исследованиям А.Г. Франка, время существования мировой системы должно быть расширено не менее чем до пяти тысяч лет [372]. Совместно с Б.К. Гиллс им были успешно выполнены идентификация и датирование циклов не только в рамках 500-летней мировой системы, но и длинных политических, экономических, а также экологических циклов – от 3000 г. до н.э. до 1750 г. н.э. [373]. Также было показано, что местоположение центра мировой системы изменяется во времени: сегодня это Евроатлантическая цивилизация; ранее – Китай и Египет.

В соответствии с миросистемным подходом накопление капитала составляет основную движущую силу развития мировой системы (worldsystem) на протяжении нескольких тысячелетий, а отношения периферии и центра сегодня доминируют в мировой экономике, что, однако, не обязательно для всех сторон жизни. Чередование периодов региональных гегемонии и конкуренции наблюдается на протяжении всей истории мировой системы. Однако гегемония в рамках всей мировой системы появляется исключительно редко, если вообще может существовать. Признаются длинные и короткие экономические циклы, чередование стадий подъемов и спадов в экономическом развитии и в других сферах жизни, их "региональное" влияние. Таким образом, в "современной" мировой системе процесс накопления капитала, изменения в положении периферии и ядра мировой системы, смена

этапов гегемонии и конкуренции является циклическим, и эти изменения происходят в тесном взаимодействии друг с другом [370].

С точки зрения управления природоохранной деятельностью миросистемный подход обосновывает активный экспорт природоохранных институтов из наиболее развитых в экономическом отношении стран в менее развитые. Однако роль и значение общих для мировой системы природоохранных институтов будет существенно дифференцироваться, в первую очередь, в зависимости от социокультурных условий. Кроме того природоохранные институты в рамках территориальных институциональных матриц подвержены воздействию длинных и коротких циклов развития, что не может не отражаться на их динамике.

Даже общий обзор базовых моделей пространственно-временной динамики развития, а также основных подходов к пониманию структуры онтологического пространства истории показывает, что для анализа природоохранного управления с использованием модели "человека ответственного" цивилизационный подход целесообразно дополнить другими методами анализа, в том числе применяемыми в рамках стадийно-формационной методологии. Поэтому наиболее перспективной (применительно к изучению институционального пространства и развития природоохранных институтов) представляется идея комплиментарности этих моделей, которая в значительной мере выражается в адаптации к решению поставленной проблемы традиции миросистемного анализа. Он позволяет лучше понять социокультурную основу природоохранных институтов, избежать (насколько это возможно в современных условиях) суженного евроцентрического восприятия.

В качестве базовой предпосылки анализа развития природоохранных институтов с таких позиций является признание существования миросистемы, основанной на концентрации и движении капитала, обладающей особым институциональным пространством, где существуют и развиваются природоохранные институты – как унифицированные, так и свойственные отдельным территориям (со специфическими социокультурными условиями). Однако такая миросистема не является незыблемой в исторической перспективе и может изменять центр и периферию. Анализ институционального пространства в природоохранном аспекте в рамках миросистемного подхода теоретически возможен не менее чем за 5000 лет, поскольку первые природоохранные институты появились при переходе человека к оседлому образу жизни.

При изучении институциональной динамики и особенностей

эволюции природоохранных институтов важно весьма осторожно учитывать цикличность происходящих процессов. Методически корректно говорить лишь о временных трендах в изменении природоохранных институтов. Следует учитывать, что они в течение сравнительно короткого периода времени могут уступить место противоположным тенденциям и таким образом оказаться частью долгосрочного цикла. Только постепенно изучая все возрастающее количество различных феноменов в природоохранной деятельности, повторяющихся время от времени, можно приблизиться к пониманию того, что в непрерывно меняющемся процессе истории относительно постоянно, а что чисто локально; каков темп перемен в различных процессах; какие отношения между феноменами случайны, а какие действительно причинны. Разновременность и разнонаправленность циклов, наложение их друг на друга создают сложную хроноструктуру институционального пространства. С ее иерархическими уровнями взаимодействует иерархия пространственной структуры, в рамках которой смена стадий происходит по мере распространения новых явлений из центров на периферию.

Поэтому при решении долгосрочных природоохранных проблем представляется непродуктивным переоценивать теоретическую привлекательность исследования исторических тенденций, выявления направлений влияния коротких и среднесрочных циклов в развитии современной экономической системы на развитие территориальных институциональных матриц, изучения циклических и ритмических повторяемостей в феноменах природоохранных институтов и определения областей повторяющихся феноменов. В качестве основного метода исследования институционального пространства с целью совершенствования природоохранного управления на современном уровне знаний целесообразно использовать метод "вызов-ответ" в рамках миросистемного подхода, дополняя его, при необходимости, элементами метода аналогий.

### **1.5. Базовые признаки социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью**

В настоящее время сложились достаточно весомые теоретические предпосылки для переосмысления основ природоохранного управления. К важнейшим из них относятся: все более широкое понимание реальной возможности глобальной экологической катастрофы; нарастание тенденций глобализации и постиндустриализма; ускорение научно-технического прогресса; осознание многовариантности будущего, множественности понятий рациональности природопользования.

Воздействие этих факторов на природоохранную деятельность таково, что в быстро изменяющихся условиях многие инструменты природоохранного регулирования, достаточно эффективные еще поколение назад, перестают соответствовать новым реалиям.

Современные методы управления природоохранной деятельностью должны не только обеспечить эффективное природоохранное регулирование на национальном и наднациональном уровнях, но и стимулировать включение людей в эту деятельность, что невозможно без повышения роли локальных сообществ и становления институтов гражданского общества. Это предполагает гуманизацию управления, внимание к социокультурной основе происходящих институциональных изменений в природоохранной сфере. Иными словами, в новых условиях именно гуманизация и опора на социокультурные особенности территорий формируют основной вектор институциональных природоохранных изменений, что обуславливает необходимость разработки социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью.

Социокультурная методология предполагает использование поведенческой модели "человека ответственного" в качестве базового инструмента исследования. Это связано с изменением подходов к изучению поведения человека в окружающей природной среде, происходящей интеграцией экономических и этических подходов к анализу человеческой деятельности, сближением методологий экономических и социальных наук. "Человек ответственный" в определенных пределах способен интегрировать индивидуальные цели хозяйственной деятельности с моральными ценностями, присущими обществу. Наиболее существенно, что в поведенческой модели "человека ответственного" ценностные мотивы и моральные ограничения в природоохранной сфере не рассматриваются как второстепенные относительно приоритетов экономической рациональности. Следует подчеркнуть, что именно ценностная ориентация в условиях несовершенных рынков уменьшает субъективность поведения индивида, повышает рациональность его действий при неполноте информации, необходимой для принятия решений об экологических последствиях хозяйственной деятельности. Такая модель развивает методологические подходы теорий неоинституционализма и социоэкономики при учете ограничений, накладываемых с позиций осознания индивидом необходимости предотвращения возможности экологической катастрофы.

Использование модели "человека ответственного" позволяет глубже понять стимулы индивидов к природоохранной деятельности,

так как расширяются мотивы ценности работы. Поведенческая модель "человека ответственного" предполагает уточнение и других понятийных категорий, к важнейшим из которых относятся: природоохранные институциональные механизмы, институциональная структура, институциональная среда, институциональное пространство, институциональная матрица, права собственности, организация, сообщество, стимул, моральный голос, моральный диалог, место.

"Человек ответственный", действуя в природоохранной сфере, не может быть вне времени и пространства. Результаты анализа различных подходов к изучению пространственно-временной динамики развития и структуры онтологического пространства применительно к сфере управления природоохранной деятельностью позволили сформулировать основные характеристики модели институционального пространства. Наиболее существенно, что в рамках социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью онтологическое пространство необходимо рассматривать не с системных позиций саморазвития, а путем концентрации внимания на институциональных изменениях в природоохранной сфере в процессе глобализации и нарастания тенденций постиндустриализма. В наибольшей степени этому соответствует миросистемный подход, в рамках которого целесообразно использовать методологию "вызов-ответ", дополняя ее при необходимости элементами метода аналогий. Усилия следует сосредоточить именно на поиске ответов на основной вызов глобализации для управления природоохранной деятельностью – росте конфликтов и трансакционных издержек при импортировании унифицированных природоохранных институтов, свойственных наиболее экономически развитым странам, в регионы с отличными социокультурными условиями.

Применение в социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью поведенческой модели "человека ответственного", использование для описания институциональных изменений соответствующих понятийных категорий, а также уточнение методов анализа пространственно-временной динамики позволяют выявить основные тенденции институциональных природоохранных изменений; понять особенности их развития в зависимости от социально-экономических процессов в глобализирующемся мире; определить новые эффективные механизмы природоохранного регулирования.

Следует подчеркнуть, что социокультурная методология управления природоохранной деятельностью формируется на основе междисциплинарного синтеза, и основное внимание уделяет связям



поведения индивидов, включая соблюдение природоохранных ограничений и регламентаций, с его социокультурными основаниями. При этом акцент делается не столько на описании социокультурных и ценностных основ природоохранных институтов, сколько на выявлении основных направлений, форм и механизмов воздействия таких основ на институциональные изменения в природоохранной сфере. Подобная постановка задачи позволяет абстрагироваться от вопроса, каким образом различные культуры сосуществуют (это представляет собой самостоятельную сложнейшую философскую и научную проблему). Для разработки механизмов управления природоохранной деятельностью более существенно признание того, что каждой культуре нужно самостоятельно развиваться, уважая свои корни и традиции, но, в то же время, эволюционируя по отношению к ценностям и взглядам, которые позволяют ее приверженцам жить в гармонии с носителями других культур и природой.

В рамках разрабатываемой методологии особое значение придается взаимосвязи "глобальное-локальное", подчеркивается, что учет социокультурных особенностей необходим уже при определении сценариев развития территорий и поселений, при их позиционировании в геоэкономическом пространстве. С этих позиций и целесообразно разрабатывать стратегии природопользования и охраны окружающей среды, выбирая соответствующие инструменты их реализации. Следует подчеркнуть, что эффективное управление природоохранной деятельностью предполагает профилактику социальной напряженности, предусматривает возможность регулирования конфликтов, проявляющихся в различных формах – от слабых (непринятие и скрытое противодействие) до интенсивных (открытое сопротивление).

Наиболее актуально применение социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью на территориях с многонациональным населением. При выборе инструментов экологической политики и разработке природоохранных программ здесь как никогда требуется постоянное внимание к профилактике этнических конфликтов, проведение специальной мультикультурной политики. Без этого усилия по решению проблем охраны окружающей среды могут оказаться не только безуспешными, но и нанести ущерб отдельным народам и этническим группам. Следует учитывать, что попытки технократического регулирования развития территорий и поселений с природоохранных позиций, без учета их социокультурных особенностей, могут усилить опасения людей за свое будущее, что является важнейшей причиной обострения конфликтов, которые могут вообще заблокировать саму природоохранную деятельность.

## **Глава 2**

### **ОСОБЕННОСТИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРИРОДООХРАННЫХ ИНСТИТУТОВ**

Возникновение и развитие природоохранных институтов обусловлено потребностями сохранения окружающей среды. К основным таким институтам относятся моральные кодексы, законы, нормы, правила, табу и т.п., которые ограничивают или регламентируют природопользование с позиций сохранения окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов. Природоохранные институты побуждают природопользователей к соблюдению экологических ограничений хозяйственной деятельности, снижают неопределенность последствий такой деятельности. Когда люди верят в надежность и справедливость природоохранных норм и правил, они воздерживаются от попыток их нарушения и получения тем самым дополнительного дохода за счет благополучия других субъектов или будущих поколений. По словам О. Уильямсона, в институтах нуждаются ограниченно разумные существа небезупречной нравственности [463].

Развитие природоохранных институтов носит, как правило, инкрементальный характер, что вызвано стойкостью привычек, стереотипов поведения, ментальных конструкций. Иногда происходят и революционные изменения, сопровождающиеся разрушением институциональных матриц. Однако преемственность не исчезает никогда, поскольку неформальные институты, воплощенные в традициях и кодексах поведения, в отличие от формальных, слабо восприимчивы к сознательным человеческим усилиям.

Институциональный анализ в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды изучает взаимодействие формальных и неформальных природоохранных институтов, в том числе в территориальном аспекте, выявляет особенности и проблемы импортирования природоохранных институтов. Такой анализ позволяет значительно шире, чем другие теоретические подходы, объяснить различные траектории развития управления природоохранной деятельностью, выявить институциональные причины экологических

кризисов, а, значит, и возможные пути их преодоления. Однако исследований, развивающих неоинституциональную теорию в природоохранной сфере, крайне мало. В основе этого не только относительная новизна подходов, но, главным образом, отсутствие собственной поведенческой модели человека, которая соответствовала бы задаче исследований управления природоохранной деятельностью.

Задачи природоохранного управления, как правило, рассматриваются в контексте развития экономических дисциплин с присущей им поведенческой моделью "человека экономического". Вследствие этого проблема признания прав будущих поколений на благоприятную окружающую среду и связанные с этим изменения в мотивации деятельности индивидов не находят объяснения, поскольку в рамках экономической теории природоохранная деятельность рассматривается преимущественно в аспекте дополнительных затрат экономических агентов. Включение экологической мотивации природоохранной деятельности через "интернализацию экстерналий"<sup>16</sup>, реализацию подходов теории полной экономической ценности и т.п., несмотря на свою безусловную актуальность и теоретическую привлекательность, недостаточно продуктивно, так как позволяет лишь частично продвинуться к объяснению институциональных изменений в реальных условиях несовершенных рынков. Однако эта принципиальная ограниченность сложившихся подходов либо не замечается, либо объясняется недостаточной развитостью рыночных отношений в России и важностью ускорения рыночных преобразований. Иллюзия, будто либеральный рынок решит все, в том числе и экологические проблемы, влечет за собой невнимание и к проблеме минимизации трансакционных издержек, возникающих при применении различных методов природоохранного регулирования в различных социокультурных условиях территорий. В результате вся проблематика, связанная с регионализацией управления, территориальными аспектами природоохранной деятельности, недооценивается.

Выход из ситуации (как было показано в гл. 1) возможен, если для изучения институциональных изменений в природоохранной сфере использовать поведенческую модель "человека ответственного", который действует не в относительно однообразной институциональной среде, а в институциональном пространстве, обладающем социокуль-

---

<sup>16</sup> Под экстерналиями понимается влияние действий одного на благосостояние другого. Наличие экстерналий порождает необходимость государственного вмешательства в рыночную экономику. Интернализация экстерналий применительно к сфере охраны окружающей среды означает их перевод во внутренние факторы хозяйствующего субъекта, загрязняющего (или истощающего) природные ресурсы.

турными характеристиками. Применительно к природоохранной сфере основу институционального пространства составляют ограничения и регламентации хозяйственной и иной деятельности, что предполагает институциональный анализ отношений в процессе природоохранного управления.

При анализе пространственно-временной динамики изменений институционального пространства важно анализировать институциональные изменения не как набор несопоставимых феноменов месторазвития, а с миросистемных позиций, применяя методологический прием "вызов-ответ"; рассматривая в качестве основного вызова России – ускорение темпов процессов глобализации и необходимость поиска возможных путей перехода к постиндустриальному этапу развития общества. Именно эти тенденции и должны определять приоритеты в совершенствовании управления природоохранной деятельностью. На современном этапе развития неинституциональной теории следует примириться с недостаточной формализуемостью результатов и невозможностью количественного анализа институциональных исследований<sup>17</sup>. С этим связана также и сложность применения картографических методов исследования институционального пространства.

## **2.1. Основные черты неформальных и формальных природоохранных институтов**

Экологические ограничения имеют двойственную природу. Они объективны в своей основе и в то же время во многом определяются социокультурными особенностями сообществ людей, проживающих на конкретных территориях. В соответствии с этим природоохранные институты обладают, с одной стороны, выраженной онтологической, с другой, социокультурной обусловленностью. В связи с этим главная задача природоохранных институтов заключается в уменьшении неопределенности, вызванной принципиальной невозможностью полной интернализации экстерналий, обусловленных воздействием индивидов на окружающую среду. Это достигается как путем установления обществом природоохранных ограничений, так и созданием устойчивой институциональной структуры взаимодействия между субъектами хозяйственной деятельности в природоохранной сфере.

---

<sup>17</sup> Последнее относится практически ко всем вопросам, затрагиваемым неинституциональной теорией, из-за размытости базового понятия – категории транзакционных издержек [166].

Природоохранные институты не являются современным изобретением. Они возникли, когда человек почувствовал ограниченность доступных для его использования природных ресурсов. Так, первые общественные запреты существовали уже в период позднего палеолита [84. С. 43], однако природоохранные ограничения и регламентации, связанные с использованием природных ресурсов, получили распространение только в мезолите. Они реализовывались, как правило, в виде религиозных табу и были ориентированы на рационализацию природопользования в соответствии с экологической емкостью конкретной территории (в современной терминологии). По мере развития общества (с переходом к оседлому образу жизни) экологические ограничения институционализировались сначала в виде неписаных норм и правил, а затем формализовывались в указы, уложения, кодексы, законы и, наконец, в межгосударственные соглашения. Постепенно, по мере того как на различных уровнях территориальной организации складывались относительно устойчивые институциональные матрицы, отражающие географически конкретизированные природные, социальные и культурные и иные особенности, природоохранные институты становились их неотъемлемой составной частью. Природоохранные институты можно обнаружить в истории практически всех древних народов (Кодекс Хаммурапи, законы Древнего Египта и др.), поскольку в распоряжении территориальных сообществ с оседлым образом жизни, как правило, имеются природные ресурсы, использование которых, во имя общего выживания, необходимо ограничивать.

Природоохранные институты представляют собой одну из наиболее устойчивых структур взаимодействия между людьми, и их существование, как правило, связано с определенным набором культурных образцов поведения и действий, которые "запечатываются" в социальную форму. Социокультурные традиции и обычаи, в которых отражены природно-географические особенности территорий, биологические и иные знания, накопленные конкретным сообществом, не только связывают прошлое с настоящим и будущим, но и дают ключ к пониманию территориально конкретных методов природоохранного управления и путей их исторического развития.

**Неформальные природоохранные институты** выражаются в обычаях, традициях, религиозных нормах и правилах, ограничивающих и регламентирующих воздействие на окружающую среду. Они складываются без чье-либо сознательного замысла, как побочный результат взаимодействия множества людей, преследующих

собственные интересы<sup>18</sup>. Содержание неформальных правил не поддается точному описанию, как и роль, которую они играют в развитии любого сообщества. Однако именно они в значительной мере определяют диапазон выбора принимаемых решений.

В отечественных исследованиях на важность учета традиций природопользования во взаимодействии общества и природы обращали внимание Ю.Н. Куражковский [113], В.А. Анучин [11], Л.Н. Гумилев [64], В.С. Жекулин [78] и др. Однако в современном управлении природоохранной деятельностью наблюдается обратная тенденция – усиливается недооценка неформальных природоохранных институтов, что выражается в повышении внимания к применению унифицированных (универсальных) институтов на фоне падения интереса ко всему, связанному с социокультурными особенностями регионов и мест. Это нашло отражение в содержании и структуре природоохранных программ, разрабатываемых в России, как на федеральном уровне, так и в регионах; в приоритетах государственного финансирования научно-исследовательских работ в природно-ресурсном секторе в последнем десятилетии XX в. Следствием такой политики стали вроде бы неожиданные и до конца непонятные для власти, особенно для природоохранных организаций, провалы многих целевых программ вследствие реального непринятия их населением и бизнесом. Например, экологическая программа Верхней Волги (в объеме более 30 млн долларов), финансируемая за счет кредита Всемирного банка, в конце 90-х годов была практически забыта сразу после прекращения централизованного финансирования. Такой провал во многом объясняется игнорированием разработчиками социокультурных особенностей региона, нежеланием реально вовлекать местное население в природоохранную деятельность, использовать накопленный столетиями опыт природопользования, кропотливо вырабатывать механизмы согласования интересов различных социальных групп на локальном уровне. Напротив, даже малозатратная программа "Зеленый Данилов – город для женщин и детей"<sup>19</sup>, которая базировалась на культурных традициях этого малого города Ярославской области и учитывала сложившиеся там неформальные институты, а также немецкий опыт социальных действий в природоохранной сфере, даже после ее формального окончания в 1996 г. продолжалась по инициативе

---

<sup>18</sup> Многие в этом процессе прояснила теория игр, ставшая сегодня наиболее популярным инструментом неинституциональных исследований.

<sup>19</sup> Финансировалась администрациями Ярославской области и Даниловского муниципального округа. Она также включала частную помощь ландшафтного архитектора из Германии Х.Й. Таурита. Программа не поддерживалась ни одним из зарубежных фондов.

жителей г. Данилова, по крайней мере, до 2001 г. [219].

Основу неформальных институтов весьма удачно сформулировал Д. Норт: "Они возникают из информации, передаваемой посредством социальных механизмов, и являются частью того наследия, которое мы называем культурой. ...Культурный фильтр обеспечивает непрерывность, благодаря которой неформальные решения проблем обмена, найденные в прошлом, переносятся в настоящее и делают прежние неформальные ограничения важным источником непрерывности в ходе длительных социальных перемен" [166. С. 57]. Как часть культуры, неформальные природоохранные институты не приобретаются биологическим путем: каждое поколение воспроизводит их и передает следующему, что составляет основу социализации. В результате усвоения ценностей, верований, норм, правил происходит социокультурное регулирование поведения индивида.

Неформальные природоохранные институты зависят от географических условий конкретных территорий уже в силу географичности самой культурной среды. Утверждение, что существует зависимость каждой национальной культуры от той среды (места), в которой совершается ее развитие, стало общепризнанным в историографии уже более ста лет назад [100; 155]. Природные особенности каждого места именно через культуру, формирующую неформальные природоохранные институты, опосредованно воздействуют на формальные институты и совместно с ними регламентируют жизнь общества.

Базовое воздействие культуры на процессы развития и выбор методов управления характерны как для городов [343], так и для сельских сообществ [97]. Однако, если в городах неформальные отношения в значительной степени формализуются, то на селе их воздействие в процессе управления проявляется гораздо шире и более отчетливо. Как показали исследования выбора приоритетов природоохранной деятельности основными распорядителями ресурсов в муниципальных округах Ярославской области [198], в наименее развитых северо-восточных районах люди придавали особую важность возрождению духовности и экологической культуры, связывая их с неформальными традициями рационального природопользования.

Важная особенность природоохранных неформальных институтов состоит в том, что они возникают на основе отбора определенных видов поведения и опыта людей. Каждое общество на протяжении своей истории осуществило свой отбор неформальных природоохранных институтов. С позиций других обществ они часто вообще не замечаются; в любом случае их роль на фоне собственных традиций и обычаев, как правило, принижается. Примеров неуважения,

непонимания традиций природопользования (коренных народов со стороны колонизаторов) значительно больше, чем примеров уважительного отношения к чужим культурам.

Для повышения эффективности природоохранной деятельности (разработка программ, выбор и адаптация механизмов государственного регулирования и т.п.) важно учитывать географически обусловленные различия в неформальных природоохранных институтах. Особое внимание следует уделить ценностям, касающимся распределения социальных ролей и их статуса; критериев успеха и достижений в экономической и социальной жизни; уважения к возрасту и старшинству; роли традиционных органов власти и лидеров сообщества; демократических или автократических традиций, индивидуализма или коллективизма; превалирования духовных или материальных ценностей; чувства долга по отношению к семье, сообществу и этнической группе; характера социализации и коммуникации; приемлемости и формам обратной связи, оценок и критики; значения религии в общественной жизни и ее влияния на экономическую деятельность; отношения к другим культурам, религиям, этническим группам, меньшинствам; отношения к социальным, технологическим и другим изменениям; понятия времени [261].

Не менее существенно выявление общих черт, свойственных всем культурам, т.е. культурных универсалий, которые могут позволить сближать методы природоохранного регулирования. К настоящему времени определено более 60 таких универсалий, свойственных большинству культур, среди которых: требования к ограничению потребления, совместный труд, танцы, образование, обычай дарить подарки, гостеприимство, запреты кровосмешения, язык, религиозные обряды и т.д. В большинстве обществ запрещено убийство и осуждается ложь; ни в одном из них не одобряется страдание; все культуры, хотя и по-разному, способствуют удовлетворению определенных физиологических, социальных и психологических потребностей.

В каждой культуре в той или иной форме присутствуют природоохранные ограничения и регламентации деятельности людей, что, в отсутствие самоограничений, предполагает внешнее насилие. Однако предрасположенность к насилию сообществ с различными культурами при неизбежных конфликтах в процессе распределения ограниченных природных ресурсов существенно различается [212]. Например, как было показано Роберте, [432. С. 157], некоторые общества отдают предпочтение мирным способам урегулирования конфликтов за право доступа к природным ресурсам и пользование землей: индейцы зуни



(Северная Америка) или же мбути (охотники и сборщики плодов, Конго) считают истинным человеком того, кто умеет избегать ссор; у других же (например, замбийских ндембу), наоборот, конфликт занимает важное место в политической и социальной жизни, и они прибегают к возмездию очень часто.

В общем виде в литературе выделяется несколько видов конфликтов, связанных с развитием культур и соответствующих им неформальных институтов: аномия, культурное запаздывание и чуждое влияние. Аномия – это нарушение единства культуры в связи с отсутствием ясно сформулированных социальных норм. Рост преступности, деструктивного поведения происходит в результате нарушения единства культуры, особенно в связи с неустойчивостью религиозных и семейных ценностей – важнейших неформальных институтов. Культурное запаздывание наблюдается, когда перемены в материальной жизни общества опережают трансформацию нематериальной культуры и свойственных ей неформальных институтов. Чуждое влияние неформальные институты испытывают в случае импортирования новых (как правило, формальных институтов).

Возникая как средство координации устойчиво повторяющихся форм человеческого взаимодействия, неформальные природоохранные институты являются социально санкционированными нормами поведения и стандартами, внутренне обязательными для индивида. Социальные общности могут порождать весьма устойчивые неформальные природоохранные институты в отсутствие писаных природоохранных правил. Например, при возникновении споров, связанных с использованием воды или участков земли, жители Центральной России только в исключительных случаях обращаются в судебные органы.

В целом следует подчеркнуть, что неформальные природоохранные институты связывают природные условия конкретных территорий, опосредованные культурой, с природоохранным управлением. Особенно велика их роль в традиционных обществах, где изменения происходят медленно, и существуют достаточно стабильные институциональные матрицы. Именно неформальные институты обеспечивают историческую приемлемость развития. Как отмечает Д. Норт, российская революция в октябре 1917 г. стала, возможно, самой решительной перекройкой всей институциональной структуры общества, какую только знала история. Но и она не смогла отменить множества прежних обычаев, привычек, стандартов поведения, сохранявшихся еще очень долго [166]. При эволюционном характере изменений неформальные институты достаточно органично дополняют

формальные, однако в период революционных трансформаций общества и потери устойчивости институциональных матриц возникают конфликты.

Системный кризис в России конца XX в., в значительной степени связанный с институциональными проблемами перехода к постиндустриальному обществу, точнее, невозможностью обеспечить такой переход в рамках сдаточно-раздаточных институциональных матриц, традиционных для значительного периода российской истории (см. раздел 2.3.), только за счет импортирования формальных институтов из опыта наиболее экономически развитых стран, обострил проблему сохранения незыблемости неформальных институтов. Проведенные в последнее десятилетие исследования и широкие обсуждения показали, что без новой социокультурной идентификации, без воздействия на культурное ядро институциональные изменения, способствующие становлению постиндустриального общества в России, вряд ли возможны<sup>20</sup>.

Следует учитывать, что такие изменения не могут быть быстрыми; попытки их "подстегнуть" чрезвычайно опасны, так как невозможно точно предсказать направление изменений ценностного ядра в результате внешних воздействий (начав активно воздействовать на ценности, можно достичь и противоположных результатов). Важнейшей задачей на этом пути является поиск механизмов взаимодействия культур, обеспечения равноправия и взаимной готовности подвергать собственные культурные традиции изменениям, которые поощряются в других культурах, т.е. готовности позитивно *воспринимать* чужой опыт природоохранной деятельности даже в том случае, если симбиоз невозможен (например, традиции природопользования коренных народов). Исключение составляют культурные традиции, которые противоречат общим ценностям выживания человечества.

**Формальные природоохранные институты** отличаются от неформальных по степени проявления. Например, природоохранные запреты на уровне племенных, неписаных правил отличаются от современных конституций, законов и т.п. в основном уровнем сложности. Такое усложнение происходило по мере развития общества. Создание юридических систем, призванных решать все более сложные конфликты и споры, влекло за собой расширение сферы применения

---

<sup>20</sup> В том числе в рамках ежегодных симпозиумов "Куда идет Россия?", организуемых Московской школой социальных и экономических наук (1994-2003 годы), конференций Международной академии регионального развития и сотрудничества (экономико-географической секции) и др.

формальных правил. Формальные природоохранные институты устанавливаются и поддерживаются сознательно, в основном силой государства. Их структура иерархична (например, Конституция – закон – указ – постановление и т.п.). Формальные правила, в отличие от неформальных, допускают революционные изменения.

В современной литературе по природоохранному управлению выделяют около 40 формальных природоохранных институтов, которые присутствуют в институциональных матрицах большинства стран мира и поэтому могут быть, с определенными допущениями, названы унифицированными. Основные из них представлены на рис. 2.1. Краткое описание этих институтов, включая экспертную оценку возможности применения в России, представлено в табл. 2.1-2.3. Каждый из институтов имеет свои преимущества и недостатки, направление и радиус воздействия; они применяются в различных сочетаниях в зависимости от специфики институциональных территориальных матриц.

Следует подчеркнуть, что значение природоохранных формальных институтов существенно возросло в связи с нарастанием процессов глобализации. Современный период развития России характеризуется активным импортом (заимствованием) унифицированных формальных природоохранных институтов, прежде всего из развитых стран западной цивилизации.

## **2.2. Природоохранные институциональные изменения и особенности импорта институтов**

Природоохранные институты постоянно развиваются. Основными источниками природоохранных институциональных изменений являются сдвиги в структуре относительных цен и идеологии, под воздействием которых формируются предпочтения людей<sup>21</sup>. Это связано с тем, что природоохранная деятельность ориентирована на соблюдение интересов будущих поколений и поэтому тесно связана с политической и духовной сферами жизни общества. Особенно велико воздействие на природоохранные институты структуры относительных цен в природно-ресурсном секторе. Не случайно наиболее сильное лобби, заинтересованное в ослаблении природоохранного регулирования, формируется в наиболее грязных секторах – при добыче и первичной переработке сырья. Поэтому консолидация сознания людей на общественных экологических ценностях, формализация их позиций

---

<sup>21</sup> Под идеологией Д. Норт понимает субъективные модели (картины мира – Umweltbild), через призму которых люди осмысливают и оценивают окружающий мир.



Рис. 2.1. Основные формальные природоохранные институты (по L. Wicke. 1991. S. 69)

Таблица 2.1. Сравнительная характеристика формальных нефискальных природоохранных институтов

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения в современных условиях России
1	2	3	4	5	6
Природоохранные обязательные регламентации ограничения хозяйственной деятельности. Экологические стандарты (ИСО 14000 и др.)	Имеет фундаментальное значение. В настоящее время ограничения вводятся на: различные виды загрязнения окружающей среды; режим использования территорий (в том числе особо охраняемых); объемы производства; процессы производства; процессы управления; применение в производстве вредных сырья и материалов; экологические характеристики продукции (услуг)	Широко распространено в развитых странах	Весьма большие. Часто используется как базовый при формировании других фискальных и нефискальных инструментов реализации экополитики	Недостаточная четкость воздействия. Сложность контроля за соблюдением установленных ограничений. Трудность определения допустимого уровня воздействия на природные системы территории. Возможность субъективизма при принятии решений работниками государственных органов	Возможности применения природоохранных ограничений не широки, ввиду жесткой привязки к санитарно-эпидемиологическим и биологическим нормам, без должного учета всего разнообразия культурных и социально-экономических условий субъектов Федерации. Возможности применения экологических стандартов широки прежде всего для субъектов хозяйственной деятельности, занятых в экспортном секторе

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения в современных условиях России
1	2	3	4	5	6
Изменение правовых условий с учетом экологического фактора	Учет экологического фактора в законодательных и нормативных правовых документах для всех сфер деятельности	Широко применяется в развитых странах с рыночной экономикой	Обладает универсальным характером при регулировании деятельности всех природопользователей	Необходимы специальные подзаконные акты для реализации законодательных норм. Трудности реализации единого экосистемного подхода при законотворческой деятельности	Ограничены ввиду крайне малого числа юридических прецедентов успешного использования существующего законодательства для достижения природоохранных целей
Кооперация деятельности на широкой основе	Кооперация деятельности на широкой основе осуществляется в двух направлениях: отраслевые соглашения; межотраслевые территориальные соглашения	В последние годы получает особенно широкое распространение в мире	Большой эффект от совместной деятельности как при отраслевой, так и при межотраслевой кооперации	Сложность организации. Недостаточность прав государства по принятию мер к нарушителям достигнутых соглашений. Зачастую невысокий планируемый природоохранный эффект	Применяется редко и недостаточно из-за отсутствия эффективных институтов, обеспечивающих выполнения принятых обязательств
Стимулирование природопользователей к природо-совместимым действиям	Оказание влияния на положение природопользователей на рынке благодаря нефинансовой государственной их поддержке в любых приро-	В наибольшей степени приняты в странах с развитыми демократическими тради-	Имеет большое значение в повышении роли общественности в решении экологических проб-	Возможность своеобразного подкупа определенных социальных групп; манипулирования общественным	Широкие при целенаправленной государственной поддержке природоохранной активности населения и неправи-

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения в современных условиях России
1	2	3	4	5	6
	досберегающих действиях, в том числе через информированность производителей и потребителей о коллективной и индивидуальной опасности (для поддержания высокого уровня природоохранного сознания), о специфике производства и потребления, присвоение экологических товарных знаков и т.п.	циями, развитым экологическим законодательством и стабильным экономическим положением	лем; развитию эколого-социального партнерства между потребителями и производителями; препятствии монополизации власти и развитию коррупции	мнением в политических или конкурентных целях	тельствственных организаций; необходима продуманная система действий
Обеспечение преимуществ субъектам хозяйственной деятельности, использующим природосберегающие продукты и способы производства	Направлен на повышение потребительских свойств природы. Придание природоохранному аспекту хозяйственной деятельности людей экономической выгоды, что влечет изменение выбора приоритетов при принятии хозяйственных решений	В последние годы начинает получать распространение в странах с рыночной экономикой	Природоохранная деятельность становится выгодной, а производимая продукция конкурентоспособной из-за повышенной себестоимости другими выгодами, получаемыми производителями	Инструмент не эффективен при работе на внешний рынок	Широки при высоком внутреннем платежеспособном спросе на экологически чистую продукцию и услуги. При отсутствии такого спроса широкое внедрение института может способствовать экспорту капитала из страны (вывоз экологически чистого сырья, ввоз "грязных"

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения в современных условиях России
1	2	3	4	5	6
Территориально-конкретное планирование окружающей среды	<p>Планируется не то, что можно делать природопользователем, а то, чего делать нельзя в конкретных сложившихся условиях.</p> <p>Территориальное планирование бывает общее (план организации пространства, план застройки, ландшафтный план), специальное (план движения, распределение ресурсов, отходов и др.).</p> <p>Территориальное размещение планируемого объекта позволяет осуществить его экологическую проверку</p>	Широко распространено в мире	<p>Проявляется только при планировании "чего нельзя делать", при котором устанавливаются пределы необходимой государственной защиты окружающей среды и согласовываются интересы населения и предпринимательской инициативы</p>	<p>Чрезмерное развитие планирования ведет к снижению активности из-за несовместимости с рынком и свободой предпринимательства</p>	<p>технологий и т.п.)</p> <p>Ограничены ввиду несоответствия преобладающих командно-административных подходов к планированию современным условиям трансформации российского общества. Для повышения эффективности института необходима соответствующая государственная политика по учету рыночных факторов в процессах территориального планирования</p>



**Таблица 2.2. Сравнительная характеристика формальных нефискальных природоохранных институтов, связанных с доходами государства**

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения в современных условиях России
1	2	3	4	5	6
Лицензирование (сертификация) природопользования	Продажа лицензий на различные виды воздействия на окружающую среду (эмиссию) и ресурсопользование	Применяется в большинстве стран мира	Политическое фиксирование максимальной нагрузки на окружающую среду; приведение техногенных нагрузок в соответствие с экологическими возможностями территории; возможность определенного регулирования рынка; относительная простота; наличие у природопользователя выбора: снижать эмиссию или покупать лицензию; возможность ужесточения	Высокие затраты на контроль; невозможность учета трансграничного переноса; нравственные издержки (право загрязнять природу продается "с молотка"); ущемление прав природопользователей, не участвовавших в первоначальной распродаже лицензий; недостаточный учет интересов малых и средних предприятий; возможность злоупотребления властью в государственных органах управления; государственный рычаг	Весьма широки в условиях дальнейшей либерализации национальной экономики и расширения участия России в глобальных экологоресурсных рынках (от нефтяных рынков до международной торговли правами на выбросы CO <sub>2</sub> )

Налоги окружающей среды	Гибкая налоговая политика (налоговые льготы, увеличение существующих или введение новых налогов) стимулирует природопользователей к природосберегающей деятельности	Широко применяется в большинстве стран	экологических стандартов путем скупки лицензии В стимулировании природопользователей к природосовместимой деятельности	монополизации путем скупки, продажи, накопления лицензий Сложность в определении последствий осуществляемой налоговой политики (результатов снижения, увеличения налогов, введения новых)	Широкие. Однако при сложившемся природноресурсном налоговом законодательстве институт способствует, в первую очередь, получению максимальных доходов от экспорта ресурсов в ближайшей перспективе и не стимулирует сохранение природно-ресурсного капитала для будущих поколений россиян
-------------------------	---	--	---	--	--

**Таблица 2.3. Сравнительная характеристика формальных фискальных природоохранных институтов, связанных с издержками государства**

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения в современных условиях России
1	2	3	4	5	6
Природоохранные целевые инвестиции	Долгосрочное вложение средств для улучшения состояния окружающей среды в строительство и эксплуатацию важных природоохранных объектов (строительство очистных сооружений, финансирование проблемы отходов и т.п.)	Широко применяется во всем мире	Возможность финансирования крупных природоохранных объектов, когда они имеют высокую природоохранную значимость, а привлечение частного капитала невозможно	Прослеживаются в "перекладывании" проблемы финансирования природоохранных мероприятий с природопользователей на плечи налогоплательщиков; ослаблении у природопользователей интереса к снижению вредного воздействия на окружающую среду; снижении эффективности использования государственных средств	Ограничены. На практике преобладают краткосрочные природоохранные инвестиции, что в основном объясняется низкой экономической эффективностью капиталоемких и долгосрочных природоохранных вложений и сложной финансовой ситуацией в стране
Государственное управление финансами	Включение в составе госбюджетных инвестиционных программ проектов финансирования природоохранных мероприятий	Распространено повсеместно	Повышение экологичности экономики	Трудность вычленения экологической составляющей и определения необходимых государственных затрат	Широки в аспекте усиления либерализации экономики и предстоящего вступления России во Всемирную торговую организацию

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения в современных условиях России
1	2	3	4	5	6
Госбюджетное финансирование обычных мероприятий, имеющих отношение и к окружающей среде	Государственное инвестирование проектов, не являющихся первоочередными, но имеющих позитивное экологическое значение	Распространено повсеместно	Способствует привлечению дополнительных средств к решению экологических проблем; сбалансированному развитию территорий с учетом экологического фактора	Трудность вычленения экологической составляющей и обоснования необходимых дополнительных затрат	Весьма широки, так как институт способствует оптимизации инвестиционных потоков с точки зрения их экологической эффективности, что в конечном счете ведет и к оптимизации природоохранных затрат
Эколого-направленная государственная политика занятости населения	Мероприятия по увеличению объемов работ по охране природы, которые частично или полностью финансируются правительственными учреждениями по труду и занятости. Реализуются в виде специальных программ по сохранению существующих и созданию новых рабочих мест	Во всех странах уделяется большое внимание как двухцелевому мероприятию: сокращение безработицы и решение экологических проблем	Снижение уровня безработицы; привлечение дополнительных средств и трудовых ресурсов к выполнению непервоочередных природоохранных мероприятий	Сложности в выборе объектов, организации работ, необходимости разъяснительной работы	Широки, особенно в регионах с высоким уровнем безработицы, при условии большой подготовительной работы

Наименование	Характерные особенности	Распространение в мире	Преимущества	Недостатки	Возможности применения в современных условиях России
1	2	3	4	5	6
Непосредственное стимулирование эколого-направленной частной хозяйственной инициативы	Финансовые компенсации дополнительных затрат при изготовлении и использовании в процессе производства экологичных продуктов и процессов	Широкое применение	Большой эффект достигается при совместном применении с другими фискальными инструментами реализации экополитики	Как любая протекционистская мера влечет опасность коррупции; разрастание бюрократического аппарата	В настоящее время ограничены ввиду неразвитости спроса отечественных потребителей на экологически чистую продукцию и услуги
Многоаспектная государственная поддержка экологических направлений НИОКР	Государственное финансирование научных исследований, изучения территорий, технического развития в сфере охраны природы и рационального использования природных ресурсов	Повсеместно во всех странах	Большое значение для развития фундаментальных наукоемких исследований, для повышения уровня изученности территорий	Возможность субъективизма при выделении средств	Весьма широки в условиях роста инвестиций в реальный сектор экономики страны. В настоящее время ограничены из-за сложности экономической ситуации и нехватки средств в госбюджете
Государственное финансирование учреждений окружающей среды	Финансирование государственных и неправительственных учреждений, частных лиц, участвующих в реализации экополитики	Широко во всех странах	Единственный источник финансирования природоохранных госструктур	Угроза превращения природоохранных госструктур в одну из отраслей хозяйства с монопольно-ведомственными интересами	Ограничены. Расценивается как источник дополнительных издержек, которые не окупаются в экономическом плане, но неизбежны по политическим причинам

политическими партиями и организациями в законодательном процессе являются основой позитивных природоохранных институциональных изменений.

Следует учитывать, что природоохранные институциональные изменения зависят не столько от простых граждан, сколько от решений, которые ежедневно принимают лидеры сообществ, организаций и влиятельные физические лица – распорядители ресурсов<sup>22</sup>, которые считают необходимым привнести в действующие институциональные матрицы некие изменения. На практике, в силу различных ограничений (этических, информационных и др.), распорядитель ресурсов при решении природоохранных проблем не может обращаться ко всему теоретически возможному диапазону вариантов природоохранных институциональных изменений. В основе выбора наиболее рационального, по его мнению, варианта лежат осведомленность и сдерживающие факторы. Стереотипы мышления и личные ценностные представления не позволяют ему не только ознакомиться со всеми возможными вариантами, но и непредвзято воспринять многие из них.

Для реализации природоохранных институтов создаются природоохранные организации. Поскольку природоохранные институты формируют возможности, которыми располагают члены общества, организации, созданные для регулирования природоохранных отношений, используют эти возможности и, по мере своего развития, начинают сами изменять институты с позиций собственных интересов. В результате природоохранные организации могут стимулировать как позитивное, так и негативное институциональное развитие. В мировой практике можно найти множество примеров успехов и неудач природоохранных институциональных изменений и деятельности природоохранных организаций. Так, при спасении Великих Американских озер решающим фактором успеха явилось изменение природоохранных норм и правил, стимулирование инновационной активности местного населения, а также повышение эффективности деятельности соответствующих природоохранных организаций. Это позволило достичь природоохранных целей при минимальных трансакционных издержках – улучшение качества воды было достигнуто практически без ущерба для общего роста экономики и производительности труда. Вследствие структурной реорганизации активизировалось развитие природоохранных технологий, возникли новые рабочие места, новые политические и общественные организации, укрепилась система экологического образования.

---

<sup>22</sup> Термин "распорядители ресурсов" был предложен Г. Уайтом [246].

При пассивности общества и слабости государственной природоохранной политики природоохранные организации начинают ориентироваться на саморазвитие и обеспечение собственной стабильности: приоритетной задачей их деятельности становится получение дополнительных правомочий по использованию природной и экологической ренты за счет усиления монополизации рынков в природоресурсном секторе и рынков товаров и услуг природоохранного назначения. В результате диапазон выбора эффективных природоохранных решений сокращается, возрастают удельные природоохранные затраты хозяйствующих субъектов, поскольку существенная часть их перераспределяется на укрепление природоохранных организаций и повышение реальных доходов чиновников. Природоохранные организации в таких условиях могут становиться более технически и материально обустроенными, но это достигается за счет снижения общей эффективности природоохранной деятельности и общественной продуктивности, а также за счет торможения развития базовой природоохранной инфраструктуры, которая становится все менее привлекательной для инвестиций. Наиболее существенно, что в такой ситуации происходит деградация природоохранного образования – квалификация профессионалов перестает быть главным условием получения контрактов на монополизированном рынке товаров и услуг природоохранного назначения. Не требуется повышение квалификации и специалистов организаций-природопользователей, поскольку от их профессиональных знаний мало зависит величина дополнительных природоохранных издержек предприятий; наиболее ценным качеством специалистов природоохранных служб становится умение заключать неформальные контракты с работниками природоохранных органов.

**Импортирование природоохранных институтов.** Природоохранные институты входят в состав территориальных институциональных матриц. В период революционной ломки институты кардинально трансформируются или замещаются новыми (импортированными). Процесс импортирования характеризуется независимостью от предыдущей траектории развития, относительной резкостью (дискретностью) преобразований, возможностью направленного влияния на характеристики импортируемых институтов, высокими рисками, труднопредсказуемыми социальными, экономическими и политическими последствиями.

Импортирование природоохранных институтов (как правило, формальных) означает появление новых связей в рамках территориальных институциональных матриц и разрушение старых. В большинстве своем происходит разрыв связей с неформальными

институтами. При этом часть неформальных институтов может атрофироваться, другая часть может оказаться востребованной для поддержки нового института. Со своей стороны, сами неформальные институты существенно влияют не только на эффективность импортированных формальных институтов, но даже, в отдельных случаях, изменяют их характеристики и направленность воздействия.

Импортирование институтов не является чем-то уникальным, и осуществлялось у большинства народов в различные периоды истории [33; 372; 453]. В его основе – увеличение масштабов рынков природных ресурсов, что предполагало обмен технологиями и, в какой-то мере, природоохранным опытом. Экспорт природных ресурсов позволял развиваться древним экономикам, увеличивая нагрузку на территории, где осуществлялась добыча, и создавая экологические проблемы. История знает много случаев упадка цивилизаций, экологических бедствий, связанных с локальным истощением природных ресурсов. Важнейшим стимулом к активизации импорта природоохранных институтов также являлся неконтролируемый обмен объектами биоразнообразия по мере увеличения контактов между народами. Люди, передвигаясь на большие расстояния, перемещали вместе с собой различные виды растений, животных, микроорганизмов, заболеваний и другие формы жизни и вводили их на новые земли и в новые популяции. Например, американские кукуруза, картофель, какао и табак нашли пути ко всем частям света после "открытия" Америки европейцами, в то время как европейская пшеница, вина, рогатый и мелкий скот обрели популярность в западном полушарии. При этом экзотические болезни безжалостно атаковали популяции, прежде не подвергавшиеся летальным патогенам. Возникшие новые проблемы требовали заимствования соответствующего природоохранного опыта других стран и народов.

По мере развития мирэкономки и ускорения научно-технического прогресса экологические проблемы, с одной стороны, глобализируются, становясь всеобщими, с другой – все в большей степени передаются на периферию мировой экономической системы (перевод грязных производств, вывоз отходов в развивающиеся страны и т.п.). В настоящее время вследствие осознания глобализации экологических проблем и нецелесообразности продолжения политики экологического колониализма появились унифицированные природоохранные институты (международные соглашения, решения ООН, стандарты ИСО 14000 и др.). Их распространение (импортирование) столкнулось с проблемой взаимодействия с существующими в странах-реципиентах природоохранными институтами, что требовало



адаптации к сложившимся институциональным территориальным матрицам.

Активное импортирование институтов сопровождало развитие модернизационных процессов на протяжении всей истории России. После того как техногенная цивилизация стала доминировать в странах, объединяемых понятием "Запада" (Англия, Голландия, Франция, США, Германия, Италия и др.), она стала активно экспортировать свои ценности, свою культуру и образ жизни на полупериферию и периферию мирэкономике: традиционный Восток, Россию, Латинскую Америку, страны Африки.

Традиционные общества не выдерживали конкуренции при столкновении с техногенной цивилизацией. Многие из них просто исчезли. Россия, чтобы сохранить свою самостоятельность как государство, встала на путь модернизаций. Это был "догоняющий" путь перехода в русло техногенного развития, основанный на заимствовании западных технологий, а вместе с ними и определенных пластов чужеродной культуры, которая внедрялась в традиционную культуру, что неизбежно порождало институциональные изменения. Из зарубежного опыта импортировались не только формальные институты во всех сферах деятельности, но и неформальные. Такой путь России не был чем-то особым. Страны, сумевшие успешно пройти этот путь, вошли в число развитых техногенных обществ, сохранив многие черты самобытности (например, Япония, осуществлявшая серию реформ с середины XIX в.; страны Тихоокеанского региона, сделавшие рывок в современное технологическое развитие во второй половине XX в., например, Южная Корея).

В истории России (начиная с Петра I) к наиболее крупным догоняющим модернизациям относятся: реформы Петра I и Александра II, а также октябрьская революция 1917 г. и последовавшая за ней ускоренная индустриализация страны. Предпосылкой каждой из них было нарастание отставания от Запада и проигрыш в войнах (Шведской, Крымской, Японской и начавшиеся неудачи в Первой мировой войне). Для всех "догоняющих" модернизаций были характерны: 1) сопротивление западным инновациям, особенно в крестьянской среде, где в наибольшей степени сохранялись структуры традиционной жизни; 2) авторитарные методы проведения реформ; 3) сверхнапряжение общества, приводившее к разорению значительной доли населения, прежде всего сельского.

Новый цикл отставания России обозначился в 70-х годах XX в., когда экономически развитые страны Запада и Востока осуществили научно-техническую революцию, создавшую реальные предпосылки

для перехода к информационному, постиндустриальному обществу. Россия оказалась к такому переходу не готова. Более того, она столкнулась с необходимостью глубокого реформирования базовой институциональной матрицы, переосмысления роли человека, что делало неэффективным использование исторически отработанных мобилизационных силовых сценариев проведения реформ. Ибо именно подавление свобод и стремление к идеологической стерильности в сочетании с факторами экономического характера (негибкость централизованной плановой экономики) привело к обозначившемуся в 80-х годах отставанию России в области применения информационных технологий, к тому, что научно-техническая революция 70-80-х годов, по существу, ее не коснулась.

Вхождение в постиндустриальную цивилизацию требует не просто отдельных прорывов к передовым технологиям, а высокого общего уровня технологического развития, когда информационные, материало- и энергосберегающие технологии, применяемые в самых разных областях деятельности, обеспечивают новое системное качество экономики и социального управления. Условием достижений, обеспечивающих высокий статус страны, ее достоинство и величие, становится здоровье каждой клеточки общества, системное обустройство на микроуровне, ориентированное на развитие и эффективное использование человеческого потенциала [233]. Тем самым импортирование институтов, в том числе и в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды, сегодня важно как никогда. Однако его содержание должно стать иным, чем в привычных для России мобилизационных сценариях: переход к постиндустриальному этапу развития требует включения людей в управление обществом, стимулирования их инновационной активности, что предполагает внимание к локальному развитию и социокультурным особенностям территорий. Иными словами, модернизационная инициатива по реформированию общества "сверху", без адекватной поддержки "снизу", не может быть успешной. Об этом свидетельствует весь исторический опыт развития российского государства.

Стимулирование перехода к постиндустриальному обществу целесообразно рассматривать в качестве важнейшего критерия эффективности институциональных изменений, особенно в сферах деятельности, обеспечивающих соблюдение интересов не только настоящего, но и будущих поколений в доступе к природным ресурсам и здоровой среде обитания. Это предполагает критическое переосмысление исторически сложившейся в России практики проведения модернизаций, а также опыта импортирования природоохранных

институтов, эффективных в других социокультурных условиях, равно как и расширение самого спектра возможных источников такого импортирования.

**Типология импорта природоохранных институтов.** В современной литературе [172] выделяют несколько типов импорта институтов: из опыта зарубежных стран (как правило, наиболее экономически развитых); из собственной истории; из истории других стран и из теории. Рассмотрим их более детально применительно к природоохранным институтам.

Импортирование из опыта зарубежных стран имеет наибольшее распространение, поскольку в условиях процессов глобализации возможности использования различных природоохранных институтов социокультурными сообществами и нациями односторонне, изолированно от мировой экономической системы, существенно ограничены. Решение природоохранных проблем предполагает сближение формальных природоохранных институтов на международном уровне. Следует отметить, что в современном мире имеется возможность выбора для импорта моделей природоохранных институтов, апробированных в разных странах и в разных условиях. Наблюдается некоторая конкуренция среди стран-экспортеров: выгодно импортировать именно свои природоохранные институты по ряду причин, наиболее важная из которых – обеспечение преимуществ "своим" фирмам в стране-реципиенте в результате создания привычной для них институциональной среды.

К преимуществам импортирования природоохранных институтов из опыта развитых зарубежных стран можно отнести: положительную "кредитную историю" (апробированность и подтвержденную практикой эффективность); возможность подробного анализа импортируемого института в стране-экспортере, что позволяет снизить издержки импортирования; "послепродажное обслуживание" – консультирование по отдельным проблемам, возникающим в ходе импортирования. Среди негативных сторон – недостаточная органичность импортируемого института в социокультурном контексте развития страны-реципиента; различия в институциональных матрицах, особенно неформальных институтах страны-донора и страны-реципиента, вызывающие конфликты и дополнительные трансакционные издержки; психологическое неприятие самой идеи импортирования частью общества страны-реципиента. Так, попытки переноса опыта Германии по разборке и утилизации бытового мусора ("Gruene Punkt") в другие страны, например в Италию, столкнулись с проблемой неготовности населения перебирать мусор у себя дома, даже если этого требует закон. Перенос

практически без изменений положений Конституции США в латиноамериканские государства в начале XIX в., имевшие иную институциональную структуру, оказал, скорее, негативное воздействие, нежели позитивное [166. С. 132; 335]. Указанные достоинства и недостатки рассматриваемого типа импортирования определяют соответствующие выгоды и издержки при его осуществлении. В качестве примеров такого импортирования в России (как успешного, так и не вполне) можно привести внедрение экономических методов природоохранного регулирования: платежи за загрязнение, эко-аудит, экострахование, система международных стандартов ИСО 14000 и др.

Импортирование из собственной истории встречается сравнительно редко, несмотря на ряд положительных свойств, особо значимых именно для природоохранной сферы. Такое импортирование позволяет лучше учесть географические особенности конкретных территорий. Знание исторического опыта решения природоохранных проблем может подсказать забытый вариант необходимых институциональных изменений. Особенно это актуально в сообществах, где сохранились элементы традиционной культуры, где институциональные изменения влекут реформирование институциональных матриц с непредсказуемым результатом. К преимуществам импортирования из истории следует отнести отсутствие у населения психологического отторжения. Положительным (с природоохранных позиций) примером этого является возрождение религиозно обусловленных ограничений и регламентаций природопользования. Например, сохранение культовых дубовых рощ в Республике Марий Эл в районах проживания коренных народов связано с влиянием пантеизма.

В то же время не стоит чрезмерно преувеличивать положительное значение психологической восприимчивости к импортированию из истории, поскольку оно может привести к конфликтам в рамках существующих территориальных институциональных матриц. Также к недостаткам импортирования природоохранных институтов из собственной истории относятся: невозможность детальной проверки и анализа функционирования импортируемых институтов; сложность оценки их эффективности (эффект "розовых очков" при восприятии прошлого, недостаточность исторических исследований и т.п.); отсутствие факторов, снижающих экономические издержки импортирования. Поэтому использовать в современных условиях природоохранные институты из собственной истории следует крайне осторожно. Например, проблему ограничения и регламентации лова ряпушки в озере Плещеево (Переславский район Ярославской обл.), ее сохранения и воспроизводства решали достаточно успешно еще во

времена Ивана Грозного свойственными тому времени методами (отрубание рук за незаконный лов). В советское время применялись весьма незначительные штрафы, а также действовал завод по искусственному рыборазведению. К началу XXI в. его деятельность прекратилась, а эффективность только штрафных санкций явно недостаточна. Возврат же к использованию природоохранных институтов времен Ивана Грозного уже невозможен из-за кардинального изменения этических норм в современном обществе. Поэтому проблема сохранения переславской ряпушки, решаемая достаточно успешно в последние 500 лет, сегодня требует выработки новых эффективных решений.

Импортирование из истории других стран мало распространено, поскольку лишено достоинств импортирования из собственной истории и в то же время обладает всем комплексом недостатков импортирования из опыта зарубежных стран. В основном наблюдается импортирование неформальных институтов в местах компактного проживания переселенцев с иными традициями. Такой импорт с природоохранных позиций может быть как позитивным, так и негативным. Положительным примером могут служить места компактного проживания немцев в Поволжье, Сибири, Казахстане с присущими им традициями (ухаживаемые зеленые насаждения, налаженная уборка мусора и т.п.). С другой стороны, массовые переселения жителей лесной зоны в степную местность часто сопровождаются необоснованной вырубкой деревьев (зачастую искусственно посаженных) и нерациональным, по мнению коренных жителей, использованием воды. Как правило, требуется время, чтобы переселенцы изменили свойственные им привычки и перестали воспринимать новые для них природоохранные ограничения как искусственные, дискриминирующие. При этом рецидивы "варварского", по мнению коренного населения, поведения могут продолжаться долгие годы.

Импортирование из теории используется в природоохранной деятельности относительно широко, что связано с ее ориентацией на защиту интересов будущих поколений и высокой ролью ценностной составляющей. Люди, ощущающие себя акторами (действующими лицами) защиты окружающей среды, разрабатывают различные природоохранные институты и предлагают, а то и стремятся, навязать их обществу. Безусловно, полезно создание новых природоохранных институтов, более эффективных, чем все существующие, которые не могут быть получены в результате эволюции. Основные недостатки - недостаточное внимание к социокультурным условиям конкретных территорий с характерными для них неформальными институтами

(особенно при импортировании из произведений зарубежных теоретиков); эмпирическая непроверенность и отсутствие поддержки при импортировании; несогласование с другими институтами в рамках институциональных территориальных матриц.

С природоохранных позиций есть как положительные, так и негативные примеры различных типов импортирования. Так, система экологических стандартов ИСО 14000, которая на начальной стадии разрабатывалась теоретически и лишь затем принималась политиками, получает все большее распространение в мире вследствие высокой эффективности. Исторический опыт показывает, что теоретических моделей природоохранных институциональных изменений, как и разработок новых институтов в обществе, может и должно быть множество (поскольку различным сообществам свойственны различные картины мира, что подробно рассмотрено в гл. 1). Принципиально важно осторожное использование их на практике, рассмотрение их не как панацеи, а лишь как возможных регуляторов развития. Особенно необходимо, чтобы ни один индивид (или группа) не имел исключительной власти определять (на основании собственной экспертизы или привилегированного знания), в чем состоит наибольшее благо людей.

Таким образом, природоохранные институциональные изменения предполагают различные типы импортирования, наиболее распространенным из которых является импорт из опыта экономически развитых стран. Импортироваться могут как формальные, так и неформальные природоохранные институты. Однако если формальные институты импортируются сравнительно быстро, то перенос неформальных требует времени и целенаправленных длительных усилий при малопредсказуемом результате. В то же время имеется особая форма импорта институтов, которая существует и существовала всегда на протяжении всей истории человечества – это обмен информацией о жизни в условиях различных культур; точнее, психологическое давление, которое возникает вследствие получения такой информации, что особенно актуально в условиях глобализации.

**Психологическое давление передаваемой информации как особая форма импорта институтов.** История цивилизаций показывает, что психологическое давление информации о другой жизни вызывает институциональные изменения, и его можно рассматривать как особую форму институционального импортирования, в том числе в природоохранной сфере. Это особенно актуально сегодня, когда интенсивное развитие средств коммуникации как никогда усиливает психологическое воздействие модернизации, ставя сообщества с

традиционной культурой перед дилеммой: либо приспособиться к новому миру, либо исчезнуть, унеся с собой самобытную культуру, опыт традиционного природопользования и охраны окружающей среды. В более широкой трактовке такое явление получило название "демонстрационного эффекта"<sup>23</sup>. Заблокировать его очень сложно, тем более, что неизбежные вследствие этого сбои в потреблении вызовут крупномасштабные экономические потрясения во всем мировом хозяйстве. Например, в Ладакхе, как показали исследования Норберг-Ходже [419], уровень жизни был выше, чем в период модернизации. Отвечая на вопрос, почему жители Ладакха все же выбирают культуру и экономику современного техногенного общества, а не опору на традиции, она подчеркивает именно силу психологического давления модернизации: атрибуты богатства, успеха, власти и свободы, которые видят люди, живущие в традиционных обществах, порождают желание приобщиться к такой модели развития. При этом образцы для подражания мифологизируются с позиций всеобщности успеха и богатства, а проблемы и трудности не замечаются. Норберг-Ходже показывает, что эти народы подвержены "психологическому давлению, которое создает ощущение подчиненного положения в культуре" и порождает сильную мотивацию к принятию других форм жизни. Как правило, это не сопровождается анализом реальных последствий модернизации по западному типу. Очарование современной жизни настолько велико, а собственная жизнь и культура кажутся такими отсталыми, что многие люди совершенно не понимают, куда они идут и каковы реальные последствия выбора нового пути. Люди верят, что если жители развитых стран могут иметь богатую и свободную жизнь, то так должны жить и они.

Эта проблема остра и для трансформирующегося российского общества. Исследования, выполненные нами в деревнях Ярославской области (1996-1997 гг.), подтвердили, что сегодня сельские жители гораздо меньше сотрудничают между собой, чем в прошлом. Наблюдается рост индивидуальной конкуренции, переходящей в конфликты, в основе которых лежит проблема личного доступа к ресурсам развития, в первую очередь природным (в условиях Центра России конфликты возникают в основном относительно доступа к

---

<sup>23</sup> Демонстрационный эффект – воздействие уровня жизни одной социальной группы на структуру спроса и экономическое поведение другой группы. Проявляется в форме ощущения новых потребностей и затрагивает лишь наиболее выразительные элементы потребления, такие, как автомобиль, дача, шуба и т.п. Является одним из наиболее мощных стимулов массового потребления, поскольку отдельные социальные группы стремятся приблизить свой образ жизни, по крайней мере внешне, к образу жизни групп с более высокими доходами (Библиотека Воеводина. <http://enbv.narod.ru/text/Econom/ses/str/0103.html>).

удобным источникам питьевой воды, близким участкам земли и леса). За возрастанием индивидуализма не следует видеть исключительно тенденцию появления новых рачительных хозяев. Базой его роста, скорее, является возрастание деструктивности индивидуального поведения, поскольку люди в условиях кризиса перестают доверять власти и друг другу; многим начинает казаться, что вокруг них все обогащаются, нарушая этические нормы, а они могут не успеть "приватизировать общее добро". В значительной степени эти выводы подтверждаются исследованиями Л. Александровой по Саратовской области, которая отмечает, что в условиях затянувшегося экономического и политического кризиса реформы, рассчитанные на абстрактного рационального экономического человека, который знает, в чем состоят его собственные интересы, не получают поддержки и не реализуются. Наблюдается рост иррациональных форм поведения, в том числе и на селе, к которым прибегают многие крестьяне в условиях адаптации к неестественным или нежелательным для себя нововведениям. По ее данным, в 1998 г. большинство крестьян (до 60-70%) не хотели никаких изменений и не ждали ничего хорошего ни от каких нововведений [6].

Трагедия психологического давления модернизации на сообщества, выживание которых связано с сохранением традиций природопользования, состоит в том, что люди, даже понимая риски и трудности жизни в условиях глобальной экономической системы, как правило, выбирают отход от традиционных форм, веря, что именно они смогут преуспеть там, где другие потерпели неудачу. Они начинают воспринимать стереотипы поведения жителей развитых стран и получают присущие новой жизни постоянно возрастающие социальные проблемы, такие, как бедность, маргинализация, социальная неустойчивость, постоянно ускоряющийся темп жизни, новые болезни, загрязнение окружающей среды, ограниченность возможностей выбора у бедных. Самая большая проблема состоит в том, что личность совершает свой выбор (чтобы стать "современными"), исходя не из того, что было бы приемлемо для ее социокультурного сообщества или даже семейства, а руководствуясь соображениями наибольшей сиюминутной пользы лично для себя.

Рассматривая социальное и моральное воздействие модернизации на народы, в качестве особой формы передачи институтов, следует подчеркнуть, в ее основе лежит новая "культура потребителя"<sup>24</sup>, согласно которой индивиды фактически становятся рабами продуктов

---

<sup>24</sup> Термин "культура потребителя" более точно отражает смысл понятия, чем "культура потребления". В этом случае подчеркивается, что "потребитель" – это особая личность с присущей ей межнациональной культурой и самоидентификацией.



потребления. При этом потребление конкретных групп товаров дает отдельным "личностям" ощущение новой идентичности и значимости, которой нельзя добиться в традиционных семье или локальном сообществе. Такая "культура потребителя" не только порождает эгоизм, индивидуализм и конкуренцию между индивидами, но и разрушает традиционные семьи, общины и связи между людьми. В таком состоянии сообщества наиболее активно и агрессивно истощают природные богатства.

Как отмечают многие отечественные и зарубежные авторы [158; 370], возрастающее разрушение окружающей среды и истощение природных богатств неизбежно подрывают общество потребления. Однако этот процесс неравномерен, и наиболее тяжелые последствия наблюдаются в неустойчивых, переходных обществах, принявших "догоняющую" модель развития. В полной мере это относится к странам, возникшим на постсоветском пространстве, которые на протяжении второй половины XX в. постоянно усиливали эксплуатацию наиболее доступных природных богатств, все более подрывая окружающую природную среду. Учитывая эти тенденции, России необходимо, по мере интеграции страны в мирэкономику, активно поддерживать и укреплять локальные сообщества в их стремлении сохранить жизнеспособность и самобытность.

### **2.3. Институциональное развитие природоохранного управления в СССР и России последней четверти XX в.**

В конце XX в. большинство природоохранных институтов советского периода истории потеряли эффективность, что обусловило потребность в импорте. Однако природоохранные организации функционально были ориентированы на сохранение старых институциональных матриц, а значит, поддерживали импорт только таких институтов, которые соответствовали старым тенденциям их развития. В результате в стране в 90-х годах XX в. сложилась малоэффективная эклектичная система природоохранного управления, раздираемая противоречиями между импортированными и унаследованными от советского периода истории природоохранными институтами, отличающаяся слабостью и даже конфликтностью взаимодействия организаций, выполняющих природоохранные функции. Для понимания путей выхода из такой ситуации важно проанализировать институциональное развитие управления природоохранной деятельностью от стадии, предшествующей трансформации российского общества, до настоящего времени.

### 2.3.1. Институциональные и организационные природоохранные изменения в конце советского периода

К настоящему времени единая общепризнанная теория институционального развития бывшего СССР, не говоря уже о сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды, где в качестве инструмента исследования применяется модель "человека ответственного" (см. гл. 1), не разработана. Однако существуют несколько подходов к оценке хозяйственного развития страны с институциональных позиций. Один из них, развиваемый Ю.В. Кузнецовым [111], предполагает взгляд на экономику бывшего СССР как на вертикально интегрированную структуру (по типу крупных компаний или корпораций). Любая производственная единица включалась в несколько иерархий; для предприятия "вышестоящими" являлись несколько организаций – каждая в своей функциональной сфере. Данный подход интересен тем, что позволяет использовать методологию институционального анализа фирм [106; 318] при рассмотрении трансакционных издержек в планово-директивной экономике и обосновании заниженной роли денег как формы внутрикорпоративного учета и контроля. В то же время излишняя упрощенность не позволяет анализировать формальные и неформальные природоохранные институты, существовавшие в СССР.

Другой подход, получивший название теории раздаточной экономики и развиваемый группой новосибирских экономистов [22; 94], исходит из того, что природа общества определяется типом свойственной ему институциональной матрицы. С.Г. Кирдина выделяет два основных типа таких матриц – восточные и западные. Восточные институциональные матрицы (характерные, по ее мнению, для России) образованы институтами раздаточной (редистрибутивной) экономики и характеризуются унитарно-централизованной системой политического устройства и господством идеи коммунитарности, означающей примат надличностных, коллективных ценностей. Для западных институциональных матриц характерны институты рыночной экономики, федеративного политического устройства и доминирование идеи субсидиарности, т.е. приоритета личностных ценностей. Такие матрицы свойственны большинству стран Европы и США. Была выдвинута гипотеза, что экономика России имеет природу раздаточной системы на протяжении всей экономической истории (что в значительной степени определяло и тенденции развития природоохранных институтов), а экономическая эволюция России есть эволюция институтов раздаточной экономики, существенно меняющихся в переходные периоды за счет внедрения (импортирования) элементов рыночного происхождения [22].

Эта теория в своей основе не противоречит пониманию экономики бывшего СССР как вертикально интегрированной корпорации, а, скорее, развивает ее в соответствии с цивилизационным подходом, доказывая объективность и историческую обусловленность существования изолированных раздаточных систем, и наличие законов их развития. В основе таких систем лежит широко известный "азиатский тип производства" со свойственным ему единством власти и собственности. Применительно к природоохранной сфере сдаточно-раздаточная модель развития обосновывает доминирование в условиях России контрольно-административных методов управления природоохранной деятельностью; невозможность создания эффективных общественных институтов гражданского общества; ставит под сомнение возможность самостоятельной гражданской активности в решении жизненно важных природоохранных проблем.

Однако всегда ли экономика России была оторвана от мирэкономки? Многочисленные исследования (Бродель, Валерстайн, Франк, Шанин и др.) показывают, что говорить о ее относительной экономической изоляции (и то с большими допусками) можно разве что применительно к середине XX в. Известно импортирование институтов из Византии, самое значительное из них – крещение Руси. Общинное владение землей, государственная поддержка сельской общины – отличительная черта византизма в экономике. В Византии император (василевс) был гарантом единства государства в светской области; патриарх – в области духовной (большинство из этих институтов, хотя и в несколько измененной форме, характерны и для современной России). Затем реформы Алексея Михайловича, следом – гораздо более известные его сына Петра Великого, который ввел, в числе прочих, множество ранее не используемых природоохранных ограничений, например, водоохранные зоны. Екатерина II, Павел I, Александр II также осуществляли институциональное природоохранное импортирование.

Утверждение, что дальнейшее развитие России будет сведено к очередной попытке модернизации сдаточно-раздаточной институциональной матрицы, не представляется достаточно доказанным, впрочем, как и, сама возможность такой модернизации при переходе к постиндустриальному этапу развития общества. Применительно к природоохранной сфере уверенно можно констатировать только то, что в настоящее время как никогда необходимы исследования проблемы импорта унифицированных природоохранных институтов, свойственных мирэкономке, и оценка их эффективности на территориях импортирования при взаимодействии с социокультурно обусловленными

ми, особенно неформальными, институтами. Это отнюдь не значит, что подходы раздаточной теории не могут быть использованы в анализе природоохранной деятельности. Если даже признать, что такие подходы применительно к истории России на всем ее протяжении требуют дополнительной аргументации, то они достаточно уверенно могут быть использованы при анализе институциональных природоохранных изменений в СССР, с характерной для него служебной организацией труда.

Предваряя более подробное рассмотрение развития природоохранных институтов и организаций в советский период истории, следует подчеркнуть его важнейшую особенность (хорошо согласующуюся с раздаточной теорией) – ориентацию на модель "человека административного". В качестве основного фактора поведения такая модель предполагает готовность индивида к безусловному подчинению внешним властным целеуказаниям, реализуемым в форме указов, приказов, циркуляров, регламентов, в сочетании с крайне ограниченной свободой выбора. "Человеку административному" (как показано в гл. 1) не свойственны инновационные действия и стремление к новой информации; подмена инициативы и личной ответственности послушанием перед требованиями вышестоящих органов порождает как приспособленчество, так и оппортунизм на индивидуальном уровне, которые воспринимаются как умение жить. На заключительной стадии советского периода такая модель поведения, заменившая собой инновационный порыв революционно настроенных акторов начала XX в., стала доминирующей, что во многом способствовало системному кризису и распаду СССР.

**Типизация природоохранных институтов в бывшем СССР.** В соответствии с теорией раздаточной экономики могут быть выделены следующие группы природоохранных институтов: природоохранные раздачи, природоохранные сдачи, административные жалобы на нарушение природоохранного законодательства, а также специфические финансовые институты, связанные с перераспределением государством природной и экологической ренты.

Природоохранные раздачи, в отсутствие института частной собственности, применялись ко всем видам материальных и нематериальных объектов, а также чинов и должностей. В рамках вертикально интегрированной системы хозяйства СССР раздаче подлежали правомочия по распоряжению и использованию природных ресурсов, а также по использованию природной и экологической ренты. Институты раздач включали в себя: юридические природоохранные нормы и правила по использованию природных ресурсов, а также

юридические документы на обладание правомочиями по использованию природных благ, в том числе правила владения розданными природными благами, условия использования розданных благ, право их возврата. Раздаче подлежали государственные природоохранные инвестиции на всех уровнях территориальной организации, конкретные природные объекты через их закрепление за природопользователями (включая особо охраняемые природные территории), разрешения на получение конкретного природного сырья, права на выбросы и сбросы загрязняющих веществ. Раздавались также правомочия от имени будущих поколений – через механизм государственной экологической экспертизы. Для осуществления раздач функционировали соответствующие государственные природоохранные организации.

Природоохранные сдачи выступали как обязательное дополнение раздач в природоохранной сфере, поскольку невозможно раздать какие-либо блага, предварительно не аккумулировав их. Институт сдач включал в себя следующие элементы: блага, услуги, ресурсы, которые подлежат сдаче, и те функции, которые подлежат обязательному выполнению; юридические нормы и правила, регулирующие деятельность по сбору материальных и нематериальных благ, а также служебная организация труда; нормативная система, на основе которой производится взимание материальных и нематериальных благ. Сдачи обеспечивали консолидацию материальных благ и ресурсов для последующего их перераспределения через раздачи. В природно-ресурсном секторе такая консолидация осуществлялась в форме государственного присвоения извлекаемой природной ренты. В конце 80-х годов были предприняты первые попытки изоляции части извлекаемой природной ренты от бюджетов на финансирование природоохранных мероприятий. Для этого была создана единая система экологических фондов, где аккумулировались платежи за загрязнение окружающей среды. Такая система обеспечивала функционирование сдаточно-раздаточного процесса в природоохранном секторе.

Административные жалобы на нарушение природоохранного законодательства выполняли функцию обратной связи. Жалобы были гражданские, поступающие от населения в органы управления, и управленческие, исходящие с нижних звеньев на более высокий уровень. Институт административных жалоб был закреплен юридическими нормами и правилами, регламентирующими порядок работы с жалобами, правила их приема и прохождения, предметы обжалования и т.д. Для природоохранной деятельности этот институт был крайне важен, поскольку в рамках вертикально интегрированной советской экономики и однопартийной идеологической системы только

он в какой-то мере обеспечивал участие населения в природоохранной деятельности.

К специфическим финансовым институтам раздаточной экономики относились денежное обращение, ценообразование, государственный бюджет. При этом на все, что сдается и раздается, цена устанавливалась на государственном уровне. Особенности финансовых институтов раздаточной экономики обусловили приоритетность разработки методов централизованного перераспределения материальных активов по территориям и отраслям. С этих позиций разрабатывались методы и экономической оценки эффективности добычи природных ресурсов, и расчета экологических ущербов. Для обоснования сдаточно-раздаточных потоков использовалась теория трудовой стоимости, которая не признавала экономической ценности всего, что не создано трудом человека, в том числе и природных ресурсов.

**Особенности природоохранных институтов и организаций.** В СССР природоохранное управление рассматривалось преимущественно через призму улучшения планирования природопользования, которое осуществлялось и контролировалось государственными организациями, вертикально интегрированными в рамках отраслевых министерств и ведомств. Баланс между раздачами и сдачами осуществлялся на основе государственных планов развития народного хозяйства, при разработке которых учитывались мероприятия по рациональному использованию, охране и воспроизводству природных ресурсов. Поскольку сами планы базировались на использовании природных ресурсов, то природопользование рассматривалось как одна из составных частей планирования народного хозяйства. Природа была важнейшим объектом раздач.

Основную координирующую роль в природоохранном управлении играли органы КПСС, обеспечивающие территориальное межотраслевое взаимодействие. Вертикально интегрированные организационные структуры осуществляли действие институтов раздач (материальных, информационных и иных ресурсов) и сдач (выпускаемая продукция), а также, в меньшей степени, административных жалоб. В качестве природоохранных механизмов применялись: партийное (со стороны КПСС) организационно-идеологическое воздействие, заслушивание руководителей в органах исполнительной власти, премирование и депремирование руководителей, обращение в отраслевые министерства, весьма незначительные штрафы и иски. Общественные природоохранные организации (в первую очередь Всероссийское общество охраны природы – ВООП) дополняли сдаточно-раздаточную систему, обеспечивая моральное воздействие на нарушителей природоохранного

законодательства.

В 80-е годы по мере роста экологических проблем и повышения сложности планово-централизованного управления СССР как единым механизмом выход из ситуации искали в перераспределении полномочий между органами государственной власти различных уровней территориальной организации. В плановых разработках акцент переносился с планирования объектов производства отдельных видов продукции на планирование социально-экономического развития территорий [121. С. 84]. Однако передача на региональный уровень природоохранных полномочий (визирование природоохранных планов предприятий, заслушивание отчетов руководителей и т.п.) носила ограниченный характер и не сопровождалась адекватной передачей прав по перераспределению материальных и денежных потоков, что в условиях сдаточно-раздаточной экономики означало отсутствие реальной власти<sup>25</sup>. Природоохранное планирование на региональном уровне сводилось к обобщению проектов планов природоохранной деятельности основных природопользователей, их своду и более или менее реальным краткосрочным прогнозам в природоохранном разделе регионального плана социально-экономического развития. Разработка территориальных комплексных схем охраны природы (ТЕРКСОП) хотя и внесла определенный вклад в теорию природоохранного планирования практически не повлияла на практику управления природоохранной деятельностью.

Природоохранные государственные организации в таких институциональных условиях не могли эффективно взаимодействовать друг с другом, их полномочия часто дублировались, а возложение на них новых функций не сопровождалось изменением их положения в сдаточно-раздаточных схемах. Эти особенности природоохранного управления отчетливо прослеживаются в сложившейся к 1988 г. структуре природоохранных организаций Ярославской области. Такая схема, в которой функции природоохранного управления выполняли 393 человека [259], весьма типична для Центральной зоны России (рис. 2.2).

В конце 80-х годов была предпринята последняя попытка эволюционного реформирования раздаточной модели экономики в отсутствие института частной собственности на основе повышения инновационной активности людей за счет усиления роли трудовых коллективов (выборы руководителей и т.п.). Однако суть идеологизированной

---

<sup>25</sup> В общем виде наблюдалась характерная тенденция: стремление делегировать "вниз" ответственность без передачи сдаточно-раздаточных полномочий.

сдаточно-раздаточной экономики не изменялась: человек продолжал рассматриваться в роли "человеческого фактора".

Для природоохранной сферы это были годы подъема и политического внимания со стороны государства, поскольку повышение экологической безопасности и активность людей в этих вопросах соответствовали декларируемому лозунгу построения "социализма с человеческим лицом". В 1988 г. были созданы государственные комитеты СССР и РСФСР по охране природы как центральные органы государственного управления в области охраны природы и использования природных ресурсов. Сразу же стала формироваться система территориальных органов, и к концу 1989 г. было создано уже 72 региональных комитета по охране природы, весьма однотипных по структуре и находящихся в двойном подчинении – Госкомприроды РСФСР и субъектов Федерации.

Новая система природоохранных организаций была призвана повысить территориальную координацию природоохранной деятельности отраслей и ведомств. Однако сложившиеся к тому времени природоохранные институты не были в чистом виде институтами раздачи и сдачи – природоохранное контрольное и экспертное лишь косвенно могли воздействовать на материально-финансовые потоки; только частично мог быть обеспечен и институт административных жалоб. Поэтому новые организации слабо вписывались в существовавшие институциональные матрицы. Об этом свидетельствуют многочисленные реорганизации Госкомприроды РСФСР (три раза с 1989 г. по 1991 г.), а также то, что вплоть до 1991 г. не было утверждено Положение о комитете. Отраслевые природно-ресурсные ведомства продолжали эксплуатировать природные ресурсы и сами же контролировали свою деятельность. Крайне низкими оставались и фискальные возможности природоохранных органов. Например, за природоохранные нарушения в конце 80-х годов можно было только штрафовать руководителей промышленных предприятий на сумму до 100 руб. и направлять жалобы в отраслевые министерства.

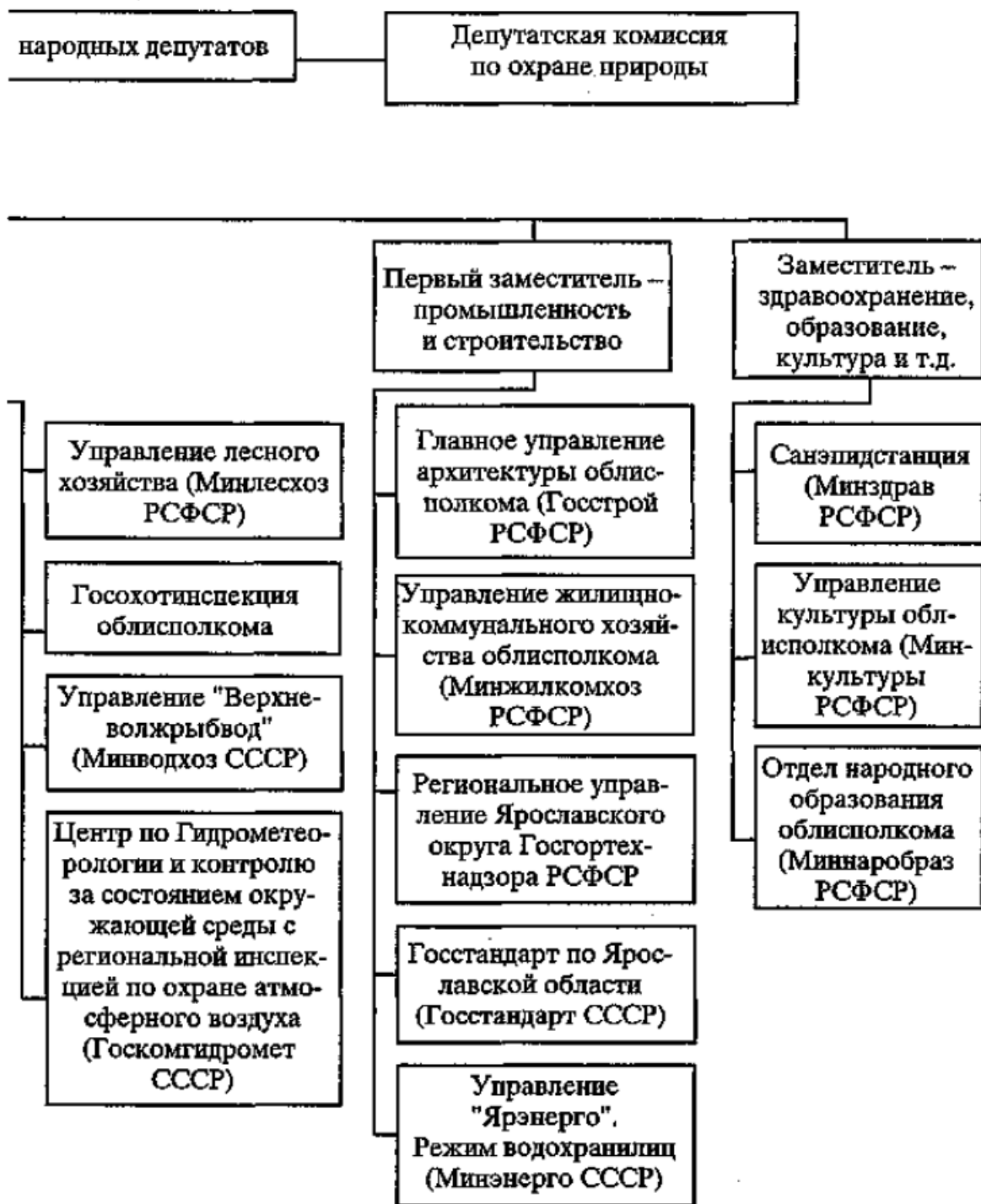
Для укрепления своих позиций в условиях сдаточно-раздаточной экономики система Госкомприроды РСФСР стремилась стать новой отраслью народного хозяйства, ориентируясь преимущественно на осуществление независимого природоохранного контроля и экологической экспертизы как на новые отраслевые природоохранные институты. Жизненно необходимым для вновь созданной системы природоохранных организаций в условиях сдаточно-раздаточной экономики было прямое участие в сдаточно-раздаточных материальных и финансовых потоках. Именно поэтому в начале 90-х годов был активно





Рис. 2.2. Структура регионального управления в природоохранной сфере в Ярославской обл. (1988 г.)

импортирован институт платного природопользования, тем более что важность этого не вызывала сомнений у большинства специалистов [62; 129]. Следует подчеркнуть, что внедрение платежей за загрязнение окружающей среды даже в 1990 г. большинством работников природоохранных органов воспринималось отнюдь не как инструмент побуждения природопользователей к активной природоохранной дея-



тельности. Эти платежи рассматривались, скорее, как новый институт сдач, ориентированный на изоляцию части материальных и финансовых потоков в рамках вновь созданной природоохранной отрасли для последующих раздач на природоохранные цели, через изолированную от бюджетного процесса систему экологических фондов. Также активно в тот период внедрялись платные услуги, например, по выполнению химико-аналитических работ. Для оценки природоохранной

деятельности разрабатывались отраслевые показатели. Подобная политика проводилась и другими природно-ресурсными министерствами и ведомствами, которые формировали природоохранные институты в собственных интересах.

Развитие природоохранных институтов и организаций в рамках сдаточно-раздаточного хозяйства не могло быть иным. Вертикально интегрированные системы государственных организаций в условиях нарастающего социально-экономического кризиса стремились к выживанию, для чего корректировали институциональное пространство с целью перераспределения природной ренты в интересах своего собственного развития. Иными словами, они стремились к достижению максимально возможной регулирующей роли в отраслевой сдаточно-раздаточной системе народного хозяйства, а также к сохранению искусственно заниженных цен на природные ресурсы и минимизации природоохранных расходов при невнимании к социокультурным особенностям территорий. И, разумеется, создание еще одной сдаточно-раздаточной вертикали в виде системы природоохранных органов было для них невыгодным.

Анализ развития природоохранных институтов и организаций в период, предшествующий началу активных рыночных реформ, показывает, что в рамках планово-распределительной экономики повысить эффективность управления природоохранной деятельностью было невозможно. Основная причина этого состояла в доминировании в обществе сдаточно-раздаточной институциональной матрицы, для которой характерна поведенческая модель "человека административного" со слабой инновационной активностью и высокой мотивацией к деструктивному поведению при малейшем ослаблении контроля со стороны государства. Такая институциональная организация не позволяет обществу отвечать на вызовы процессов глобализации и обеспечить переход на постиндустриальную модель развития, основу которой составляет высокая ценность человеческого капитала и ответственное поведение индивидов.

Следует отметить, что в тот период экологическая этика рассматривалась как часть общей господствующей коммунистической идеологии. Между тем экологически этическое поведение индивидов даже в рамках широко пропагандируемого "морального кодекса строителя коммунизма" не находило гарантий. В какой-то степени это могло быть компенсировано через ужесточение авторитарного государственного контроля поведения каждого человека, который, однако, уже невозможно было осуществить по причине все возрастающих издержек на его реализацию. Поэтому в обществе

нарастали тенденции деструктивного поведения. Все больше людей стремились получить дополнительные выгоды за счет нарушения общепринятых норм и правил. В природопользовании это отразилось в таких явлениях, как усиление нелегальной вырубке лесов, захламление территорий отходами, браконьерство. Вследствие снижения дисциплины труда стали повышаться риски техногенных катастроф.

### **2.3.2. Природоохранные институциональные изменения на этапе трансформации российского общества**

Реформы, начатые в России в начале 90-х годов, все чаще характеризуются как революционные [230]. Возникший кризис оказался масштабным и глубоким. Отказ от советской модели развития означал не только изменение политического строя и типа хозяйства, но также распад прежнего государства и образование нового. В ходе активных рыночных преобразований деньги из формы учета и контроля превратились в форму измерения капитала, а складывающиеся на рынках цены стали главными индикаторами мотивации субъектов хозяйственной деятельности. Трансформационные процессы нарушили институциональные взаимодействия. В зависимости от того, насколько формальные природоохранные институты опирались на систему стимулов, требующих идеологической приверженности советской эпохи, они подвергались разложению.

Скорость изменения формальных институтов существенно превышала трансформацию неформальных. Вследствие этого развивался устойчивый конфликт между сохраняющимися неформальными институтами и новыми формальными, поскольку те и другие часто были несовместимы друг с другом. В условиях революционных реформ победители стремились немедленно заменять существующие старые неформальные ограничения новыми формальными правилами. Часто такая замена игнорировала глубоко укоренившееся культурное наследие, которое служит основой многих неформальных институтов. Выходом из подобной ситуации в общем виде, как отмечал Д. Норт [166], может быть реструктуризация с течением времени всех институтов, как формальных, так и неформальных, что приводит к возникновению нового, гораздо менее революционного равновесия.

В краткосрочной же перспективе в России начался возврат к привычным для людей ограничениям, иногда на более ранних стадиях развития, чем те, что были до начала реформирования; кроме того усилились тенденции деструктивного поведения индивидов. Это выразилось в нарастании криминализации и коррупции (в том числе и в природоохранной сфере). По данным ООН, Россия по показателю

чистоты власти к 2000 г. занимала 49-е место из 52 обследованных стран – хуже обстояли дела в этом вопросе только в Колумбии, Боливии и Нигерии [213]. Причины этого достаточно широко освещены в современной литературе [146; 256]. Рассмотрим их подробнее.

Наиболее существенную роль играет несоответствие сохраняющихся структур сознания и привычек требованиям модернизации на постиндустриальном этапе развития. Для большинства россиян важнейшими являются справедливость и патерналистские ценности, а ценности успеха существуют лишь для 20-25% населения. В российском обществе все еще широко распространены стереотипы: народ – бедные, богатые – не народ, бедный – значит честный; у значительной части населения не преодолен катастрофизм сознания, не сформирована ассоциация с национально-государственными интересами<sup>26</sup>. Также нельзя не отметить и то, что для России (особенно на сельских территориях) характерно доминирование неформальных отношений над формальными нормами и правилами. Реформы серьезно сдерживаются традиционными авторитарными представлениями о власти как о неограниченном праве территориальных "хозяев" распоряжаться всем и вся в своих "вотчинах". Как отмечает В.Г. Федорова, основная часть правящих элит России – выходцы из деревень [256] с соответствующей культурной традицией, для которой характерны универсальность и чувство хозяина. Им кажется, что они понимают во всем, от сельского хозяйства до живописи, что все проблемы разрешимы на основе жизненного личного опыта и виноват лишь тот, кто не сумел их решить. Они чувствуют себя "хозяевами" на своем дворе, и множество мелких хозяйчиков правят на своих дворах с использованием сдаточно-раздаточных, привычных для них механизмов, не забывая демократическую риторику, как прежде они не забывали социалистическую.

От демократии такое правление отделяют отсутствие чувства компромисса, круговая порука, нетерпимость, слабое осознание ответственности перед избирателями, неуважение к личности. При выработке коллегиальных решений доминирует стремление получить поддержку собственной позиции любым путем. Более всего такая власть ценит лояльность. Но в сложном, структурированном и многообразном мире такие качества становятся препятствием развития, закрепляют архаику. Это существенно сдерживает становление современной либеральной этики, носителями которой должны стать

---

<sup>26</sup> Доклад группы "Социокультурная идентификация" на заседании "Способы ликвидации угроз и ответа на вызовы" в Центре стратегических разработок (<http://www.csr.ru/conferences/dragun.html>).

сообщества новых менеджеров и наемных работников.

Негативную роль играет и девиантность общества. В революционные периоды количество преступлений в обществе многократно возрастает в результате растущей поляризации на тех, кто сохраняет позитивный ценностный потенциал, и тех, кто использует революцию для высвобождения из-под "гнета" культурных привычек и социальных норм. В 90-е годы людям, привыкшим к стереотипам служебного поведения советского периода (когда государство гарантировало "светлое будущее" и брало на себя значительную долю социальных забот, требуя за это послушания), было предложено решать свои проблемы самостоятельно, не полагаясь на государство. Это было воспринято как свобода от всего – государства, общества, морали, и постепенно криминальные формы выживания стали осваиваться вполне обычными людьми. Как следствие, возросла терпимость к девиантному поведению, что еще более укрепило систему неформальных отношений в российском обществе, где их роль и так была традиционно велика.

Признание факта революционных изменений в обществе имеет крайне важный методологический аспект для изучения управления природоохранной деятельностью и происходивших институциональных изменений. Трансформация общественных систем, неустойчивость и общая нестабильность, разрушение привычных стереотипов мышления и моральных установок, к чему была абсолютно не готова подавляющая часть населения страны, кардинально повлияли на характер природопользования. "Человек административный", избавившись от опеки государства, стал активно приобретать черты "человека экономического", преследующего личную выгоду и стремящегося избавиться от любых социальных и экологических издержек. Отсутствие у большинства бывших советских граждан религиозно-этических ограничений, норм предпринимательской этики в целом способствовало не построению цивилизованных рыночных отношений, а активизации деструктивного поведения. Иными словами, такое сочетание качеств фактически привело к формированию "человека безответственного", готового при любой возможности нарушить природоохранные правила, условия контракта и т.п., если это принесет ему сегодня пользу, хотя бы кратковременную, и за счет других членов общества или будущих поколений.

Институциональный кризис природоохранного управления проявился в значительном снижении инвестиций в сфере природоохранной деятельности, что было обусловлено объективными (падение общей эффективности экономики) и субъективными причинами. Так, в 90-е годы получило распространение мнение о нецелесообразности

природоохранных издержек вообще, за исключением особо опасных ситуаций. Для многих российских управленцев и политиков в тот период истории были типичны два тезиса с одинаково ошибочными выводами: 1) вопросы рационального природопользования тождественны проблемам технократически понимаемой защиты окружающей среды, поэтому в условиях кризиса с ними можно временно подождать, так как загрязнение окружающей среды и так уменьшилось; 2) самодостаточность механизмов рыночного регулирования, несмотря на несовершенство или отсутствие реальных рынков, в том числе товаров и услуг природоохранного назначения. В этих условиях сократилось финансирование природоохранных организаций, которые в значительной степени стали ориентироваться на индивидуальное выживание.

Развитию институционального кризиса способствовала потеря эффективности ранее используемых природоохранных механизмов (инструментов), что проявилось уже в начале революционных преобразований: были отменены заслушивания в советских и исполнительных органах власти, перестали депремировать руководителей хозяйственных организаций, визировать внутренние планы предприятий и т.п. Снизилась эффективность административных штрафов за природоохранные нарушения для природопользователей: в новых условиях они стали несоизмеримо малы относительно реальных доходов новых собственников.

С началом рыночных реформ усилились процессы демонополизации, деконцентрации и децентрализации функций управления природоохранной деятельностью. Основным фактором в этом объективном процессе стала демонополизация принятия решений и исполнительных функций (которыми обладали федеральные министерства и их территориальные органы). Демонополизация включает два элемента: деконцентрацию (передача функций по вертикали, которая сопровождается усилением роли территориальных природоохранных органов субъектов Федерации) и децентрализацию (передача функций по вертикали и горизонтали, которая ведет к перераспределению ответственности к региональным и местным органам власти). Следствием этого стала принципиальная невозможность в организационном плане реализации концепции природоохранного управления как вертикально-интегрированной отрасли, использующей характерные для советского периода институты раздачи и сдачи.

В условиях ослабления государства и неэффективности формальных институтов возросла роль неписаных правил и договоренностей; неформальные институты начали доминировать над требованиями закона, условиями контрактов и другими ограничениями, а власть все больше переплеталась с собственностью (поскольку для успешной деятельности становилось важнее не выполнять установленные формальные правила, а знать тех, кто отвечает за принятие решений, т.е. уметь заключать с ними неформальные контракты). Это выражалось в появлении массы неформальных договоренностей в природоохранной сфере между конкретными чиновниками и руководителями предприятий-природопользователей. Сложилась питательная среда для развития разнообразных "нестандартных" форм – неплатежей за загрязнение окружающей среды, нецелевого использования бюджетных средств, неформальной торговли налоговыми освобождениями, вторичной занятости, скрытой оплаты труда и т.п. Неформальные<sup>27</sup> модели взаимодействия, включающие в себя неявные контракты и теневые практики, в 90-х годах стали играть существенную роль во взаимоотношениях государственных природоохранных организаций и природопользователей. С одной стороны, такие отношения позволяли с меньшими потерями приспосабливаться к новым условиям, с другой – снижали эффективность природоохранной деятельности уже в среднесрочной перспективе.

#### ***Особенности импортирования природоохранных институтов.***

В качестве выхода из создавшегося институционального кризиса уже в начале 90-х годов начали импортироваться природоохранные институты. Этот процесс имел ряд особенностей.

1. Доминировал импорт природоохранных институтов из экономически развитых государств со сложившимися демократическими традициями. Этому способствовала существенная финансовая поддержка стран-доноров и международных финансовых организаций. Примером могут служить активно разрабатываемые в России в 90-е годы национальные и региональные планы действий по охране окружающей среды (НПДОС и РПДОС). Оценивая в целом их позитивную роль, следует отметить, что их общим недостатком было невнимание к социокультурным особенностям территорий: как правило, не учитывались традиции природопользования, прежде всего, коренного населения. В программных разработках не выполнялся анализ реальных последствий имплантации новых природоохранных

---

<sup>27</sup> Здесь и далее термины "неформальные отношения", "теневые практики" и т.п. употребляются как нейтральные, без какой-либо оценочной нагрузки.



институтов в существующие территориальные институциональные матрицы, не прорабатывались меры по минимизации транзакционных издержек импортирования институтов. В результате в регионах России многие предлагаемые природоохранные механизмы, хорошо зарекомендовавшие себя в иных социокультурных условиях, отторгались в явной или неявной форме.

2. Активно эксплуатировался миф о скором экономическом росте и обязательном притоке инвестиций в экономику, которые надо будет регулировать и ограничивать с экологических позиций. Фактически не принимались во внимание такие явления, как продолжительные трансформационные процессы в обществе, неизбежность борьбы за привлечение инвестиций для производства товаров и услуг, в том числе и природоохранного назначения (особенно для разработки новых природоохранных технологий), необходимость стимулирования инновационной активности в природоохранной сфере. Следствием господствовавших установок стало нарастание кризисных явлений в управлении природоохранной деятельностью, особенно на отсталых и депрессивных территориях.

3. Под лозунгом создания эффективной системы государственного природоохранного рыночного регулирования импортируемые формальные природоохранные институты на волне реформ стремились применять значительно шире, чем в самих странах-донорах. Например, на законодательном уровне с целью обеспечения экологичности хозяйственной деятельности в 90-е годы в России институту экологической экспертизы был придан всеобъемлющий характер. По сути, законодательство требовало с природоохранных позиций регулировать практически любой вид хозяйственной деятельности. Тогда многим специалистам создание такого универсального инструмента природоохранного управления казалось прорывом в обеспечении прав граждан на здоровую среду обитания, тем более что он вполне соответствовал сложившимся в советский период истории стереотипам административно-командного управления. Более того, экспертизу хотели дополнить механизмом комплексного лицензирования.

Основные недостатки этих весьма важных природоохранных институтов состоят в непроработанности вопросов формализации и границ применения, что способствует созданию питательной среды для заключения неформальных контрактов между природопользователями и контролирующими природоохранными организациями. Существует и более глубокая причина целесообразности формализации и определения границ (ни в коем случае не отказа!) применения экспертизы и

лицензирования в природоохранной сфере: всеохватывающее и безусловное их внедрение по сути означает полную зарегулированность рынка, а значит – фактическую ликвидацию рыночных отношений.

4. Доминировало в явной или неявной форме стремление укрепить природоохранное управление в сдаточно-раздаточном варианте. В качестве важнейших механизмов сдач-получения дополнительных финансовых ресурсов на природоохранные цели предлагалось увеличение спектра платежей за загрязнение окружающей среды (платежи за шумовое, электромагнитное и др. виды загрязнений, вплоть до весьма экзотических), расширение границ лицензирования, внедрение всеобщего и обязательного экологического страхования. Для организации раздач – укрепление системы внебюджетных экологических фондов с приданием им банковских функций [311].

Таким образом, в 90-х г. XX в. институциональные природоохранные изменения не выходили за рамки реформирования сдаточно-раздаточной отраслевой модели развития без изменения ее сути. Природоохранные институты, не связанные с отраслевым регулированием сдаточно-раздаточных потоков, не принимались к импортированию (ссылались на их неактуальность, несоответствие задачам природоохранных организаций и т.п.). В результате фактически не поддерживались целые группы природоохранных институтов, обеспечивающих участие индивидов в природоохранном управлении, а также консолидацию усилий на местном уровне. На государственном уровне не придавалось значения разработке и внедрению конвенциональных механизмов в природоохранной сфере, когда решение экологических проблем осуществляется через взаимодействие и согласование поведения индивидов, которые выступают партнерами, инициаторами, генераторами идей, а не оппонентами природоохранных организаций. В результате обострились проблемы позиционирования россиян в природоохранной деятельности, слабости гражданского участия, отсутствия политического и социального опыта взаимодействия различных социальных групп, политических и религиозных сил, движений и организаций.

Следует отметить, что в мировой практике известно более 50 форм общественного участия в природоохранной деятельности (наиболее распространенные из них приведены в табл. 2.4). Часть этих социальных механизмов применялась в России и раньше, что обусловило возмож-

**Таблица 2.4. Формы участия населения в принятии экологически значимых решений [27]**

Принцип участия	Характер участия	Форма участия
Гражданское управление	Реальные полномочия	Референдум Сходы
Делегирование полномочий		Создание координационных или консультативных советов (социальное партнерство)
Партнерство		Общественные слушания. "Круглые столы". Неформальные встречи
Учет мнения	Символическое участие	Демонстрационные проекты
Консультация		Семинары-тренинги и деловые игры
Информирование		Информирование населения через различные каналы и формы
Терапия		
Манипулирование		

ность не только импорта зарубежного опыта, но и заимствование собственного опыта (например, казачий круг, советы старейшин и др.). По мнению Е.А. Бондарчук [27], наиболее эффективными механизмами внедрения социальных институтов являются программы поддержки общественных инициатив в природоохранной сфере в сочетании с системой конкурсного распределения грантов, что в России стало прерогативой в основном международных фондов и неправительственных организаций. В государственных природоохранных организациях общественность преимущественно воспринималась как источник раздражения. Об этом свидетельствовали периодически предпринимавшиеся попытки государственных организаций зарегулировать (а по возможности и замкнуть на себя) финансовые потоки грантовой поддержки, ограничить и регламентировать доступ общественности к экологической информации. Тем не менее на волне демократизации в начале 90-х годов общественных лидеров стали включать в общественные советы при комитетах по охране окружающей природной среды, привлекать к экологической экспертизе.

Особенности природоохранных институциональных изменений в России первой половины 90-х годов нашли свое отражение в Законе РФ "Об охране окружающей природной среды" (от 19 декабря 1991 г.), а также в его последующих редакциях. Закон отличался декларативностью из-за невозможности совместить желаемые демократические природоохранные изменения с реалиями институциональной ситуации. Дело в том, что по ряду основных направлений развития не были выработаны общие правила (например, по проблеме купли-продажи земли); параллельно сосуществовали нормы, находящиеся друг с

другом в явном противоречии, что открывало простор для их произвольного толкования и применения. Как было показано, природоохранные институциональные изменения в тот период происходили в контексте попыток корректировки сдаточно-раздаточной институциональной матрицы без изменения ее внутреннего содержания. Сохранившаяся высокая степень взаимозависимости власти и собственности, корпоративная приватизация основных финансовых и материальных потоков создали предпосылки становления (вместо советской) олигархической модели развития, что обусловило выбор и соответствующего сценария природоохранных институциональных изменений.

### ***Организационные изменения в природоохранном управлении.***

Они осуществлялись в русле характерных для того периода истории трендов институционального развития: с одной стороны, наблюдались постоянные попытки создания вертикально интегрированной природоохранной отрасли с собственными сдаточно-раздаточными потоками; с другой – в субъектах Федерации отчетливо прослеживалось стремление сформировать региональные территориальные корпорации. Последние стремились увеличить свое относительное обособление в рамках институционального пространства России, что органично предполагало создание подконтрольных региональным властям природоохранных организаций. При этом основные конфликты между природоохранными организациями разного уровня подчиненности наблюдались относительно обладания набором правомочий по регулированию сдач и раздач. Например, борьба шла за право распределения средств экологических фондов, в то время как сама функция сбора экологических платежей охотно делегировалась. В организационных изменениях начала 90-х годов на региональном уровне можно выявить три основных сценария (катастрофический, консолидированный и сбалансированный); выбор конкретного сценария во многом определялся сложившейся политической конъюнктурой.

***Катастрофический.*** Управление природоохранной деятельностью в катастрофическом режиме предполагало мобилизационный тип организации и возрастание роли вертикально интегрированных полувоенных структур, в том числе Министерства по чрезвычайным ситуациям (МЧС). Неизбежно усиливались мобилизационные методы и в работе природоохранных организаций: возрастала централизация принятия решений; правомочия по природоохранному контролю и экологической экспертизе концентрировались в территориальных органах федерального подчинения. Функции управления использованием основных природных ресурсов (лицензирование, разрешения, создание отраслевых

фондов – водного, воспроизводства минерально-сырьевой базы и др.) выполняли федеральные отраслевые ресурсные службы. Применение экономико-правовых методов защиты окружающей среды фактически замораживалось. Администрации субъектов Федерации фактически устранялись от участия в природоохранном управлении.

*Консолидированный, или смешанный.* Концентрация полномочий в природоохранной сфере в территориальном органе двойного подчинения: администрации субъекта Федерации и Минприроды России. Это снижало конфликты при осуществлении государственного природоохранного управления федерального и регионального уровней в условиях дублирования функций, а также неопределенности распределения полномочий на природные ресурсы между федеральным центром и субъектами Федерации. Основным недостатком состоял в одновременной зависимости природоохранных контрольных служб как от федеральных, так и региональных органов управления, что неизбежно ставило их в двусмысленное положение. Также усложнялась организация бюджетного финансирования из различных источников.

*Сбалансированный.* Полномочия в природоохранной сфере распределялись между организациями федерального и регионального подчинения в соответствии со специальными соглашениями между центром и субъектами Федерации. При этом государственные экологический контроль и экспертизу, независимые от региональной администрации, осуществлял специально уполномоченный территориальный орган Минприроды России. Также создавался природоохранный территориальный орган в составе региональной администрации. Его основными функциями были: формирование региональной экополитики; развитие региональной нормативно-правовой базы; учет и оценка природных ресурсов; разработка и реализация региональных экологических программ. К преимуществам такого сценария следует отнести более полное соответствие федеративному устройству государства. Среди недостатков – слабость законодательного, нормативного правового и информационного обеспечения; неопределенность отношений в использовании природной ренты между центром и регионами.

Такое относительное многообразие существовало до середины 90-х годов, когда на федеральном уровне была прекращена практика создания природоохранных органов двойного подчинения (федерально-региональных). В результате в большинстве регионов стал доминировать "сбалансированный" сценарий развития природоохранных организаций. Территориальную координацию в природно-ресурсной сфере стали осуществлять региональные администрации, где были организованы соответствующие структурные подразделения. В работе природоохран-

ных организаций, особенно после создания в середине 90-х годов Госкомэкологии РФ, усилились контрольно-экспертные функции. Их попытки превратить систему платежей за загрязнение окружающей среды и внебюджетные экологические фонды в сдаточно-раздаточный отраслевой механизм перераспределения государственных финансовых и материальных потоков были реализованы лишь частично, поскольку встретили сопротивление других федеральных органов власти и особенно субъектов Федерации.

Несмотря на неустойчивость институциональной среды 90-х годов в качестве характерной особенности того периода следует назвать рост экологической активности общества, что отразилось в увеличении численности некоммерческих природоохранных организаций (НКО). Для развития НКО в тот период характерны конфликты с природоохранными государственными организациями, не привыкшими к конструктивному диалогу с гражданами. Тем не менее в первой половине 90-х годов ситуация постепенно улучшалась, в частности, по реализации права на получение информации, по привлечению к участию в подготовке решений и др. В тот период появились прецеденты, когда природоохранные НКО реально влияли на принятие политических решений. Так, был проведен ряд удачных кампаний (в том числе референдумы) по ограничению строительства экологически опасных объектов в ряде регионов страны; многие влиятельные политики вошли во власть на экологической волне при поддержке НКО. Однако попытки создания влиятельных политических партий и движений не были успешными (опыт социально-экологического союза, "Кедра" и др.). Поэтому реальное влияние НКО на природоохранные институциональные изменения было весьма незначительным.

***Особенности воздействия сложившихся природоохранных организаций на природоохранные изменения.*** В период ускоренной трансформации российского общества, с характерным для этого периода нарастанием институциональных противоречий, система государственного управления резко снизила свою эффективность, в том числе и в природоохранной сфере. При неразвитости в России институтов гражданского общества реальное воздействие на институциональные природоохранные изменения в тот период оказывали в основном государственные организации. Именно они обеспечивали выполнение природоохранного законодательства, в том числе и посредством импортирования природоохранных институтов. Особенностью деятельности государственных природоохранных организаций было стремление укреплять привычные для них сдаточно-раздаточные принципы регулирования в сфере рационального

природопользования и охраны окружающей среды. В условиях снижения в стране общей эффективности формальных институтов и возрастания роли неписаных правил и договоренностей государственные природоохранные организации пытались "встроить" импортируемые природоохранные институты в существующие территориальные институциональные сдаточно-раздаточные матрицы. В результате подобной адаптации многие механизмы природоохранного регулирования, весьма эффективно используемые в большинстве стран мира, на российской почве изменялись до неузнаваемости. Снижалась их природоохранная эффективность, нарастали негативные последствия их применения; в отдельных случаях все это приводило к дискредитации самой идеи природоохранной деятельности.

Рассмотрим основные проявления таких институциональных деформаций на примерах использования наиболее распространенных и безусловно необходимых для природоохранного управления механизмов.

*Расширение масштабов природоохранного лицензирования.* Нормативно-правовые документы Госкомэкологии РФ второй половины 90-х годов предполагали лицензирование видов деятельности, оказывающих воздействие на окружающую среду. Их перечень был настолько широк, что практически любая организация или предприниматель должны были получать такую лицензию. Даже когда этот перечень не был зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ, во многих региональных природоохранных комитетах продолжали выдавать лицензии на платной основе, в том числе комплексные. Характерно, что природоохранное лицензирование на базе индивидуальных разрешительно-запретительных подходов рассматривалось как важнейший механизм экополитики. В ведомственных обосновывающих документах прослеживались устойчивые тенденции расширения (как минимум несокращения) перечня лицензируемых видов деятельности и пренебрежения принципами формализации процедур лицензирования. Возможность замены лицензирования другими (менее угнетающими рынок) инструментами природоохранного регулирования не рассматривалась.

Следует отметить, что в странах с демократическими традициями важность поиска подобных механизмов осознана достаточно давно. Так, один из ведущих специалистов Германии в сфере управления природоохранной деятельностью Wicke Lutz [462] еще в 1991 г. подчеркивал, что неограниченное лицензирование способно ликвидировать рынок и привести к всевластию бюрократии. Однако даже в кругах российской экологической общественности и

неправительственных организациях стремление к всеобъемлемости лицензирования с природоохранных позиций не воспринималось как угроза гражданским правам.

*Индивидуальный подход в практике экологической экспертизы.* В процессе экспертизы в России использовался преимущественно индивидуальный подход к рассмотрению проектов, который создает благоприятные условия для заключения неформальных контрактов между природопользователями и чиновниками. В большинстве стран, осознавая такую угрозу, вводят специальные формальные процедуры. Например, объективность рассмотрения проектов повышается в ходе рассмотрения на государственном экспертном совете. Система таких советов (в центре и в регионах) была создана в начале 90-х годов и в России. Однако в новой институциональной среде этот механизм был существенно видоизменен в аспекте снижения его независимости, а во многих регионах от него вообще фактически отказались (либо напрямую, либо косвенно, через заочное оформление протоколов заседаний). В рамках традиционной сдаточно-раздаточной институциональной матрицы экспертный совет воспринимался лишь как инструмент согласований. Не случайно экспертные советы формировались решением руководителя экспертизы; им же назначался и состав экспертной группы по каждому конкретному проекту; в отсутствие четких критериев руководитель экспертизы фактически самостоятельно решал, послать ли проект на рассмотрение экспертного совета, провести ли обычную экспертизу или ограничиться согласованием. В повсеместную практику вошло выполнение экспертиз самими служащими за дополнительную оплату, что было легитимизировано ведомственными инструкциями. Руководители экспертизы могли поставить вопрос об обязательности изучения закупаемого импортного оборудования в действии и выезжать за рубеж за счет фирм, представивших проект на экспертизу и т.п.

*Установление индивидуальных временно согласованных норм выбросов и сбросов загрязняющих веществ (ВСВ и ВСС) и размещение отходов.* Практика природоохранного нормирования в России предполагает установление для каждого природопользователя временно согласованных норм на выбросы, сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов<sup>28</sup>. Их уровень имеет существенное значение для

---

<sup>28</sup> По результатам инвентаризации источников выбросов и сбросов загрязняющих веществ и образующихся отходов предприятие получает ограничительные величины валовых загрязнений, на основании которых разрабатывает проекты норм ПДВ и ПДС. В них фиксируется поэтапное (по годам) снижение фактического уровня негативного воздействия предприятия на окружающую среду с целью доведения его до нормативных величин. После согласования проектов норм ПДВ и



предприятий-природопользователей при разработке проектов норм предельно допустимых выбросов и сбросов (ПДВ и ПДС), а также в определении текущих платежей за загрязнение окружающей среды.

Следует отметить, что используемые в России нормативы качества окружающей среды, основанные на биологических подходах к определению предельно-допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ для компонентов окружающей среды, значительно жестче, чем в европейских странах (по отдельным ингредиентам – до 1000 раз). Они же стали автоматически использоваться и в рыночных условиях, в качестве основы платного природопользования, несмотря на то, что для большого числа нормируемых ингредиентов отсутствуют утвержденные методики лабораторных измерений, а зачастую и сама возможность выполнения замеров. Как показала практика, такое решение было недостаточно обоснованным, ибо не увязанные с состоянием экономики и социальной сферы природоохранные нормативы, более того, даже завышенные относительно требований, существующих в экономически благополучных странах, вместо ожидаемой природоохранной эффективности усилили роль неформальных контрактов между природопользователями и чиновниками природоохранных организаций.

Несмотря на весьма жесткую регламентацию качества сточных вод, подлежащих сбросу в открытые водоемы, и выбросов отводимых газов в атмосферу, состояние большинства экосистем не только не улучшалось за последние десятилетия, но и наблюдалась их деградация. Практически во всех крупных реках Европейской части России зафиксированы превышения ПДК для основных, массово измеряемых элементов. Завышенные относительно других стран, корректируемые в индивидуальном порядке природоохранные нормативы стали ограничивать приток инвестиций. Например, в Республике Марий Эл в 90-х годах одной из причин отказа международных инвесторов в финансировании реконструкции целлюлозно-бумажного комбината – ЦБК (включая строительство современных очистных сооружений) были технически невыполнимые (по мнению ведущих зарубежных экспертов) природоохранные нормативы, а вступать на рискованный путь неформальных договоренностей с местной властью об их ослаблении в этом конкретном случае инвесторы принципиально не захотели. В результате загрязненные стоки с давно переживших свой срок очистных

---

ПДС в природоохранных органах промежуточные валовые выбросы и сбросы загрязняющих веществ получают статус временно согласованных (ВСВ и ВСС) на конкретный год. Наличие у предприятия согласованных проектов норм ПДВ и ПДС служит основным условием получения им разрешения на выбросы и сбросы, которое позволяет ему выплачивать платежи за загрязнение по обычному (не повышенному) тарифу.

сооружений устаревшего предприятия продолжают течь в Волгу. В целом по проектам в секторе водоснабжения и канализации удорожание работ в России, в сравнении с аналогичными проектами в Европе, достигает от 20 до 50% от общей стоимости (в результате необходимости выполнения требований надзорных органов по осуществлению дополнительных стадий очистки воды).

Иными словами, можно сказать, что унаследованный из советского периода истории механизм установления индивидуальных временно согласованных нормативов загрязнения (ВСВ и ВСС) играет в условиях рынка весьма негативную роль не только для экономики, но и для природоохранной деятельности, поскольку тормозит инновации, в том числе и в самой природоохранной сфере, а также стимулирует практику заключения неформальных контрактов между природопользователями и чиновниками природоохранных организаций. Именно во избежание субъективного, коррупционно опасного подхода в большинстве стран мира перешли на природоохранные стандарты, устанавливаемые по территориям с учетом экологической емкости и реальных возможностей промышленности. Так, в восточных землях Германии в начале 90-х годов были установлены "переходные" стандарты сроком на 5 лет. Примечательно, что использование нормативов ПДВ/ПДС в системе платежей за загрязнение окружающей среды, их несоответствие международной практике критикуется в России с начала 90-х годов, однако переход на природоохранные стандарты блокируется до сих пор.

*Частичное индивидуальное освобождение от платежей за загрязнение окружающей среды и размещение отходов.* Такая практика, основанная на невозможности закрытия многих грязных производств, была широко распространена. Она позволяла в обход бюджетных процедур фактически регулировать платежи за загрязнение окружающей среды на региональном и местном уровнях. Это создавало основу для усиления индивидуальных контрактных отношений между территориальными организациями и предприятиями-природопользователями, в том числе в неформальной сфере. Некоторую объективность позволяли создать комиссии по освобождению от платежей, однако этого было недостаточно, поскольку коллегиальность, хотя и несколько ограничивала заключение неформальных сделок, по существу лишь легитимизировала индивидуальный подход. Только запрет на подобную практику и последующая передача функций по взиманию платежей за загрязнение окружающей среды налоговым органам в конце 90-х годов позволили устранить такую институциональную деформацию и повысить рыночную эффективность механизма платежей

за загрязнение окружающей среды.

*Субъективизм и редуccionизм в использовании экологических фондов.* Внебюджетные экологические фонды сыграли значительную роль в выживании природоохранных организаций и экологической инфраструктуры в условиях кризиса. В значительной степени за их счет финансировались многие природоохранные мероприятия в регионах, осуществлялось техническое оснащение природоохранных служб и аналитических лабораторий. Однако этот институт имел и существенные недостатки. Изымаемые у предприятий платежи перераспределялись в виде привычных с советских времен раздач – прямых природоохранных инвестиций. Механизмы кредитования, многоканального финансирования, разработки и реализации целевых программ, как правило, не использовались. Практически повсеместно отсутствовала реальная конкурентность распределения средств, не утверждались приоритеты для инвестиций, ибо большинство чиновников искренне не понимало, зачем такая процедура вообще нужна, если они и так лучше всех знают ситуацию в регионе и знают, кому надо отдать предпочтение при сложившейся политической конъюнктуре.

Особую трудность при распределении средств экологических фондов вызывал вопрос о том, что же такое "природоохранное мероприятие", поскольку трактовка этого понятия (весьма относительного) во многом зависит от взглядов трактующего. Широко практиковался корпоративный подход к использованию экологических фондов: направление средств "своим" фирмам; финансирование проектов без обоснования эколого-экономической целесообразности и без отчетности об освоении средств и оценки их эффективности; прокручивание средств на депозитах доверенных коммерческих банков (полученные в условиях инфляции дополнительные средства, как правило, распределялись негласно); вложение средств в виде учредительных взносов в деятельность акционерных обществ и ТОО при личном или косвенном участии в их деятельности чиновников.

Организационное "совершенствование" деятельности экологических фондов во многих регионах в 90-х годах шло по пути передачи в региональные администрации властных полномочий, прежде всего по регулированию раздач (распределение собранных средств). На практике это мало что меняло: личностный характер распределения раздач, и регулирование величины сдач оставался неизменным (менялись только акторы).

*Расширение практики вознаграждений.* Повсеместное распространение получили различные формы комиссионных, неофициальной оплаты услуг по лоббированию выделения бюджетных средств и

финансирования из экологических фондов. "Вознаграждение" – весьма широкое понятие, которое в условиях современной России включает в себя не только взятки, но и оплату реальной работы по лоббированию интересов компаний и фирм. В некоторых странах, например в США, последнее законодательно регламентировано как одна из профессиональных услуг, а значит прозрачно и подотчетно (включая выплату соответствующих налогов). В России такая деятельность полностью принадлежит неформальной сфере.

*Селективность природоохранного контроля.* Природоохранный контроль стал рассматриваться не только как элемент обратной связи в системах управления, но и как административный механизм, с помощью которого можно решать не только экологические, но и другие самые разнообразные задачи. Это выразилось в усилении избирательности при выборе объектов контроля (часто преобладало стремление проконтролировать наиболее экономически благополучные предприятия) и возрастании субъективизма при проведении проверок. Справедливости ради следует отметить, что распространению этой практики способствовали и достаточно объективные причины. Так, в условиях социально-экономического кризиса, когда многие социально значимые предприятия-загрязнители практически невозможно закрыть, широкое распространение получила практика недосмотров, когда чиновники, призванные следить за выполнением природоохранного законодательства, "закрывают глаза" на явные нарушения. На сельских территориях при осуществлении природоохранного контроля широкое распространение получил подход "свой-чужой". "Свои" – земляки, родственники – контролировались относительно формально, а "чужие" – неугодные для местного сообщества субъекты хозяйственной деятельности (фермеры, предприниматели и др.) – вытеснялись с территории.

*Снижение требований к качеству проектных разработок в природоохранной сфере на фоне увеличения объемов согласований и необходимых для этого аналитических работ.* В природоохранной сфере к основным направлениям проектной и предпроектной деятельности относятся разработка природоохранных разделов проектов новых и реконструкции старых производств, проектов ПДВ/ПДС и экологических паспортов (в значительной степени их дублирующих), выполнение оценок воздействий на окружающую среду (ОВОС). Эти работы, как правило, выполнялись проектными организациями, где существовали специализированные отделы. Однако в 90-х годах при региональных природоохранных органах стали возникать зависимые от них новые организации самой различной

формы собственности (кооперативы, ЗАО и даже учреждения с соответствующими сетями дочерних фирм). Их особенностью была возможность использования "административного ресурса" при лоббировании интересов конкретных природопользователей в природоохранных органах, что позволяло получать конкурентные преимущества за счет неформальных договоренностей, ускорения процесса согласования, уменьшения требований и других способов снижения реальной себестоимости работ<sup>29</sup>. Как правило, специалисты проектных институтов начинали работать через также фирмы, фактически ослабляя, а то и разваливая свои базовые организации. Также в регионах расширялся спектр обязательных аналитических работ (в 2000 г. сюда добавились близкие по содержанию документы МЧС России). Следствием подобных организационных изменений стали практически повсеместная административно регулируемая монополизация рынков услуг природоохранного назначения и создание (в явной или неявной форме) своеобразных "территориальных корпораций". Организации, которые не входили в такие корпорации, вытеснялись с рынка посредством "административного ресурса": усложнения режима согласований, экспертизы и т.п.

Этому способствовали и особенности российского рынка услуг природоохранного назначения, среди которых повышенная зависимость его емкости от эффективности государственного регулирования в условиях слабости институтов гражданского общества, а также особая чувствительность игроков на этом рынке к практике взаимодействия между природопользователями и природоохранными организациями. Исследования эффективности затрат на изготовление природоохранной документации в 1995-1996 гг. в Ярославской области [202] показали, что 97% опрошенных руководителей предприятий рассматривали природоохранную документацию как способ уладить отношения с природоохранными органами, а не как руководство к природоохранным действиям.

Следствия монополизации рынка услуг природоохранного назначения были неоднозначны. На первой стадии, как показали наши исследования в Ярославской обл., вплоть до середины 90-х годов наблюдался постоянный рост затрат предприятий на создание природоохранной документации, и в целом по региону они исчислялись несколькими миллиардами рублей в год (в ценах 1995 г.). Для малых и средних предприятий стоимость разработки экологических паспортов и

---

<sup>29</sup> Это было возможно из-за крайне слабой формализации природоохранных требований в рамках действующего законодательства.

проектов норм ПДВ и ПДС зачастую в несколько раз превышала размер платежей за загрязнение окружающей природной среды. Например, для АО "Балканская звезда" в г. Ярославле затраты на разработку природоохранной документации в 1993 г. составили 2,5 млн руб., а платежи за загрязнение окружающей природной среды исчислялись за этот период в размере 0,157 млн руб.

Однако в ряде регионов достаточно быстро была осознана ограниченность подобной практики в условиях кризиса, поскольку многие предприятия стали просто отказываться от разработки документации, предпочитая платить штрафы. В связи с этим важнейшими задачами следующего этапа развития "территориальных корпораций" стали стремление охватить услугами все предприятия, а также максимально снизить себестоимость природоохранной документации.

В качестве примера создания единой монопольной всеобъемлющей системы разработки природоохранной документации можно привести опыт Кировской области, где широкое распространение получили экологические паспорта предприятий-природопользователей (вставка 1). Следует отметить, что такой подход вполне соответствовал логике сдаточно-раздаточной модели природоохранного управления. Его результатом (в случае стопроцентного успеха) фактически являлись полное административное регулирование любой хозяйственной деятельности, а также доступ сотрудников природоохранных организаций к коммерческой информации природопользователей. Между тем такой подход, несмотря на кажущуюся привлекательность с экологических позиций, таит в себе прямую угрозу потери инвестиций, в том числе и природоохранных.

Для снижения издержек на разработку природоохранной документации, в условиях невозможности повышения монопольной цены на нее, использовались самые разные способы, основные среди которых:

- избирательное ослабление требований к разрабатываемой проектной документации;
- выполнение работ низкоквалифицированными "дешевыми" работниками;
- уклонение от налогов путем выполнения проектных работ через непрофильные фирмы с льготными режимами налогообложения (различные общественные организации, общество инвалидов и др.).

В результате таких действий организации, входящие в "территориальную корпорацию", фактически занимали монопольную позицию на рынках экологических услуг. Благодаря неформальным контактам с чиновниками природоохранных организаций они могли

## Вставка 1

### *О системе экологической паспортизации в Кировской обл. в середине 90-х годов XX в.*

Каждое предприятие должно иметь экологический паспорт как комплекс первичных баз и банков экологических данных о своем воздействии на различные составляющие окружающей среды. В основу заполнения форм экологического паспорта как нормативно-технического документа положены технологические планировки предприятия-природопользователя, операционные карты, технологические инструкции, ГОСТы, нормы на основные и вспомогательные материалы и прочие первичные сведения и документы. При заполнении форм составляются балансовые схемы материальных потоков, рассчитываются расходы энерго- и материальных ресурсов на единицу выпускаемой продукции, эффективность производства. Индивидуальный экопаспорт природопользователя сформирован по блочному принципу – общие сведения, базы данных по воде, воздуху, отходам, по состоянию окружающей среды (почва, растительный мир и др.).

Данные экопаспортов предприятий обобщаются в экопаспорте следующего уровня (промузла, города и т.д.), тем самым реализуется системный подход, предполагающий территориальную генерализацию данных. Минимизация издержек предполагается за счет монополизации и автоматизации изготовления экопаспортов. Составление экопаспортов предполагает сбор данных "изнутри" предприятий: о технологических и коммерческих новинках, о технологических процессах, ассортименте выпускаемой продукции, бизнес-планах (особенно при подготовке к выпуску новой конкурентоспособной продукции), параметрах закупаемого сырья и т.п.

*Источник:* Положение об Экологической паспортизации в Кировской области, 1994 год

позволить себе получать дополнительные доходы за счет снижения качества проектных работ, не думать о технической оснащенности, не готовить кадры. В конце 90-х годов, по мере падения в регионах спроса на проектные разработки природоохранного назначения и за счет возрастания "внутрикорпоративной" конкуренции, стал устойчиво развиваться феномен снижения цен на проектные работы в рассматриваемом секторе, и к 2000 г. они отставали от стоимости проектирования в других отраслях экономики почти в 3-4 раза. Рынок услуг природоохранного назначения в такой ситуации стал как бы "захлопываться", замыкаться в себе. Из сферы природоохранного проектирования стали уходить наиболее эффективные и динамичные организации, лучшие специалисты. К концу XX в. во многих регионах стали возникать ситуации организационной и кадровой невозможности выполнения сложных работ, проектов крупных предприятий, санитарно-защитных зон и т.п. Таким образом, несмотря на очевидную необходимость

следовать логике рыночных реформ, создавать конкурентную среду в природоохранной сфере происходило постоянное увеличение транзакционных издержек, непосредственно не связанных с проектированием. Природоохранные услуги монополизировались под патронажем природоохранных организаций в рамках территориальных корпораций; монополизация осуществлялась за счет использования административного ресурса в сочетании с неформальными сделками. В целом импортирование природоохранных институтов привело к активизации "нестандартных" поведенческих моделей: попадая в российскую среду, новые институты сразу же прорастали неформальными отношениями и личными связями. Природоохранная деятельность не регламентировалась понятными и обязательными для всех законами; не использовались прозрачные и единообразные процедуры; отсутствовали эффективные публичные механизмы контроля над соблюдением природоохранных ограничений. Более того, деятельность в этом направлении была практически прекращена: если в начале 90-х годов были широко распространены экологические советы (с участием общественности) при региональных комитетах охраны природы или региональных администрациях, публично проводились заседания экспертных советов, то к концу десятилетия такие примеры стали единичными.

Это обусловлено множеством факторов, важнейшие из которых: создание относительно устойчивых бюрократизированных сдаточно-раздаточных механизмов природоохранной деятельности; неукорененность традиций "правилосообразного" поведения; отсутствие идеологической основы и, наконец, общая слабость стимулов, которые побуждали бы двигаться в русле соблюдения экологических императивов. Не обладая надежными механизмами защиты и контроля, формальные природоохранные институты переставали действовать в универсальном режиме и зачастую использовались в качестве инструментов при проведении неформальных сделок.

Такая направленность природоохранных институциональных изменений привела к тому, что при решении природоохранных проблем люди стали гораздо меньше доверять природоохранным службам и друг другу, чем в прошлом; нарастала деструктивность индивидуального поведения; многим казалось, что вокруг весь мир нарушает этические нормы. Особенно негативно это сказалось на природных ресурсах общего пользования. Хорошо известно, что усилилась нелегальная вырубка лесов около населенных пунктов, уничтожались особо ценные объекты биоразнообразия, разрушались памятники природного и культурного наследия, росли несанкционированные свалки и т.п.



Существенную роль в выборе такого сценария сыграли природоохранные государственные организации. Видоизменившись в своеобразные вертикально интегрированные корпорации, действующие в значительной степени в интересах своего выживания и стремясь монопольно организовать под свои интересы природоохранную инфраструктуру, они преобразовывали институциональную среду удобным для себя способом, максимизируя корпоративные выгоды и снижая издержки. Появившиеся в этот период некоммерческие организации (НКО) заметной роли в природоохранном управлении не играли.

Привлечение людей к управлению природоохранной деятельностью, разработка и внедрение согласительных механизмов принятия совместных природоохранных решений в рамках территориальных сообществ, согласование разнонаправленных интересов, стимулирование экологического образования не являлись основными в работе природоохранных организаций. Все эти меры, как и расширение рынка экологических услуг – важнейшего средства повышения эффективности природоохранной деятельности и привлечения инноваций – не давали "выгод" с позиций корпоративной логики, следовательно, им не уделялось необходимого внимания. Среди отраслевых показателей ведущую роль стали играть количество проведенных проверок, а также величина предотвращенного в результате штрафов и исков экологического ущерба - искусственно рассчитанный показатель, имеющий весьма слабое отношение к рыночной экономике.

### **2.3.3. Относительное равновесие периода стабилизации и особенности природоохранных институциональных изменений**

К началу третьего тысячелетия, после этапа революционных по своей сути реформ, в России произошло замедление темпов экономических и социальных преобразований и наступило относительное равновесие институциональной среды. Этому способствовали завершение приватизации большинства доходобразующих предприятий, высокие цены на базовые составляющие российского экспорта (нефть, газ, металлы), формирование основных властных элит и ряд других объективных и субъективных факторов. Несколько стабилизировалась ситуация в экономике, смягчились некоторые социальные проблемы. Однако структурные реформы не были завершены.

Несмотря на все потрясения начала 90-х годов XX в., как в России в целом, так и в регионах продолжали сохраняться относительно

устойчивые, но неэффективные с позиций современной модернизации общества институциональные матрицы сдаточно-раздаточного типа, для которых характерны переплетение власти и собственности, а также оторванность людей от власти. Стереотипы поведения индивидов в условиях доминирования сдаточно-раздаточной матрицы (стремление уклониться от внешнего контроля при имитируемой покорности, слабость общественного осуждения деструктивного поведения, восприятие власти с недружественных и даже враждебных позиций и др.) стали существенно препятствовать внедрению инноваций, поскольку без повышения самодисциплины оказалось невозможным использовать многие современные технологии и методы управления. Например, воровство для продажи на металлолом форсунок из полностью автоматизированных современных котельных в условиях российских холодов (пуская "начальство" ставит новые!) приводит к замерзанию целых поселков. В результате требуется организация дополнительных дежурств на таких объектах, хотя технологически это совершенно излишне.

Россия (как уже отмечалось в предыдущих разделах) столкнулась с проблемой не просто проведения очередной модернизации в рамках традиционной институциональной матрицы, а с задачей существенной корректировки ее основы – реального, не декларативного изменения роли человека во взаимодействии с государством, рассмотрения личности не как средства, а как цели государственного управления. Это предполагает поиск нового эффективного институционального равновесия между формальными и неформальными институтами, в том числе и в природоохранной сфере, которое отвечало бы требованиям перехода к постиндустриальному обществу. Учитывая нарастание темпов процессов глобализации, такие институциональные изменения должны быть осуществлены в достаточно сжатые по историческим меркам сроки, ибо сложившаяся в стране к концу XX в. институциональная ситуация относительного равновесия при незавершенности основных экономических и социальных реформ была не способна даже гипотетически обеспечить не только устойчивое развитие страны, но и какое-либо ее стабильное существование.

Новая российская власть, осознавая сложности пореформенного периода, признала, что институциональная система, при которой власть и собственность тесно переплетены между собой, а все государственные институты опутаны плотной сетью неформальных договоренностей и персонифицированных связей, не имеет перспективы в современном мире. Обществу был предъявлен проект институциональных изменений. Его опорные элементы легко просматриваются в программных

декларациях: попытка выработки консолидирующих идей; установление прозрачных и единых для всех "правил игры"; строительство "сильного государства", способного отвечать по своим обязательствам; ликвидация множественности центров власти и обеспечение независимости государственных институтов от влиятельных групп со специальными интересами; "выращивание" эффективной и некоррупцированной бюрократии; утверждение принципа равноудаленности между бизнесом и властью; сужение пространства "серых" схем и непрозрачных теневых практик; включение неофициальной экономики в правовое поле.

Однако какой путь будет избран при решении этих задач – через очередную попытку модернизации институциональных отношений в рамках традиционных сдаточно-раздаточных матриц, либо будет признан сам факт неизбежности их реформирования и начаты методичные, осознанные властью и обществом, действия в этом направлении – неясно и сегодня. Следует учитывать, что только решимости власти здесь недостаточно. В современном российском контексте законы и контрактные установления, даже если они поддержаны политическими элитами и приняты, начинают действовать не в автоматическом режиме, как подобает формальным институтам, а в зависимости от того, есть ли у заинтересованных сторон достаточно ресурсов, чтобы запустить их в действие.

В природоохранной сфере относительное институциональное равновесие постреволюционного периода сложилось в результате разрушения формальных природоохранных институтов, унаследованных от советской эпохи; заполнения институционального пространства в этом секторе разнообразными неформальными взаимодействиями и повышения роли неформальных институтов; импорта природоохранных институтов (прежде всего формальных), преимущественно из опыта экономически развитых стран со сложившимися демократическими традициями, без необходимой адаптации к существующим территориальным институциональным матрицам; "нормализации" институционального пространства и нахождения нового баланса между неформальными и формальными природоохранными институтами при ослабленной роли последних.

Такое институциональное равновесие можно охарактеризовать как низкоуровневое; территориальные институциональные матрицы несколько стабилизировались, несмотря на деформированность или даже выключенность многих формальных природоохранных институтов. Сложившаяся ситуация в целом противоречит интересам общества: все недовольны ухудшением экологической обстановки,

неэффективным использованием природных ресурсов. В то же время никто не готов взять на себя дополнительные издержки по изменению институциональной ситуации, поскольку все уже более или менее приспособились и опасаются проиграть от нарушения статус-кво. В таких условиях неизбежно возрастает роль неформальных институтов, которые лишены жесткого автоматизма и предоставляют возможности для гибкого приспособления к меняющимся условиям. С их помощью первоначальная адаптация принимает менее болезненные формы, чем это происходит в условиях применения формальных природоохранных институтов.

Однако доминирование неформальных институтов усложняет консолидацию групповых интересов и увеличивает издержки коллективных действий в природоохранной сфере, что в долгосрочной перспективе негативно влияет на развитие общества. Это обусловлено следующим. Во-первых, круг участников сделок ограничивается агентами, способными поддерживать друг с другом регулярные личные контакты. В природоохранной сфере это снижает инвестиционную привлекательность территорий, замедляет внедрение природоохранных инноваций, ведет к сегментации рынка товаров и услуг природоохранного назначения. Во-вторых, происходит сужение временного горизонта принимаемых решений, а реализация природоохранных проектов без четкой фиксации будущих обязательств всех сторон сопряжена с огромным риском. В-третьих, открывается широкое поле для оппортунистического поведения индивидов, поскольку неформальные сделки не обеспечены надежными санкциями против возможных нарушений.

Признание существенной роли неформальных институтов на постреволюционном этапе институциональных преобразований в России позволяет сделать вывод о возрастании в этот период локального уровня управления природоохранной деятельностью. Именно на локальных территориях личные связи и доверие друг другу в условиях разрушения формальных природоохранных институтов, унаследованных от советской эпохи и не замещенных эффективными рыночными, могли стать и во многих местах реально стали важнейшими компенсаторами кризиса государственного природоохранного управления. Однако повышение роли неформальных институтов ни в коей мере не могло заменить формальные институты (как унифицированные, так и специфические для конкретной территории), ибо только они в состоянии эффективно регулировать деятельность крупных национальных, и особенно транснациональных, корпораций, роль которых в экономике постоянно возрастает.

В этом аспекте необходимо переосмысление самого явления

импортирования природоохранных институтов – и с точки зрения оценки эффективности уже импортированных институтов, и в аспекте импортирования новых. Важнейшим показателем является достижение универсальности природоохранного воздействия: именно универсальность формальных институтов снижает возможность подмены их природоохранной сути неформальными практиками. Это особенно важно для России в силу высокой дифференциации институционального пространства страны. Неизбежные различия в эффективности импортированных унифицированных природоохранных институтов целесообразно компенсировать путем их дополнения специфическими, социокультурно обусловленными, формальными и неформальными институтами. Это не только минимизирует издержки импорта, но и формирует предпосылки для регионализации природоохранной политики.

Основу такой регионализации может составить типизация территорий и поселений России с позиций возможного сценария институциональных изменений. Целесообразно выделить три основные группы. К первой группе относятся территории и поселения "ускоренной модернизации", где унифицированные природоохранные институты с минимальными издержками имплантируются в существующие институциональные матрицы и эффективно взаимодействуют с социокультурно обусловленными институтами, при относительно незначительной роли специфических, прежде всего неформальных, институтов. Вторая группа объединяет "проблемные" территории и поселения, где применение унифицированных природоохранных институтов возможно, но их спектр весьма ограничен в силу доминирования в институциональных матрицах специфических формальных институтов и неформальных практик. Здесь агрессивный импорт институтов влечет за собой неприемлемый рост трансакционных издержек и интенсифицирует конфликты, что требует проведения специальной политики. В третью группу включены территории и поселения традиционного природопользования, где применение импортируемых институтов невозможно, поскольку это приведет к разрушению сообществ с традиционной культурой.

В условиях низкоуровневого равновесия природоохранные организации приобретают относительную стабильность. Такова была, например, система Госкомэкологии России с преимущественно контрольно-экспертными функциями, просуществовавшая до 2000 г. Передачу ее функций Министерству природных ресурсов Российской Федерации можно рассматривать двояко: и как признание неэффективности отраслевого сдаточно-раздаточного подхода к природоохранному

управлению, и как нежелание сдаточно-раздаточной корпоративно-олигархической экономики нести природоохранные издержки. В любом случае до настоящего времени не удалось создать эффективной системы природоохранных организаций, адекватной требованиям экономической глобализации и необходимости стимулирования перехода к постиндустриальному обществу. Исходя из задачи создания в России эффективной системы природоохранного управления, важнейшими принципами должны стать переориентация деятельности на экологический конечный результат, а не на источник загрязнения, а также блокирование самой возможности неформальных договоров между чиновниками природоохранных органов и природопользователями. Попытки сохранить преемственность институциональной политики упраздненной Госкомэкологии России (реальной, а не декларативной) не могут дать положительного результата.

Следует учитывать, что в постоянно изменяющейся институциональной среде невозможно сформулировать готовый рецепт построения природоохранных организаций (в виде типа организационных структур, режима их работы, взаимодействия и т.д.). Можно выявить лишь основные территориально обусловленные факторы, от которых зависит развитие природоохранных организаций. К ним следует отнести: характер природно-хозяйственных условий; тип природопользования; традиции природопользования, связанные с социокультурными особенностями; соотношение форм собственности [261].

Характер природно-хозяйственных условий определяет общий строй хозяйственной деятельности, который зависит не только от сочетаний природных ресурсов, но и от факторов природной среды, а также от транспортно-географического положения. Тип природопользования представляет собой технологически однотипную и территориально-конкретную форму использования природно-ресурсного потенциала территории с присущими только ей связями хозяйственной деятельности с географической средой. Тип природопользования оказывает прямое воздействие на природоохранные организации: если существует угроза истощения конкретного природного ресурса, это находит отражение в региональных природоохранных нормах и правилах, и, соответственно, влияет на структуру природоохранного управления. Традиции природопользования, связанные с социокультурными особенностями народов, населяющих те или иные территории, в значительной мере определяют характер мотивации эколого-правомерной деятельности, связанной с соблюдением природоохранных ограничений и регламентаций, а также диапазон выбора принимаемых

управленческих решений. Структура собственности определяет возможность и характер использования тех или иных регуляторов деятельности природопользователей. При переходе к рыночным отношениям государственная собственность, в том числе и на природные ресурсы, трансформируется в многообразие различных форм. В соответствии с этим перераспределяются и полномочия в природно-ресурсной сфере.

Создание эффективной системы природоохранных организаций не может быть одномоментным и легким. Оно не подвластно чьему-то конкретному субъективному желанию, так как сценарии развития природоохранных организаций зависят от направленности и темпов институциональных изменений как в обществе в целом, так и в природоохранной сфере; а также от особенностей развития институциональных территориальных матриц в регионах России. Иными словами, природоохранные организации в основе своей отражают особенности институционального пространства, в котором через социальные и культурные фильтры генерируется и преобразуется информация о природных, социальных, культурных и других особенностях территорий, существенная для управления природоохранной деятельностью.

#### **2.4. Алгоритм оценки эффективности импортирования унифицированных формальных природоохранных институтов в различных географических условиях регионов России**

Импортирование унифицированных, прежде всего формальных, институтов – основной элемент революционной трансформации общества. От того, насколько оно будет успешным, насколько удастся уменьшить неизбежные транзакционные издержки, зависит успех преобразований. Особенностью институциональных изменений 90-х годов является то, что в отличие от революции начала XX в. (когда импортировались институты преимущественно из теории) доминировал импорт из опыта экономически развитых стран.

Основной мотив, обусловивший ускоренный импорт природоохранных институтов, заключается в неспособности институтов, унаследованных от планово-административной экономики, в условиях рыночных отношений регулировать с природоохранных позиций деятельность природопользователей. По мере трансформации общества в сторону создания цивилизованного рынка мотивация институциональных заимствований в природоохранной сфере имеет устойчивую тенденцию изменяться в направлении большего соответствия

институциональным условиям мирэкономике: повышение прозрачности процедур принятия и исполнения решений, создание понятных для корпораций институциональных условий ведения бизнеса, привлечение инноваций и инвестиций в природоохранный сектор, участие в международном рынке товаров и услуг природоохранного назначения и т.д. Однако скорость и характер таких изменений существенно различаются в зависимости от региональных особенностей.

Географическое многообразие регионов России обуславливает значительную регионализацию ее институционального пространства. В одних регионах инициированные федеральным центром институциональные изменения относительно легко, с минимальными издержками, видоизменяют сложившиеся институциональные взаимодействия. В других – институциональные реформы "пробуксовывают", имплантирование формальных институтов, инициированное центральной властью, либо фактически блокируется, либо эти институты видоизменяются до такой степени, что эффект от их применения оказывается прямо противоположным ожидаемому. Даже общий анализ институциональных изменений последнего десятилетия показывает, что такая политика – не всегда однозначно негативна, во многих случаях она спасала регионы от непродуманных решений центральной власти. Поэтому проблема разработки методов предварительной оценки возможности импортирования институтов, в том числе природоохранных, в различные условия регионов сегодня весьма актуальна, и ее решение составляет важнейший элемент природоохранной деятельности.

Процесс импортирования находится в подчиненном положении по отношению к процессу выбора импортируемого формального института. Поэтому основное внимание целесообразно сконцентрировать на разработке алгоритма априорной (предварительной) оценки эффективности импортирования унифицированных формальных природоохранных институтов в различные географические условия регионов России. Такая оценка, которая начинается уже на стадии предварительного анализа, полезна для понимания и самой возможности импорта<sup>30</sup>.

Априорный анализ импорта должен быть дополнен апостериорным, предполагающим апробацию новых институтов в рамках пилотных проектов. Важность этого обусловлена необходимостью коррекции последующего развития импортированного института,

---

<sup>30</sup> Следует учитывать, что даже положительная предварительная оценка не может гарантировать успех импорта вследствие невозможности учета всех факторов, характеризующих особенности территории импортирования, в первую очередь социокультурные.



эмпирического выявления областей рассогласований, принятия мер по их устранению, а также определения целесообразности продолжения импортирования (в соответствии с целями развития природоохранной институциональной системы). Однако, понимая важность апостериорной оценки, сознательно остановимся именно на априорной, что обусловлено ее значимостью на начальном этапе планирования импорта, а также тем фактом, что апостериорная оценка (не называемая таковой) в значительной степени уже проведена. В предыдущих разделах изложены результаты эмпирического анализа импорта формальных природоохранных институтов и их дальнейшего развития в рамках территориальных институциональных матриц на разных стадиях трансформации российского общества.

Оценка эффективности импорта природоохранных институтов усложняется тем, что даже в общем виде обоснование предпочтения импортируемого института институту существующему не имеет точных методов решения<sup>31</sup>. В методологическом плане определенную сложность представляют такие проблемы, как неоднозначность сопоставлений, трудность агрегирования благосостояния индивидов, морально-этические препятствия (допустимо ли, с точки зрения морали, приносить благосостояние одних людей в жертву улучшению положения других). Между тем природоохранные институты имеют и ряд особенностей. В большинстве случаев они используются не изолированно, и вычленив вклад конкретного природоохранного института в "пакете институциональных мер" весьма сложно. Данные, необходимые для выполнения ретроспективных оценок, чаще всего отсутствуют, поскольку на начальном этапе неизвестно, какая информация впоследствии понадобится для проведения оценки. Кроме того природоохранные институты часто служат нескольким целям.

Можно и дальше называть факторы, затрудняющие количественную оценку эффективности импорта формальных природоохранных институтов: недостаток практики оценки стратегических мер, разделение ответственности за их осуществление между разными государственными органами, недостаточное информационное обеспечение и т.д. Однако, несмотря на это оценку эффективности формальных природоохранных институтов проводят в разных странах. Например, в Швеции опубликована всесторонняя оценка экологических платежей и налогов; в США систематической оценке подвергаются

---

<sup>31</sup> Наиболее интересны в этом аспекте исследования Р. Хардина [386], который предложил теоретически возможные (хоть и не лишённые недостатков) варианты решения. Им были сформулированы два критерия, которые можно применять для выявления предпочтения одного института другому: "взаимная выгода" (mutual advantage) и "улучшение" (melioration).

системы продаваемых разрешений; оценку эффективности институтов осуществляют в Австрии, Дании, Канаде, Германии, Норвегии и др. странах. Поэтому даже при существующем недостаточном уровне теоретического обоснования нецелесообразно отказываться от анализа эффективности импорта природоохранных институтов, а следует использовать, где невозможны или затруднены точные расчеты, качественные и экспертно-аналитические методы.

Принципиально важно, что оценка эффективности импорта природоохранных институтов всегда территориально конкретизирована, т.е. предполагает анализ изменения состояния конкретной территории в результате институционального заимствования. Кроме того такая оценка должна выполняться на предварительной стадии и непосредственно предшествовать процессу импортирования. Только таким образом можно существенно уменьшить вероятность конфликтных ситуаций и снизить будущие издержки на исправление ошибок, допущенных в результате необоснованных решений. Исходя из этого оценка эффективности импорта унифицированных формальных природоохранных институтов в различных географических условиях регионов России включает в себя следующие последовательные стадии: оценка целесообразности импортирования; оценка возможности импортирования на основе укрупненного анализа территориальных особенностей; многокритериальная уточняющая оценка эффективности импорта в условиях конкретной территории.

**Первая стадия. Оценка целесообразности импортирования.** Важность ее обусловлена высокой дифференциацией институционального пространства России, существенными различиями в эффективности и даже самой возможности импорта унифицированных формальных природоохранных институтов. Так, имеются территории, объективно слабовосприимчивые к импорту в силу доминирования в институциональных матрицах специфических формальных институтов и неформальных практик, где агрессивный импорт сопровождается неприемлемым ростом транзакционных издержек вплоть до блокирования инноваций. Оценка целесообразности импортирования предполагает следующую последовательность действий:

- анализ состояния природоохранной институциональной системы и направлений ее развития;
- выявление возможных для импортирования институтов на основе анализа современного зарубежного опыта, собственной истории, теории, истории зарубежных стран;
- определение целесообразности импортирования выявленных институтов в сложившуюся на территории институциональную среду.

При этом используется сравнительный эмпирический анализ выгод и издержек применения формальных природоохранных институтов в разных странах и в различные исторические периоды. Путем межстрановых и временных сравнений можно найти институты, эффективность импортирования которых может быть достаточно высока.

**Вторая стадия. Оценка возможности импортирования на основе укрупненного анализа территориальных особенностей.** Предполагается, что особенности территорий в общем виде проявляются по трем основным группам факторов: эколого-социально-экономическая ситуация, политико-психологическая обстановка, уровень знаний о территории. Они с достаточной степенью обобщения отражают процессы, характерные для территории и важные для оценки эффективности импортирования формальных природоохранных институтов.

*Эколого-социально-экономическая ситуация* оценивается по следующим индикаторам: состояние общественного производства, особенности перераспределения прав собственности на производственные или природные ресурсы, финансовая ситуация, возможность инвестирования в ресурсосберегающую и природоохранную деятельность, инновационная активность в природоохранной сфере, эффективность существующей системы природоохранного управления (табл. 2.5).

*Политико-психологическая обстановка* оценивается по следующим индикаторам: характер изменения уровня жизни большинства населения, дифференциация доходов наиболее бедных и наиболее богатых слоев, возможности большинства населения в достижении своих жизненных притязаний, целостность и стабильность политического поведения, соответствие политики модернизации традиционным типам сознания и социальных действий (табл. 2.6).

*Уровень знаний о территории* оценивается по следующим индикаторам: наличие данных о природно-ресурсном потенциале и его использовании; возможность получения новой информации; степень пространственно-временной согласованности потоков ведомственной информации; соответствие характера сбора информации и направленности ее анализа задачам природоохранного управления (табл. 2.7).

Такой укрупненный анализ территориальных условий позволяет из перечня институтов, выбранных для импортирования (на первой стадии), отобрать те, эффективность применения которых достаточно высока. Следует иметь в виду, что при неудовлетворительных условиях импорт унифицированных формальных природоохранных институтов

весьма затруднен; только некоторые из них могут более или менее органично вписаться в существующую институциональную среду, где, как правило, высока роль специфических неформальных институтов. На

*Таблица 2.5. Типология эколого-социально-экономической ситуации*

Тип	Общая оценка	Краткая характеристика
I	Неудовлетворительная	Эколого-социально-экономические проблемы носят затяжной, всеобъемлющий, острый характер. Общий спад производства. Процесс перераспределения прав собственности активно протекает в сфере производства и только начинается в отношении природных ресурсов. Общая нехватка финансовых средств, низкие инвестиционные возможности, практическое отсутствие нововведений в ресурсосберегающую и природоохранную деятельность. Потеря эффективности ранее сложившихся систем природоохранного управления, сохранение стереотипов принятия решений, свойственных периоду централизованного планирования
II	Удовлетворительная	Некоторое снижение остроты эколого-социально-экономических проблем. Изменение структуры доходов и снижение спроса на продукцию тяжелой промышленности; ускорение внедрения современных, более эффективных и экологически чистых технологий. Рост инвестиционной и инновационной активности. Существенное снижение энергоемкости производства; тенденции уменьшения удельных показателей природопотребления. Перераспределение собственности сопровождается активизацией работ в природно-ресурсной сфере. Реальная возможность эффективного применения более жестких норм для действующих предприятий, возникновение предпосылок перехода к стандартам качества окружающей среды
III	Благоприятная	Проблемы эколого-социально-экономической сферы решаются по мере возникновения. На территории создана эффективная структура хозяйствования, позитивная финансовая ситуация; имеется возможность решать природоохранные и ресурсосберегающие проблемы региона. Активное продвижение инноваций. Функционирует эффективная система комплексного территориального природоохранного управления

Таблица 2.6. Типология политико-психологической обстановки

Тип	Общая оценка	Краткая характеристика
I	Неудовлетворительная	Резкое снижение ранее достигнутого уровня жизни большинства населения, возрастание социального неравенства, увеличение разрыва между сформировавшимися притязаниями большинства людей (в отношении уровня жизни) и реальными возможностями их достижения. Утрата большинством населения целостности и стабильности политического поведения; несоответствие политики модернизации традиционным типам сознания и социальных действий. Низкое осознание необходимости решения природоохранных проблем
II	Удовлетворительная	Снижение дифференциации доходов наиболее бедных и наиболее богатых слоев населения, повышение уровня жизни большинства населения, появление возможностей в достижении своих жизненных планов и притязаний. Обретение большинством населения стабильности политического поведения; согласование политики модернизации с традиционными типами сознания и социальных действий. Постепенное осознание необходимости решения природоохранных проблем
III	Благоприятная	Разумная дифференциация доходов наиболее бедных и наиболее богатых слоев населения, достаточно высокий уровень жизни большинства населения, соответствие реальных возможностей большинства населения их жизненным планам и притязаниям. Стабильность политического поведения у большинства населения; соответствие политики модернизации традиционным типам сознания и социальных действий. Решение природоохранных проблем поддерживается большинством населения

территориях с удовлетворительными оценками условия для импорта несколько лучше, хотя роль неформальных институтов (в сравнении со стабильными демократическими режимами и развитой экономикой) велика. При благоприятных оценках импортируемые унифицируемые формальные институты относительно органично имплантируются в территориальную матрицу. При этом спектр импортируемых институтов достаточно широк.

**Таблица 2.7. Типология уровня знаний о территории**

Тип	Общая оценка	Краткая характеристика
I	Низкий	Преобладание рассогласованных потоков информации. Наблюдается острая нехватка инвестиций на проведение новых исследований. Ограничен доступ к информации по коммерческим соображениям. Низкий уровень компьютеризации, особенно в сельских территориях
II	Удовлетворительный	Осуществляется поэтапное создание региональных систем информации, которые представляют собой систему сбора, обработки, хранения, использования и обновления данных в виде нормативно-правовых, методических, технических и учетных документов, информационных и картографических материалов (в том числе на электронных носителях) для правового, экономического и экологического регулирования комплексного природопользования на территории
III	Высокий	Создание и функционирование полномасштабных ГИС с геоимитационным моделированием процессов на основе налаженных потоков региональной информации, достаточных для комплексного территориального управления природопользованием

**Третья стадия. Многокритериальная уточняющая оценка эффективности импорта в условиях конкретной территории.** Такой оценке подвергается каждый из институтов, импортирование которых было признано возможным в сложившихся территориальных условиях (стадия 2). Ее результаты предоставляют базу для сравнения эффективности импорта выбранных унифицированных формальных природоохранных институтов. Оценка выполняется по различным критериям, которые отражают многочисленные аспекты действия рассматриваемого института:

- правовая основа – соответствие нормативно-правовым документам, национальным и международным стандартам;
- институциональные условия – наличие необходимой инфраструктуры, соответствие принципу "загрязнитель платит", принципу предотвращения загрязнения и другим природоохранным целям;
- наличие поддержки государственными природоохранными организациями – степень приоритетности института для различных уровней управления;

- экологическая эффективность – возможности института для минимизации отрицательного экологического воздействия;
- эффективность затрат – насколько эффективен институт в достижении природоохранных целей;
- долгосрочная эффективность – обеспечивает ли институт достаточные стимулы для развития и применения новых технологий, снижения ресурсоемкости, энергоемкости продукции и т.д.;
- обеспечение финансовых поступлений – стабильность финансовых поступлений от внедрения нового института (если такое предусмотрено);
- социальная приемлемость – воздействие на положение различных социальных групп; насколько понятны населению сами правила, процедуры внедрения и функционирования института;
- оценка простоты использования и управления – простота и дешевизна применения института, обеспечение выполнения установленных требований и мониторинга использования;
- влияние на конкурентоспособность – воздействие института на конкуренцию;
- влияние на распределение доходов (собственности) – влияние института на перераспределение финансовых потоков.

Приведенный перечень не является универсальным. В зависимости от специфических условий территории и особенностей решаемых проблем критерии анализа (их количество и формулировки) могут изменяться, в то же время при импортировании нескольких институтов для получения сопоставимых результатов критерии оценки должны быть одинаковыми.

Многокритериальный анализ импортируемого унифицированного формального природоохранного института в общем виде предполагает следующую последовательность действий: определение критериев анализа; назначение по каждому критерию шкалы оценок (диапазон возможных значений в баллах) и весового коэффициента (в баллах), отражающего степень важности данного критерия; оценка института по каждому критерию (в баллах) и, посредством перемножения на весовой коэффициент, получение итоговой оценки; определение общей совокупной оценки путем суммирования результатов по всем критериям. Важно иметь в виду, что в ходе проведения оценки уточнению и корректировке подвергаются как критерии, так и соответствующие шкалы оценок и весовые коэффициенты. Общая схема многокритериальной уточняющей оценки эффективности импорта унифицированного формального природоохранного института представлена в табл. 2.8.

**Таблица 2.8. Схема многокритериальной уточняющей оценки эффективности импорта унифицированного формального природоохранного института в условиях конкретной территории**

Критерий оценки	Шкала оценок	Бальная оценка	Весовой коэффициент	Итоговая оценка (с учетом весового коэффициента)
Правовая основа:				
достаточная		3		
требуется доработка	1-3	2	3	3-9
отсутствует		1		
Институциональная структура:				
развитая		3		
требуется совершенствование	1-3	2	2	2-6
отсутствует		1		
Наличие поддержки органами государственного управления:				
есть поддержка	1-3	3	2	2-6
поддержка недостаточна		2		
поддержка отсутствует		1		
Экологическая эффективность:				
значительная		3		
незначительная	1-3	2	2	2-6
отсутствует		1		
Эффективность затрат:				
значительная		3		
незначительная	1-3	2	2	2-6
отсутствует		1		
Долгосрочная эффективность:				
высокая		3		
средняя	1-3	2	2	2-6
отсутствует		1		
Обеспечение финансовых поступлений:				
высокое		3		
среднее	1-3	2	2	2-6
низкое		1		



Критерий оценки	Шкала оценок	Бальная оценка	Весовой коэффициент	Итоговая оценка (с учетом весового коэффициента)
Социальная приемлемость для жителей региона:				
применим	1-3	3	3	3-9
применение ограничено		2		
не применим		1		
Оценка простоты использования и управления:				
высокая	1-3	3	2	2-6
средняя		2		
низкая		1		
Влияние на конкурентоспособность:				
положительное		3		
нейтральное	1-3	2	1	1-3
отрицательное		1		
Влияние на распределение доходов (собственности):				
стимулирует	1-2	2	1	1-2
не влияет		1		

Предложенный методический подход к оценке эффективности импорта унифицированных формальных природоохранных институтов является достаточно укрупненным и базируется на широком использовании экспертных знаний. К работе привлекаются эксперты высокой квалификации, обладающие знаниями о территории (экономические, институциональные условия, законодательная сфера и т.д.), имеющие опыт природоохранной деятельности. Особое значение имеет организация работы экспертов – проведение консультаций, коллективных обсуждений, сбор, анализ и обобщение результатов экспертных оценок.

Преимущества подхода состоят в относительной дешевизне и простоте, в возможности получения результатов в сжатые сроки, использовании качественной информации (экспертных знаний), что особенно важно при определении потенциальных трансакционных издержек. Такая оценка, выполненная на предварительных стадиях импорта, безусловно, снижает будущие издержки, обеспечивая выбор для импортирования институтов, наиболее эффективных в географиче-

ских условиях конкретной территории. Кроме того она позволяет выявить сферы, где требуются особые, свойственные конкретной территории, природоохранные институты. К недостаткам следует отнести зависимость результатов от подбора экспертов, недостаточную глубину анализа "выгод" и "издержек". Поэтому данный подход не исключает необходимости разработки более точных методов исследований.

Конечно, предложенный алгоритм не следует идеализировать, считая, что он является универсальным механизмом оценки институциональных изменений в природоохранной сфере в эпоху процессов глобализации. Для этого нет оснований, так как пришлось бы либо абстрагироваться от социокультурных особенностей стран и народов, либо согласиться с тем, что в результате развития в их институциональных матрицах будут присутствовать только формальные унифицированные и социокультурно обусловленные неформальные природоохранные институты, и их взаимодействие будет априори гармоничным. В основе подобных представлений об институциональных изменениях – модернизационный линейный подход к динамике развития общества, который (как было показано в гл. 1), недостаточен для объяснения многих происходящих в современном мире процессов развития. Социокультурная основа, по мере развития цивилизаций, не отмирает, а проявляется в новых формах, дифференцируя, как и ранее, институциональное пространство. Именно социокультурные особенности территорий будут в решающей степени воздействовать на формы, характер и эффективность взаимодействия природоохранных институтов, в значительной степени определяя направления изменений институциональных территориальных матриц.

В качестве примера применения алгоритма оценки эффективности импорта унифицированных формальных природоохранных институтов в конкретных географических условиях российского региона можно привести исследования по оценке эффективности экономических механизмов управления в области обращения с отходами в Ярославской обл., выполненные нами в 2000 г. [208].

**Оценка эффективности импорта унифицированных формальных природоохранных институтов (на примере управления в области обращения с отходами в Ярославской обл.).** Работа выполнялась в рамках федеральной целевой программы "Отходы"; полученные результаты были использованы при разработке целевой программы "Отходы" Ярославской обл. Применялся метод экспертных оценок. К работе были привлечены эксперты – ведущие специалисты по управлению в области обращения с отходами, по организации

природоохранной деятельности, управлению природопользованием, региональному развитию и местному самоуправлению.

Цель работы состояла в повышении эффективности управления в сфере обращения с отходами в Ярославской обл. на основе выбора и последующего внедрения в управленческую практику современных природоохранных экономических механизмов, способствующих снижению негативного воздействия на окружающую среду, включая: сокращение объема отходов, снижение отчуждения площадей под свалки, полигоны, отвалы и хранилища (накопители) отходов; сокращение доли отходов на единицу продукции; увеличение объема переработки отходов с использованием их как вторичных ресурсов; экономия сырья, материальных и топливно-энергетических ресурсов за счет вовлечения их в хозяйственный цикл; уменьшение доли сжигаемых отходов и отходов, подлежащих захоронению; создание рынка экологически безопасных технологий и оборудования по переработке и обезвреживанию отходов.

На первом этапе работы была выполнена оценка целесообразности импортирования из современного зарубежного опыта экономических механизмов управления в области обращения с отходами (как унифицированных формальных природоохранных институтов). Результаты исследований подтвердили безусловную целесообразность импортирования экономических механизмов управления отходами. Анализ опыта зарубежных стран (ОЭСР, Восточной и Центральной Европы, СНГ) показал: основное преимущество экономических механизмов состоит в том, что они вводят проблемы управления отходами непосредственно в сферу рыночного ценообразования, формируя конкурентные рыночные цены, т.е. приводят к таким действиям, которые позволяют достичь заданных природоохранных целей при наименьших затратах.

Результаты оценки институциональной ситуации, сложившейся в Ярославской обл. в сфере обращения с отходами, показали целесообразность импортирования следующих экономических механизмов управления отходами: платежи (налоги) на первично добытые сырьевые материалы; платежи (налоги) на выпускаемую продукцию; платежи за сбор отходов; платежи за размещение отходов; платежи за утилизацию отходов; платежи (налоги) на сбросы и выбросы, связанные с деятельностью в сфере обращения с отходами; удержание и возврат залоговой стоимости; субсидии; торговля правами (квотами) за загрязнение; штрафы; компенсация ущерба; экологические облигации.

Выполненная на втором этапе оценка возможности импортирования выбранных экономических механизмов управления в области

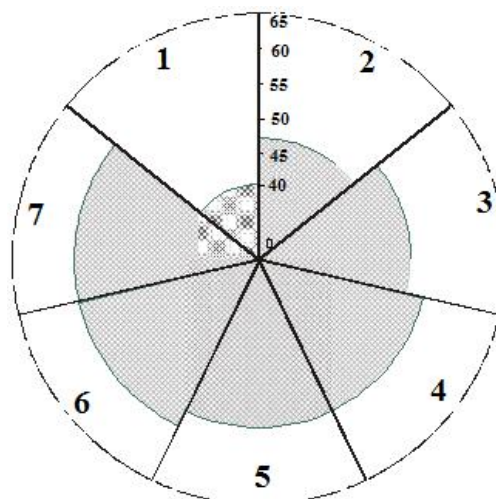
обращения с отходами на основе укрупненного анализа территориальных особенностей Ярославской обл. показала следующее. В условиях удовлетворительных эколого-социально-экономической ситуации, политико-психологической обстановки и уровня знания территории достаточно эффективно могут применяться следующие экономические механизмы: платежи (налоги) на первично добытые сырьевые материалы; платежи (налоги) на выпускаемую продукцию; платежи за сбор отходов; платежи за размещение отходов; платежи (налоги) на сбросы и выбросы, связанные с деятельностью в сфере обращения с отходами; удержание и возврат залоговой стоимости; штрафы (табл. 2.9).

Следует подчеркнуть, что в настоящее время применение экономических механизмов управления в сфере обращения с отходами в Ярославской обл. объективно не может быть эффективным в полном объеме, однако, по мере улучшения ситуации, их эффективность будет возрастать. Уже в настоящее время целесообразно начать подготовительные работы к импорту дополнительной группы экономических механизмов, среди которых платежи за утилизацию отходов, субсидии, компенсация ущерба и экологические облигации.

На третьем этапе каждый из механизмов, импорт которых был признан возможным и эффективным (платежи на первично добытые сырьевые материалы; платежи (налоги) на выпускаемую продукцию; платежи за сбор отходов; платежи за размещение отходов; платежи (налоги) на сбросы и выбросы, связанные с деятельностью в сфере обращения с отходами; удержание и возврат залоговой стоимости; штрафы), был подвергнут многокритериальной уточняющей оценке по группе критериев: правовая основа; институциональные условия; поддержка государственными природоохранными организациями; эко-

Рис. 2.3. Совокупная оценка (в баллах) эффективности импорта экономических механизмов управления в сфере обращения с отходами в Ярославской обл.

1 – платежи (налоги) на сбросы и выбросы, связанные с деятельностью в сфере обращения с отходами; 2 – удержание и возврат залоговой стоимости; 3 – платежи (налога) на выпускаемую продукцию; 4 – платежи (налоги) на первично добытые сырьевые материалы; 5 – платежи за размещение отходов; 6 – платежи за сбор отходов; 7 – штрафы



**Таблица 2.9. Оценка возможности импорта в Ярославской обл. экономических механизмов управления в сфере обращения с отходами (как формальных природоохранных институтов)**

Региональные особенности	Общая оценка особенностей	Экономические механизмы управления					
		Платежи (налоги) на первично добытые сырьевые материалы	Платежи (налоги) на выпускаемую продукцию	Платежи за сбор отходов	Платежи за размещение отходов	Платежи за утилизацию отходов	Платежи (налоги) на сбросы и выбросы*
Эколого-социально-экономическая ситуация	Неудовлетворительная	- +	-	- +	- +	-	-
	Удовлетворительная	+ -	- +	+ -	+ -	- +	- +
	Благоприятная	+	+ -	+	+	+ -	+ -
Политико-психологическая обстановка	Неудовлетворительная	- +	-	- +	- +	-	- +
	Удовлетворительная	+ -	- +	+ -	+ -	- +	+ -
	Благоприятная	+	+ -	+	+	+ -	+
Уровень знаний о территории	Низкий	- +	- +	+ -	- +	-	-
	Удовлетворительный	+ -	+ -	+	+ -	- +	- +
	Высокий	+	+	+	+	+ -	+ -

Региональные особенности	Общая оценка особенностей	Экономические механизмы управления					
		Удержание и возврат залоговой стоимости	Субсидии	Торговля квотами за загрязнение	Штрафы	Компенсация ущерба	Экологические облигации
Эколого-социально-экономическая ситуация	Неудовлетворительная	- +	-	-	- +	-	-
	Удовлетворительная	+ -	- +	-	+ -	- +	- +
	Благоприятная	+	+ -	- +	+	+ -	+ -
Политико-психологическая обстановка	Неудовлетворительная	- +	-	-	- +	-	-
	Удовлетворительная	+ -	- +	-	+ -	- +	- +
	Благоприятная	+ -	+ -	+ -	+	+ -	-
Уровень знаний о территории	Низкий	-	-	-	+ -	-	-
	Удовлетворительный	- +	- +	-	+	- +	- +
	Высокий	+ -	+ -	- +	+	+ -	+ -
<p><i>Примечание:</i> [-] - импорт не возможен; [- +] - импорт возможен с существенными ограничениями; [+ -] - импорт возможен с незначительными ограничениями; [+] - импорт возможен; * – связанные с деятельностью в сфере обращения с отходами.</p>							

логическая эффективность; эффективность затрат; долгосрочная эффективность; обеспечение финансовых поступлений; социальная приемлемость; простота использования и управления; влияние на конкурентоспособность; влияние на распределение доходов. В результате были получены совокупные оценки по каждому механизму (рис. 2.3).

Таким образом, наибольшая эффективность была выявлена при применении в Ярославской обл. платежей за сбор отходов, штрафов, платежей за размещение отходов и платежей на первично добытые сырьевые материалы. Эффективность импорта таких механизмов, как платежи на выпускаемую продукцию, удержание и возврат залоговой стоимости, платежи на сбросы и выбросы, связанные с деятельностью в сфере обращения с отходами, недостаточно высока.

Исследования в Ярославской обл. показали, что использование предложенного алгоритма оценки эффективности импорта унифицированных формальных природоохранных институтов (на примере экономических механизмов управления в области обращения с отходами) весьма полезно и для других территорий России, прежде всего в рамках разработки и реализации природоохранных программ.

## **Глава 3**

# **ВЛИЯНИЕ СОЦИОКУЛЬТУРНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ ТЕРРИТОРИЙ НА ПРИРОДООХРАННЫЕ ИНСТИТУТЫ**

Институциональные природоохранные изменения существенно зависят от социокультурных особенностей территорий, ибо любой субъект управления действует в определенной социально-экономической, политической и духовной среде. Социокультурное пространство выступает своеобразным синтезом внутреннего и внешнего мира человека, его этических и эстетических представлений и деятельности; оно не только формирует специфический тип человека, но и оказывает влияние на изменение ценностно-нормативной системы.

Поведение людей в системе взаимосвязи "этическое – деятельность" большинством специалистов рассматривается в качестве внешнего фактора проявления глубинных этических представлений. На этой основе складываются поведенческие стандарты деятельности, верования и предпочтения, которые составляют основу природоохранных институтов. Таким образом социокультурные особенности территорий воздействуют на природоохранные институты и, дифференцируя институциональное пространство, определяют различия территориальных институциональных матриц.

Воздействие социокультурных особенностей территорий на природоохранные институты многогранно и разносторонне. Основные направления, по которым оно осуществляется, составляют идеологии, определяющие моральные природоохранные регламентации и ограничения, а также цены, ориентируясь на которые природопользователь в условиях рынка принимает решения. Идеологии выступают в виде ценностного экологического воздействия на мотивацию деятельности "человека ответственного" и тем самым проявляются в институциональных природоохранных изменениях. Следуя же экономической логике, "человек ответственный" действует в ценовом пространстве. Изменение структуры цен на природные блага и экосистемные услуги служит основным механизмом, который регистрирует наиболее существенные последствия индивидуальных действий и выражает их в универсальной форме.



### 3.1. Ценностное экологическое воздействие на природоохранные институты

От состояния духовной культуры общества в целом, его отдельных субъектов, начиная от государства и кончая локальными сообществами и каждым отдельным человеком, зависит эффективность управления природоохранной деятельностью. Это связано с тем, что в процессе социализации индивид получает целый пласт этических представлений, свойственных социальной группе, который в концентрированной форме содержит весь предыдущий исторический опыт этноса. «... В каждой группе имеется определенный порядок взаимоотношений... Этот официально групповой шаблон поведения представляет как бы "костяк" группы, на котором дальше выводятся другие, более детальные узоры поведения» [224. С. 142-143.].

Не вызывает сомнения, что нравственный императив должен иметь приоритет при решении природоохранных задач. Управление или хаос, катастрофа или ее предотвращение, конфликт или его цивилизованное разрешение, оптимальное или ущербное решение – это не столько технические задачи, сколько нравственная позиция субъекта управления, каждого управляющего. Клятва Гиппократа, например, не только профессиональная установка врача, но и приверженность его к определенным нравственным нормам. Такой же характер носят и присяга президента страны, присяга воина и т.п.

Для природоохранной сферы особенно страшна социальная аномия (от французского *anomie* - беззаконие, неорганизованность), ценностно-нормативный вакуум, характерный для переходных и кризисных периодов развития общества, когда старые нормы и ценности уже не работают, а новые отсутствуют или еще не полностью сложились. В таких условиях пропадает основная мотивация к решению общественно значимых экологических проблем. Возрастающая ориентация значительного числа людей на сиюминутную выгоду, нарастание девиантности их поведения создают представления о "несвоевременности" затрат на благополучие будущих поколений.

Тем не менее даже в сложные периоды истории экологические ценности в явной и неявной форме присутствуют в мотивации поведения людей. Важнейшую особенность таких ценностей составляют их одновременно онтологическая и социокультурная обусловленность. Существование экологических ценностей предполагает возможность выбора индивидами таких состояний окружающей среды, потребностей в экологических благах, целей природоохранной деятельности, которые имеют для них наиболее

высокое значение. Руководствуясь экологическими ценностями, индивиды оценивают "правильность" действий и выбор политических целей – как своих, так и чужих.

Экологические ценности, несмотря на относительную устойчивость, постоянно изменяются по мере изменения этических норм и правил, а также под воздействием новых знаний. Например, в конце XX в. в Северной Америке и большинстве стран Европы украшение жилищ шкурами редких животных стало расцениваться как дурной тон. Экологические ценности входят в системы ценностей<sup>32</sup>. Степень их влияния на поведение людей существенно различается: от призывов полного доминирования экологических ценностей и требований признания за живыми организмами равной с человеком внутренней ценности до принижения самого ценностного аспекта в экологии, вплоть до его полного игнорирования и стремления подменить экологические ценности техническими нормативами качества окружающей среды.

Проблема ценностей широко освещена в литературе. Тем не менее следует признать, что понятие ценности до настоящего времени остается достаточно абстрактным и неоднозначным. Так, в Докладе Римского клуба для ЮНЕСКО в 1987 г. отмечалось, что «понятие ценностей относится к двум контрастирующим идеям. В одном случае мы говорим об экономических ценностях, основанных на товарах, богатстве, ценах – о сугубо материальных вещах. В другом контексте, однако, понятие ценности приобретает неосоздаваемое и неизмеримое значение, и ценность можно определить как "то, что чувства людей диктуют признать стоящим над всем и к чему можно стремиться, созерцать, относиться с уважением, признанием, почтением"» [108. С. 507]. Среди таких духовных ценностей – свобода, мир, правосудие, справедливость. Аналогично следует различать экологические ценности как этические цели и экологические ценности как средства достижения этих целей. Эти ценности совместно воздействуют на мотивацию природопользователей, вызывая тем самым институциональные природоохранные изменения.

Именно такой дуализм обусловил возникновение двух различающихся между собой методологических подходов к рассмотрению ценностного воздействия на институты. Первый рассматривает экологическое ценностное воздействие как непосредственную институционализацию экологических ценностей, во втором случае

---

<sup>32</sup> Под системой ценностей понимается группа связанных ценностей, которые формируют единую систему и укрепляют друг друга. Они закреплены в религиях или традициях гуманизма.

ценностное экологическое воздействие выступает как фактор хозяйственной деятельности (с экстернальных позиций).

Непосредственная институционализация экологических ценностей возможна только в ограниченных пределах. Это связано с тем, что такая форма институционализации принадлежит преимущественно области неформальных практик, которые впоследствии находят свое выражение в формальных природоохранных институтах. В основном прямая институционализация экологических ценностей происходит в процессе "облучения" индивидов экологической информацией, непосредственно воздействующей на их мотивацию. Такое информационное воздействие (как было показано в гл. 2) может рассматриваться как особый неформальный природоохранный институт. Институционализация экологических ценностей имеет эволюционный характер и не может быть быстрой, поскольку экологические ценности должны быть восприняты, поняты и переработаны культурой. Попытки ускорить этот процесс, авторитарными методами "во имя счастья будущих поколений" институционализировать экологические ценности сразу в формальных институтах таят в себе угрозу жесткого идеологического регулирования.

Этические ценности и нормы формируют систему поддерживаемых обществом и государством этических ограничений поведения индивидов. Однако весьма опасно, когда они начинают рассматриваться в качестве фундаментальных целей государственного управления, поскольку стимулируют идеократические тенденции. Можно привести множество примеров, иллюстрирующих негативные последствия такого сценария развития: от тоталитарных режимов середины XX в. до современных талибов в Афганистане (с их решительной борьбой во имя торжества фундаментального ислама, например, в форме уничтожения буддистских святынь). С таких позиций критикуется стремление создать "идеальную" систему природоохранного управления, ориентированную на всеобъемлющее регулирование "сверху" и применение модели "человека административного", не столько ориентированного на беззаветную службу кому-либо, сколько склонному к оппортунизму (чему способствует приниженное чувство личной, внутренней ответственности и инициативы). В подобном случае интересы системы неизбежно ставятся выше интересов людей, возникает необходимость обеспечить власть меньшинства, "обладающего истинным экологическим знанием" (чиновники совместно с избранными учеными), над "экологически малограмотным" большинством. Демократические формы управления в такой ситуации невозможны, налицо становление экологически окрашенного идеократического режима. Подобный сценарий, когда "экологически

справедливая цель оправдывает средства", не является фантастическим - такие политические воззрения весьма близки взглядам наиболее радикальных лидеров природоохранных организаций. Разделяется он и многими специалистами природоохранного управления, поскольку, по сути, не противоречит привычной по советским временам сдаточно-раздаточной логике.

Может ли экологически окрашенный идеократический режим быть устойчивым и обеспечивать экологическую безопасность, а также права будущих поколений на здоровую окружающую среду? Это весьма сомнительно, в силу того, что экологическое благополучие непосредственно связано с социальным и экономическим развитием, а проблемы в этих областях, как показывает история, неизбежно обостряются именно в условиях любой тоталитарной власти. Вместо гармоничного развития в согласии с природой такой подход, скорее всего, приведет к деградации природной среды вследствие усиления отрыва власти от общества и нарастания социальной поляризации; возникновения новых, прикрываемых экологической необходимостью, сдаточно-раздаточных схем и, как следствие, к росту деструктивного поведения населения. Для сохранения управляемости потребуется мощный репрессивный аппарат, что повлечет рост трансакционных издержек. В таком обществе они будут существенно выше, чем в условиях демократической системы. Также неизбежно снизится предпринимательская активность. Все это сформирует весьма непривлекательный инновационный и инвестиционный климат (что в общем виде достаточно хорошо обосновано современной экономической теорией).

В такой ситуации власти пытаются компенсировать свою экономическую несостоятельность и обеспечить приток инноваций и инвестиций за счет заниженных цен на природные ресурсы и труд, фактически поощряя несбалансированный "грязный рост" (когда накопление физического капитала существенно превышает накопление человеческого и сопровождается уменьшением природного капитала<sup>33</sup>). Уже в среднесрочной перспективе неизбежна ситуация застоя и возрастают риски системных кризисов. Вместо устойчивого развития общество получает ускорение деградации не только природного, но и человеческого капиталов, возрастание социальных рисков.

---

<sup>33</sup> Природный капитал включает в себя функции поглощения (загрязнений) и функцию источника (природных ресурсов). В денежном выражении (в соответствии с подходами природно-экономической методологии ООН) он рассчитывается на основании капитализации доходов от использования основных природных ресурсов развития.

Экологическое ценностное воздействие рассматривается и с экстернальных позиций, как фактор хозяйственной деятельности. Проблема интернализации экстерналий составляет важнейшее направление исследований современной экономики природопользования. Признается, что для адекватной оценки природных благ и экосистемных услуг необходима корректировка существующих рыночных цен в сторону более точного отражения экологического фактора<sup>34</sup>. Подобный подход ориентирован на оценку полной экономической ценности природных благ и экосистемных услуг в контексте взаимосвязей между окружающей средой и экономикой, а ценность экологического блага есть его полезность относительно прочих благ, выраженная в стоимостных единицах. В экономике природопользования эта проблематика активно исследуется как за рубежом (А. Маркандиа, Д. Диксон, Д. Пирс, М. Моносингхе и др.), так и в России (С.Н. Бобылев, А.А. Голуб, Р.А. Перелет, Е.Б. Струкова и др.)

Институциональные проблемы природоохранной деятельности экономика природопользования на современном уровне ее развития не рассматривает, поскольку развивает в своей основе неоклассическое направление экономической мысли, для которого характерны: использование модели "человека экономического"; представления о рынке как о совершенном механизме; сопоставление реальных моделей развития не между собой, а с теоретической моделью совершенного рынка. Совершенный рынок обеспечивает не только интернализацию негативных побочных воздействий, но и производит эффективность, в том числе и природоохранную, как позитивный внешний эффект. Тем самым стремление к максимизации прибыли посредством рыночных сил ведет к социальному и экологическому благу автоматически - без этической мотивации индивидов. Неактуальность этики в условиях совершенного рынка наиболее отчетливо выражена в парадоксе Мандевиля, гласящего, что частные пороки ведут к общественной выгоде, поскольку никто не в состоянии оценить этические последствия конкретных экономических действий [137]. Поэтому нет надобности желать добра ни обществу сегодня, ни, тем более, будущим поколениям или природе, поскольку они и без того состоятся, как побочные последствия эгоистической мотивации.

---

<sup>34</sup> Его использование особенно актуально применительно к объектам, имеющим важное культурное, социальное и экологическое значение (объекты природного и культурного наследия, особо охраняемые природные территории и т.д.).

Однако совершенных рынков в реальности не существует, поскольку субъекты рынка никогда не имеют полной информации для интернализации экстерналий [106]. В силу невозможности получения полной информации об экологических последствиях хозяйственной деятельности (особенно для будущих поколений) рост затрат на природоохранный мониторинг возможен только до определенного предела. Превышение этого предела ведет к замедлению экономического и социального развития и снижает возможности финансирования самих природоохранных мероприятий.

Признание факта существования такого информационного предела позволяет сделать ряд выводов, важных для управления природоохранной деятельностью. Переговоры, связанные с учетом экологических воздействий, равно как и спецификация прав собственности в результате экологических воздействий и их защита, никогда не будут иметь абсолютно полной информации. Постоянно присутствуют издержки деструктивного поведения, нарушающего условия контрактов и направленного на получение односторонних выгод, особенно относительно природных ресурсов совместного пользования. Экологические ценности необходимо рассматривать в качестве ценностных ограничений и регламентаций развития. Все это обосновывает целесообразность оценки природоохранных изменений не только в экологических и экономических показателях, но и в этических категориях добра и зла.

Таким образом, рассмотрение экологического ценностного воздействия с экстернальных позиций (как фактора хозяйственной деятельности) безусловно, полезно для решения ряда конкретных задач: разработка стратегий и программ комплексного развития территорий, оценка инвестиционных проектов, определение тарифов на природные ресурсы и экосистемные услуги и т.п. Однако такой подход недостаточен для анализа природоохранных институциональных изменений, а значит, имеет существенные ограничения при исследовании проблем природоохранного управления.

В основе дуализма подходов к пониманию сущности ценностного экологического воздействия на природоохранные институты лежат различия поведенческих моделей "человека административного" и "человека экономического". Избежать их недостатков применительно к анализу природоохранного управления позволяет использование поведенческой модели "человека ответственного", обладающего частичной рациональностью и ценностной ориентацией. Как было показано в гл. 1, эти черты не антагонистичны и могут быть синтезированы с использованием методологии этической экономики.

Согласно такому подходу этика и религия образуют систему трансценденций, переходов в нечто другое и повтор (итерацию) компенсаций. Отражая определенную систему ценностей, этика является коррективом и компенсацией несостоятельности рынка, религия – коррективом и компенсацией несостоятельности этики. Иными словами, при несостоятельности экономики в действие вступает этика, при несостоятельности этики – религия. Трансценденции собственного интереса выступают одна за другой, более высокая ступень восполняет недостатки и бреши более низкой ступени. В соответствии с этим основными направлениями, по которым экологические ценности воздействуют на природоохранные институты, являются этика и религия. Важно, что при использовании поведенческой модели "человека ответственного" ценностные мотивы и моральные ограничения институциональных природоохранных изменений не рассматриваются как второстепенные относительно приоритетов экономической рациональности. Отсюда можно сделать два принципиально важных для природоохранного управления вывода. Во-первых, некорректно отождествлять саму природоохранную деятельность с трансакционными издержками в экономике. В этом контексте целесообразно в качестве трансакций рассматривать лишь издержки в процессе самой природоохранной деятельности. При таком подходе можно обосновать необходимость рассмотрения затрат на обеспечение прав нынешних и будущих поколений на здоровую среду обитания в качестве обязательных, от которых ни при каких условиях нельзя отказаться в угоду сегодняшней экономической целесообразности. Во-вторых, признание фактора моральной ответственности индивидов, даже в условиях частичной рациональности, делает возможным рассмотрение экологического ценностного воздействия в качестве повышающего рациональность внешнего эффекта природоохранных институциональных изменений. С таких позиций полезно подробно рассмотреть сам механизм ценностного экологического воздействия на институты в природоохранной сфере.

### **3.1.1. Экологическая этика и религия как основные проводники ценностных экологических воздействий на природоохранные институциональные изменения**

Проблема экологических ценностей наиболее глубоко исследуется в экологической этике – направлении гуманитарной мысли в рамках общей онтологической этики. Развитие экологической этики – сложный и длительный процесс. Так, прошло много времени, пока люди поняли, что все они имеют одинаковое право на благоприятную окружающую

среду независимо от цвета кожи, расы, национальности. Еще труднее понять, что виды живой природы также имеют внутреннюю ценность, что Земля – общий дом для всего живого и, наконец, как должно вести себя людям в соответствии с таким пониманием.

Само непринятие обществом прав живой природы на равноправный обмен относится к проблеме справедливости, в то время как вопрос о справедливости в отношениях с природой, по аналогии с социальной сферой, предстает как задача посредничества между обоснованными притязаниями. В данном же случае друг другу противостоят не притязания субъектов права, а притязания человечества на экономическую экспансию и условия сохранения природы. Как было показано в гл. 1, справедливость по отношению к природе требует признания за ней определенных прав, независимо от ее использования человеком, учета в хозяйственных решениях ценности существования природных объектов. В обмене с природой также выявляется необходимость изменений хозяйственной этики, которая должна принимать во внимание соображения справедливости.

В наиболее радикальном виде этическое положение, что все в природе имеет свою собственную, внутреннюю ценность или достоинство, нашло отражение в экоцентризме, который составляет основу "глубинной экологии". С этих позиций подчеркивается, что "антропоцентрическое" мировоззрение, которое ставит людей в привилегированное положение, ничем не лучше убеждения древних, что Солнце и звезды вращаются вокруг Земли, и никакая отдельная особь или вид (включая и человека) не должны иметь особого статуса.

Сторонников распространения этических норм на природу часто критикуют за радикализм, практическую неосуществимость многих их предложений в рамках современного общественного устройства. Например, встав на позицию благоговения перед жизнью, как быть с крысами, комарами, болезнетворными микробами? Ответов на подобные вопросы пока нет. Критикуется идея распространения этических норм на природу и с социально-политических позиций. В качестве основных опасностей распространения этих взглядов отмечается неизбежная потеря человеком индивидуальности, а значит, освобождение его от ответственности при решении дилеммы добра и зла в отношении природы и других людей. Человек смиряется с тем, что от имени природы как высшего абсолюта будут говорить конкретные люди, которым доступно понимание "особых" экологических ценностей. Такой подход по сути несет в себе угрозу экологически окрашенного политического тоталитаризма.



Подобно тому как истина обычно находится между полярными мнениями, именно взаимодополнение, взаимоуравновешивание антропоцентризма и экоцентризма, а не приоритет одного из них, составляют основу современного экологического мировоззрения, найдя воплощение в концепции устойчивого развития. В этом аспекте актуален "экологический императив", предложенный Н.Н. Моисеевым [158], который обязывает один вид живого (человека) ко всей ответственности за соблюдение "правил безопасности на Земле", что ставит человека не столько в привилегированное, сколько в ответственное положение.

Следует согласиться с Э. Ласло [116] в том, что экологическая этика человека, который стремится ориентировать происходящие в биосфере изменения в сторону увеличения ее способности поддерживать жизнедеятельность людей, неизбежно антропоцентрична. Однако человек не должен быть *неоправданно* антропоцентричным, поскольку люди как биологический вид наделены естественной способностью (и, следовательно, естественным правом) на осуществление стремления к коллективному выживанию. Поэтому индивидуальное и социальное поведение должно ориентироваться на необходимость соблюдения обязательного требования: поддерживать благоприятные условия в биосфере, что предполагает повышение ответственности людей за свои поступки в отношении природы. Признание собственных прав природы означает, что люди обязаны устранять намеренные и ненамеренные последствия своих действий для природы и нести за них ответственность.

Экологические этические установки индивидов, выходящие за пределы узко понимаемой максимизации экономической полезности, изменяют ценностные представления о природных благах и экосистемных услугах, дают моральную оценку экологичности их деятельности, прежде всего хозяйственной, а также, и непосредственно самим природоохранным институциональным изменениям. Влияние экологической этики на природоохранные институты осуществляется постоянно, однако в различные периоды истории степень и глубина такого влияния, как и значение самой этики для природоохранной деятельности, существенно различаются.

Как в общем виде показал П. Козловски [101], значение этики проявляется в том воздействии, которое оказывают взаимное доверие и надежность. Иными словами, степень воздействия экологической этики на природоохранную деятельность в каждом конкретном обществе непосредственно связана с величиной трансакционных издержек, распространенностью деструктивного поведения индивидов, их

способностью к коллективным действиям при решении проблем интернализации экстерналий и использования природных ресурсов общего пользования. Отсутствие веры в необходимость соблюдения моральных природоохранных ограничений и регламентаций, отсутствие готовности их соблюдать повышают издержки экологических рисков. Возрастающая в таких условиях мотивация деструктивного поведения индивидов требует усиления контрольных подразделений природоохранных организаций (инспекционные службы, отряды МЧС и т.д.) и увеличения затрат на экологический мониторинг, что неизбежно повышает транзакционные издержки.

Наличие экологической этики, таким образом, является важнейшим условием решения "дилеммы безбилетника" и "дилеммы заключенного"<sup>35</sup> в природопользовании, а относительно природных ресурсов совместного пользования (ПРСП) – одно из основных условий смягчения "трагедии общего достояния"<sup>36</sup>. Существо трагедии заключается в том, что пользователи или неспособны, или не желают достичь согласия и выработать эффективную, с расчетом на долгосрочную перспективу, стратегию управления ПРСП. И это происходит несмотря на то, что каждый из них, наряду с краткосрочным интересом максимизировать прибыль, способен быть выразителем и долговременных интересов, направленных на сбережение ПРСП. Однако согласованию сиюминутных индивидуальных и долговременных общественных интересов препятствуют транзакционные издержки: высокие затраты и трудности, связанные с выработкой и соблюдением общих договоренностей, издержки на получение необходимой информации и т.п. Если эти издержки выше потенциальных выгод, то соглашение вряд ли будет достигнуто, и процесс деградации и разрушения ПРСП будет продолжен. Таким образом экологическая этика способствует минимизации транзакционных издержек и делает возможными совместные договоренности.

Экологическая этика снижает "несостоятельность государства" в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды. Децентрализованная, свободная координация природоохранной деятельности достигает своего оптимума только тогда, когда общие моральные установки экологически правомерного поведения становятся мотивом индивидуальной хозяйственной деятельности. Если этого не происходит, то в обществе возрастает оппортунизм поведения природопользователей, затраты на природоохранную деятельность

---

<sup>35</sup> Базовые понятия теории игр, которые широко используются в институциональной экономике [40,166].

<sup>36</sup> Это явление было проанализировано в 1968 г. Гарретом Хардином [385].

воспринимаются как непродуктивные, которые нужно и можно избегать; возникают запретительно высокие транзакционные издержки деятельности в самой природоохранной сфере, в результате чего падает или прекращается вовсе активность на рынках товаров и услуг природоохранного назначения.

Экологическая этика, тесно переплетаясь с хозяйственной этикой, существенно корректирует природоохранную несостоятельность хозяйственной деятельности в условиях несовершенного рынка. Экологическая этика не может обеспечить полное совпадение общественных и частных интересов в области природоохранной деятельности, ибо рассчитывать на то, что по каким-то причинам все индивиды будут придерживаться "категорического императива" Канта было бы излишне идеалистично. Ответственность, являясь неотъемлемым мотивом поведения людей, не может заменить собой все другие мотивы, особенно экономические. В силу этого природопользователь может выбирать один из трех способов действий.

*Первый способ.* Природопользователь действует абсолютно нравственно с позиций экологической этики. Он понимает общую экономическую полезность экологически этического поведения и учитывает это в своей деятельности. Он делает общий интерес по сохранению природы своим частным интересом, т.е. действует нравственно независимо от поведения других.

*Второй способ.* Природопользователь действует нравственно при определенных условиях: готов придерживаться природоохранных этических правил, если их соблюдают другие или большинство, но сам нарушит правила, если заподозрит, что остался один со своими принципами.

*Третий способ.* Природопользователь оппортунистичен. Он понимает, что для всех будет лучше, когда все соблюдают природоохранные правила и ограничения, но считает наилучшей ситуацию, когда именно на него эти правила и ограничения не распространяются.

В третьем случае индивид интерпретирует ситуацию по теории игр в соответствии с "дилеммой заключенного", максимизирующего полезность: если все будут придерживаться этических правил, то будет достигнуто наилучшее для всех состояние. Но он может поставить себя в еще лучшее положение, если не будет выполнять природоохранные правила и ограничения, а остальные будут их соблюдать. Дилемма состоит, однако, в том, что он не может быть уверен, не реагируют ли другие также нарушением правил, когда он сам их не соблюдает. В этом случае он сам и все другие попадают в худшее положение, чем если бы все соблюдали правила. Такая ситуация особенно характерна для

природных ресурсов совместного пользования (ПРСП) и является основной причиной "трагедии общего достояния". Так, существует взаимосвязь между разрушением общинного уклада на селе и возрастанием нагрузки на биологические ресурсы, заповедные и охраняемые общинами природные объекты. На урбанизированных территориях это проявляется в постоянно возрастающем загрязнении окружающей среды (захламление пригородных территорий, разрастание несанкционированных свалок и т.д.). При этом загрязнители, как правило, признают важность защиты окружающей среды для развития общества в целом.

В небольшой социальной группе "дилемма заключенного" не имеет столь большого значения, поскольку каждый член группы может контролировать поведение остальных и настаивать на соблюдении взаимности. Однако ситуация обостряется по мере роста числа членов группы и снижения прозрачности их поведения. В результате расширения рынка, усиления коммуникаций и увеличения числа референтных групп становятся невозможными контроль "лицом к лицу" и неформальное давление, с помощью которых традиционным обществам (в отличие от обществ, основанных на обмене) удавалось добиваться социальной комфортности. Таким образом, чем многочисленнее и обезличеннее общество, тем более сильные стимулы имеет индивид к нарушению правил за счет других, пользуясь анонимностью больших чисел. Но одновременно с этим повышается действенность конкуренции и ценового механизма. В то же время такое узкое экономическое поведение не ведет к стабильной ситуации. Поэтому третий случай поведения неизбежно должен перейти или в более этичные варианты (второй или первый случаи), или во внешнюю систему принуждений с дополнительными затратами на санкции и контроль.

Второй способ действий является типичной промежуточной ситуацией, которая привлекательна для большинства людей. Индивид действует экологично, если аналогичным образом поступают другие; это прекращается, когда он подозревает, что остался единственным экологически нравственным. Этика переводит ситуацию "дилеммы заключенного" в ситуацию доверия или гарантий. Всеобщая действенность этических правил в обществе перевела бы парадокс изоляции<sup>37</sup>, названный так Сеном, из второго случая в ситуацию относительной безопасности. Поэтому только в условиях доминирова-

---

<sup>37</sup> Парадокс изоляции состоит в том, что в условиях изоляции и неуверенности в отношении поведения других индивид, готовый в принципе применять к себе общие правила, не будет их соблюдать из опасений быть обделенным [440. P. 112].

ния всеобщей экологически нравственной мотивации индивиды предпочтут состояние общего соблюдения природоохранных правил состоянию их общего нарушения. Таким образом, экологическая этика позволяет решать "дилемму заключенного" в природопользовании: под ее воздействием индивид может предпочесть соблюдать природоохранные правила и ограничения ситуации, при которой их выполняют все, кроме него.

Между тем такая ситуация неустойчива, поскольку гарантия того, что все другие или, как минимум, большинство соблюдают экологические правила и ограничения, существует лишь в общем и целом. Следует согласиться с А. Сеном в том, что общепризнанные моральные ценности превращают третий случай ("дилемму заключенного") во второй ("игру в гарантии"), поскольку отдельный индивид уже не будет испытывать неуверенности в нравственности предпочтений других индивидов [441. С. 109-110]. Гарантия может быть только относительной. Признаны ли экологические ценности всеми природопользователями и сознает ли это каждый конкретный природопользователь – это как раз и есть основная проблема ("парадокс изоляции").

Из рассмотрения второго способа действий вытекают два вопроса. Прежде всего, сколько будет продолжаться готовность природопользователя к тому, чтобы придерживаться экологически нравственных норм, если большинство других (по его мнению) их нарушают, или же если он не уверен в реальном поведении других? Каким образом природопользователь может уменьшить неопределенность и незнание относительно поведения других? В этической экономике показано, что попытка ответить на подобные вопросы внутренними средствами этики всегда ведет к *petitio principii*<sup>38</sup> [101. С. 43]. В нашем случае экологическая этика будет признаваться каждым природопользователем, если она уже пользуется всеобщим признанием, т.е. "парадокс изоляции", связанный с признанием экологической этики, может быть преодолен, если этика уже действительна для всех. Таким образом, "дилемма заключенного" и "парадокс изоляции" могут быть преодолены экологической этикой лишь в том случае, если каждый, независимо от позиции других, признает экологически нравственные правила и делает их мотивом своей хозяйственной деятельности.

В идеале именно в этом состоит требование "категорического императива" Канта: этическая максима должна быть воспринята из чистого уважения к закону без эмпирических соображений пользы.

---

<sup>38</sup> Аргумент, основанный на выводе из положения, которое само требует доказательства.

Развивая его подходы, В.С. Соловьев писал: "Самостоятельный и безусловный закон для человека как такового один – нравственный, и необходимость одна – нравственность" [220. С. 368]. При этом он подчеркивал, что без нравственного начала экономика теряет свой добрый смысл и что "нравственное упорядочение экономических отношений было бы вместе с тем и экономическим прогрессом" [Там же. С. 382]. Однако для первого случая действий (в своей основе кантовского), без оглядки на поведение других, возникает проблема эмпирической реализации трансцендентальной экологической нравственности в условиях конечности человеческого существования (гл. 1). Нравственный субъект действует по правилу "категорического императива" даже в том случае, когда последствия неприятны, а другие индивиды не соблюдают правила, следуя своекорыстным целям. "Парадокса изоляции" для кантианства не существует.

Общее рассмотрение основных способов хозяйственной деятельности в аспекте экологической этики показало, что третий и второй случаи неустойчивы, т.е. не объясняют, почему индивиды должны соблюдать экологические моральные нормы и правила. Первый же случай чистой нравственности (без оглядки на поведение других) маловероятен и требует морального героизма и дополнительных аргументов для обоснования "выгодности" такого поведения.

Религия корректирует несостоятельность экологической этики. Она превращает несостоятельность экологической этики в веру в ее (экологической этики) разумность; эмпирическую неопределенность "парадокса изоляции" – в религиозную убежденность разумности экологической нравственности. Религиозное обоснование нравственности может дать гарантии и придать трансцендентальный смысл экологически этичному поведению – трансформировать ситуацию "дилеммы заключенного" и "парадокса изоляции" в ситуации с наличием гарантий. Религия создает у индивида уверенность в том, что пути экологически нравственного поведения и индивидуально понимаемого счастья в конце концов сходятся. Она обосновывает необходимость этично действовать даже в таких ситуациях, когда индивид не уверен в поведении других.

В то же время религия не является только утонченным способом социального контроля природоохранной деятельности и получения настоящим и будущими поколениями экосистемных благ, при котором социальные ожидания поведения всего лишь интернализуются и становятся все более угнетающими для индивидов. Забота о будущих поколениях людей неизбежно смыкается с вопросом о смысле жизни. С материалистической, атеистической точки зрения феномен

индивидуального человеческого существования есть результат "воли" случая в природных процессах, и индивидуальное человеческое существование не имеет смысла. В сфере религиозной этики необходимость сохранения благоприятных условий для человека на Земле сочетается с фундаментальным догматом – человеческая жизнь и благоприятная ей природная среда есть результат "предвечного замысла" и воли Создателя. Отсюда вытекает этический императив, лишаящий человека права безнаказанно распоряжаться своей жизнью и жизнью других существ ни сейчас, ни в будущем. Он предполагает обязанность человека сохранять благоприятную для жизни окружающую среду для себя и для будущих поколений. В условиях, когда этические природоохранные ограничения и правила достоверны для большинства людей, а религиозная уверенность и разумность этики общеприняты, существует нравственная основа обеспечения экологического благосостояния всех. Стимулируя готовность к нравственным усилиям, религия снижает издержки размышлений и сомнений по поводу поведения других и приспособления к нему. Это означает, что религия не только повышает готовность к нравственным эколого-ориентированным действиям в условиях недостаточности информации об экологических последствиях деятельности (прежде всего хозяйственной), но и усиливает вероятность того, что такая готовность будет иметь всеобщий характер.

Не случайно философия экологического кризиса в своей мировоззренческой основе базируется на объективном идеализме [297; 398]. Это позволяет в ходе исследований придерживаться принципов научной рациональности, не подвергая полнейшему отрицанию и новейшую субъективность; признавая, что ценностное экологическое воздействие на природоохранные институты имеет глубокие религиозные корни, без которых экологически этическое поведение индивидов теряет гарантии и лишается своего трансцендентального смысла). Очевидно, что понятие "религии" при таком подходе не связано с конкретным вероисповеданием и подразумевает, с позиции достоверности и разумности, глубокое соответствие религиозной этики социокультурным особенностям конкретного общества.

Последнее весьма существенно, поскольку экологическая направленность мировосприятия может предоставлять собой благоприятное основание для развития не только традиционных религий, но и квазирелигиозных экологических идеологий. Как правило, даже сугубо научные "экологические концепции" имеют религиозный оттенок, а иногда и претендуют на выражение абсолютного "экологического блага". Даже в материалистическом варианте такие

концепции в качестве верификации правильности будущего устройства общества предлагают ... все ту же веру (в профессионализм и интуицию разработчиков или политических лидеров). Этим во многом объясняется тот факт, что, отталкиваясь от признания угрозы глобальной экологической катастрофы, природоохранные концепции по-разному трактуют роль и место человека в предотвращении такой угрозы и предлагают различные средства достижения природоохранных целей – от либерально-демократических до откровенно человеконенавистнических.

В настоящее время в области взаимодействия религии и экологической этики существует несколько позиций. Согласно одной из них, целесообразно принятие новой эколого-ориентированной этической доктрины, которая вытеснила бы традиционные религии, что соизмеримо по своему значению, например, с возникновением христианства или ислама (такие призывы со стороны некоторых политических и общественных деятелей широко распространены как в России, так и за рубежом). Например, американский экофилософ Б. Калликотт считает, что традиционная метафизика и обусловленная ею мораль - это, скорее, источники современных экологических проблем, но никак не средства для их разрешения, и что современная экологическая ситуация требует пересмотра западных моральных и метафизических (религиозных в своей основе) парадигм. Так, В.Е. Борейко в своей книге "Прорыв в экологическую этику" одной из задач экологической этики называет создание внутренних, нравственных барьеров в обществе, внутренних "табу", запрещающих определенные действия по отношению к природе, и призывает не повторить "ошибок" христианских заповедей как сугубо антропоцентрических [29].

Между тем придание экологической этике метафизической осмысленности и стремление к ее изоляции от основных мировых религий не только мало осуществимо, но и весьма опасно из-за высокой вероятности рассмотрения человека в качестве средства достижения высоких экологических целей. Если допустить такой сценарий, то новое экологическое учение может стать тоталитарным со всеми основными признаками секты. Более конструктивным (как было показано в гл. 1) представляется поиск согласия по важнейшим аспектам экологической этики между основными мировыми религиями. Развитие народов и цивилизаций показывает, что в ближайшей перспективе маловероятно признание различными народами нового, отличного от их религиозных и социокультурных традиций, искусственно сконструированного мировоззренческого экологического подхода. Учитывая явно



выраженные этическое и религиозное начала в экологических концепциях, важно видеть не столько цели, сколько тщательно отбирать средства их достижения с позиций гуманизма. Разработчики природоохранных концепций и программ должны конструировать природоохранные институты, обеспечивающие соблюдение индивидами экологических этических императивов не любой ценой, а стимулируя устойчивое развитие территорий и поселений, снижая экологическую нищету наиболее малообеспеченных социальных групп, создавая настоящим и будущим поколениям равные права на доступ к основным природным ресурсам развития. Особое внимание следует уделить демократическим институтам, обеспечивающим горизонтальную координацию деятельности индивидов по определению и достижению территориальных природоохранных целей и приоритетов, а также реализации мер, направленных на снижение транзакционных издержек при организации такого взаимодействия и профилактику деструктивного поведения природопользователей.

### **3.1.2. Природоохранные этические кодексы как важнейшие природоохранные институты**

Если отвлечься от религиозной трансценденции и проблемы религиозных гарантий, то экологическая этика является единственным инструментом для превращения "парадокса изоляции" А. Сена в ситуацию, где гарантировано всеобщее соблюдение природоохранных ограничений. Этические нормы находят отражение в формальных и неформальных природоохранных институтах, при этом "этический минимум" требует, чтобы отдельный индивид воспринимал всеобщие экологические нормы и правила как свой собственный интерес. В таких условиях важнейшим институтом непосредственного воздействия становится природоохранный этический кодекс, гарантирующий всеобщую действенность и соблюдение индивидами основных экологических правил и ограничений. Такой кодекс служит неформальным эталоном поведения, а не юридическим законом, и выполнение его необязательно (единственным средством принуждения является общественное одобрение или порицание).

В мире существуют многочисленные разработки различного рода этических кодексов природоохранной направленности. Например, более столетия существует этический кодекс по проведению экспериментов с использованием животных, во многих странах приняты законодательные меры против жестокости в обращении с животными (Дания, Германия и т.д.). Еще в 1995 г. на форуме "Экологическая политика и миротворчество в евразийском пространстве" был принят "Обществен-

ный экологический кодекс". Ранее, в 1994 г., Н.Ф. Реймерсом [207] был опубликован "Экологический манифест". Эти документы устанавливают нормы поведения по отношению как к отдельному человеку, так и обществу в целом. Подобные кодексы в настоящее время разрабатываются на разных уровнях – от глобального до отдельного сообщества.

Особенно необходим экологический моральный кодекс на глобальном уровне, по которому люди могли бы сверять свое поведение [116]. Однако его создание зависит от возможности сближения моральных ценностей в природоохранной сфере. По традиции, кодексы морали для общественного поведения устанавливались великими мировыми религиями. Примерами могут служить десять заповедей иудеев и христиан, призывы к правоверным у мусульман, наставления к правоверному житию буддистов и др. На рубеже тысячелетий необходимость в этике, которая могла бы стать основой морального поведения, получает все большее признание. Парламент мировых религий, собравшийся в Чикаго в 1993 г., призвал к созданию глобальной этики, основанной на четырех принципах поведения, выдержавших проверку временем: культура ненасилия и уважения жизни; справедливый экономический порядок; культура толерантности и жизнь по правде; культура равноправия и партнерства между мужчинами и женщинами. По мнению представителей мировых религий, "это является минимальной этикой, абсолютно необходимой для выживания человеческого рода". Того же мнения придерживается Союз обеспокоенных ученых. "Необходима новая этика, – говорится в заявлении, подписанном 1670 учеными из 70 стран (среди которых 102 лауреата Нобелевской премии), – такая этика должна стать стимулом широкого движения, которое убедит сопротивляющихся лидеров, сопротивляющиеся правительства и отдельных сопротивляющихся людей в необходимости соответствующих изменений". Этика, которую имели в виду ученые, относится главным образом к сохранению окружающей среды. Она затрагивает нашу "новую ответственность" за сохранение Земли. В документе также отмечается: "Нам необходимо осознать, что способность Земли производить то, что необходимо для поддержания нашей жизни, не безгранична... Мы не должны более бездумно опустошать Землю". Принятие морального экологического кодекса мотивирует индивидуальное и коллективное поведение, направленное на поддержание устойчивого динамического равновесия между биосферными системами, от которых зависит коллективное благосостояние людей, и требованиями индивидуального благосостояния человека.

Экологические этические нормы и правила в последние годы

стали включать в этические кодексы на уровне фирм и корпораций (IBM, Sony и т.д.). Однако следует учитывать, что попытки введения этических кодексов в практику конкретных предприятий, направленные на функциональное обслуживание определенной коммерческой цели, всегда рискуют не достичь желаемого результата, поскольку люди легко разоблачают такую нацеленность. Поэтому экологическая этика, взаимодействуя с этикой хозяйствования и предпринимательства, старается усилить мотивы экологически правильной деятельности предприятий на рынке. В результате экологизированные этика хозяйствования и этика предприятия ставят своей целью не только достижение эффективности и выживания, но и правильное и целесообразное использование природных ресурсов. Однако включение экологических этических правил и норм в этические кодексы фирм и корпораций еще не стало общераспространенным явлением. Этому препятствует отсутствие этических экологических кодексов более высоких уровней, особенно глобального. В то же время при разработке экологических этических кодексов ориентация только на цели глобальной устойчивости биосферы недостаточна. Без опоры на социокультурные традиции этические нормы и правила глобального уровня будут восприниматься людьми как чужие, не связанные с их реальной жизнью и хозяйственной деятельностью.

Экологическая этика тесно связана с онтологической этикой и претендует на выражение абсолютных ценностей; также она неразрывно связана с социальной этикой, имеющей выраженную культурную основу. С таких позиций принципиально ошибочны как разработка нечувствительной к социокультурным особенностям территорий природоохранной политики, ориентированной только на экологические цели глобального выживания человечества, так и ориентация исключительно на особенности конкретных территорий, рассмотрение их как обособленных феноменов развития. Экологическая этика является коррективом и компенсацией природоохранной несостоятельности хозяйственной деятельности в условиях несовершенного рынка. При природоохранной несостоятельности экологической этики единственно возможным ее коррективом и компенсацией является религия. Такая модель позволяет глубже понять характер влияния социокультурных особенностей территорий на природоохранные институты.

Влияние экологической этической мотивации на индивидуальные интересы институционально реализуется через экологические этические (моральные) кодексы, которые, являясь лишь неформальными эталонами поведения (а не юридическими нормами), тем не менее

играют важную роль при выборе индивидами целей и линий поведения и тем самым представляют собой важнейшие природоохранные институты.

### **3.2. Гуманизация ценообразования в природопользовании и ее воздействие на природоохранные институты**

Соотношение цен на природные блага и экосистемные услуги является важнейшим источником природоохранных институциональных изменений, поскольку, наблюдая за движением цен, природопользователи предпринимают конкретные действия, согласовывая их с действиями других. Цены проходят сквозь фильтр имеющихся ментальных конструкций, которые формируют их толкование и иницируют институциональные природоохранные изменения.

В условиях совершенного рынка действует "человек экономический" (рациональный и абсолютно информированный о последствиях своей деятельности), а цены выступают как носители абстрактной информации о состоянии рыночной среды и образуют своеобразное ценовое пространство (термин Хайека [293]). Относительные изменения цен приводят к рационализации людьми того, что образует стандарты поведения. Однако на реальных рынках, при ограниченной рациональности и осведомленности индивидов небезупречной нравственности, далеко не ясно, каким образом соотносятся изменения природоохранных правил и норм с реальными ценами на природные блага и экосистемные услуги. Более того, складывающиеся цены, как правило, не отражают существующую структуру денежных оценок ценности природных благ и экосистемных услуг.

В понимании взаимозависимости реальных цен и институциональных природоохранных изменений существенную роль играют не только трудности выражения в точных понятиях взаимодействий между изменениями относительных цен, идей и идеологий, но и особенности формирования экономической ценности. В рыночной экономике ценность товара (услуги), в том числе и экологического, используется как индикатор его полезности и определяется его дефицитностью. То, что существует в изобилии и доступно для всех, не имеет экономической стоимости, насколько бы это благо ни было желательным по моральным, эстетическим и иным причинам. Вид красивого ландшафта не имеет никакой экономической ценности до тех пор, пока он свободно доступен для всех. В момент, когда он перестает быть свободно доступным, он приобретает потенциальную экономическую ценность.

Если красивый пейзаж испорчен или чистый воздух становится загрязненным, то эти блага переходят в разряд дефицитных, и люди начинают обнаруживать свои предпочтения в отношении качества этих составляющих природной среды. В этом случае "качество окружающей среды" сродни товару, стоимость которого гипотетически возрастает по мере повышения дефицитности. С этих позиций для природных благ и экосистемных услуг характерны:

- отсутствие цен и соответствующих рынков на многие из них (атмосфера, водные пути, экосистемы, ландшафт и т.д.). Так, чистый воздух традиционно не имеет цены, что приводит к его чрезмерному загрязнению;
- социальная значимость и направленность использования. Многие ресурсы не могут находиться в частной собственности, и к ним возможен открытый и бесплатный доступ. Однако природные блага, формально находясь вне рыночной системы, становятся производственным фактором, принося чистую прибыль;
- недостаточный учет в сложившейся практике анализа внешних эффектов – экстерналий – последствий деятельности одной фирмы (или индивида) для других фирм, групп населения, индивидов, которые не являются участниками этой деятельности;
- неизбежность трансакционных издержек в ходе совместного использования (затраты на переговоры и консультации, на принятие и соблюдение договоренностей, получение информации и т.д.), а также нечеткое определение прав собственности на природные ресурсы, блага и экосистемные услуги;
- неопределенность из-за недостаточного знания всех последствий хозяйственной деятельности и необратимость многих экологических процессов, что усугубляется недальновидностью при принятии управленческих решений, предпочтительным учетом краткосрочных последствий и пренебрежением долгосрочных интересов.

Все это приводит к истощению природного капитала территорий, накоплению отходов и "вручению" этих проблем будущим поколениям<sup>39</sup>. Возникают заблуждения относительно дефицитности ресурсов, не

---

<sup>39</sup> В теориях развития и экономики окружающая среда часто рассматривается как одна из форм природного капитала, который, наряду с антропогенным и человеческим капиталами, составляет капитал устойчивости любой территории. В этом смысле окружающая среда аналогична физическим или финансовым основным средствам. Поэтому нанесение ущерба окружающей среде аналогично уменьшению капитала, что рано или поздно снижает стоимость приносимых им потоков дохода. Этим определяется базисная роль экономических оценок природных благ и экосистемных услуг как основы расчета природного капитала территории в широком понимании этого слова. Природный капитал, в свою очередь, подразделяется на *критический природный капитал* (необходимые для жизни природные блага, которые не могут

учитываются представления пользователей о ценности того или иного ресурса или объекта, целесообразности того или иного вида природопользования для устойчивого выживания социокультурных сообществ. "Сбои" рынка искажают мотивацию индивидов при проведении институциональных природоохранных изменений, стимулируя разрушение природной среды. Иными словами, реальный рынок формирует такую систему цен, которая не способна эффективно (с природоохранных позиций) регулировать распределение природных благ и служить важным индикатором природоохранных институциональных изменений.

Изменения цен в условиях реального рынка могут иметь различные последствия: иногда они приводят к институциональным изменениям, а иногда – к пересмотру контрактов в рамках существующих правил. Это зависит, по мнению Д. Норта [166], от того, сохранится или нет институциональное равновесие – ситуация, в которой при конкретном соотношении сил игроков (организаций) и наборе контрактных отношений, образующих экономический в своей основе обмен, ни один из игроков не считает для себя выгодным тратить ресурсы на реструктуризацию соглашений. Подобная ситуация вовсе не означает, что все игроки довольны существующими правилами и контрактами. Она указывает лишь на то, что при данных относительных издержках и выигрышах от изменения игры, которую ведут участники контрактных отношений, им невыгодно ее менять.

При любом сценарии развития игроки (предприниматели, государственные природоохранные организации, НПО, сообщества и т.д.) реагируют на изменения в соотношениях цен в природопользовании либо непосредственно, направляя ресурсы на выполнение природоохранных мероприятий или реализацию новых выгодных возможностей применения природосберегающих технологий, либо косвенно, действуя в направлении фактического изменения существующих правил природоохранного регулирования или механизмов их соблюдения (применительно конкретно к ним). Именно соизмеряя издержки и выгоды от выделения ресурсов на природоохранные цели и возможные финансовые затраты на фактическое ослабление институциональных воздействий в природоохранной сфере, игрок принимает решения по выполнению природоохранных мероприятий. Таким образом, на территориях возникает своеобразное институциональное равновесие с

---

быть замещены или заменены другими формами капитала, - озоновый слой, глобальный климат, нетронутые территории и т.д.) и *прочий природный капитал* (возобновимые природные ресурсы и некоторые конечные минеральные ресурсы, которые могут быть полностью или частично восполнены или заменены другими формами капитала).

характерными для него ценами в природопользовании. Например, когда природоохранные нормативы недостижимы на практике, а предприятие-загрязнитель не может быть закрыто по социальным или иным соображениям, реализуются своеобразные индивидуальные соглашения между государственными природоохранными органами и природопользователем. Для этого используются процедуры временных разрешений, жесткость которых определяется в рамках формальных и неформальных торгов. Такая система низкоуровневого институционального равновесия, неэффективная по своей сути и с природоохранных, и с экономических позиций, существует в России более 10 лет и постоянно воспроизводит саму себя, несмотря на все внешние попытки ее изменить.

Цены в природопользовании в значительной степени определяют и характер происходящих организационных изменений. Так, от того, насколько велики выгоды от целенаправленного воздействия на природоохранные институты и механизмы их соблюдения, могут быть целесообразными затраты на создание посреднических организаций – лоббирующих групп, комитетов политического действия и т.д. – между природопользователями и органами государственной власти с целью реализации потенциального выигрыша от политических изменений. Этим объясняется, с одной стороны, активное лоббирование промышленными группировками выгодных им институциональных природоохранных изменений (как правило, в сторону ослабления природоохранных требований к хозяйственной деятельности, а иногда экологический ущерб используется даже как аргумент в конкурентной борьбе), с другой стороны – слабость общественных организаций и политических движений экологической ориентации, лоббизм которых, в условиях зачаточного состояния институтов гражданского общества, не может претендовать на роль противовеса действиям промышленных группировок.

С природоохранных позиций ситуация, сложившаяся в России в конце XX в., выглядит весьма печальной – сформировавшаяся структура цен стимулирует институциональные изменения в природоохранной сфере по негативному сценарию, а для изменения таких тенденций в ближайшие годы нет серьезных институциональных предпосылок. Отрицательно сказываются как заниженные, относительно мирового уровня, цены на многие природные ресурсы, особенно энергоносители, так и сложившаяся система налогообложения, не ориентированная на использование природной ренты в интересах всего российского общества. Как отмечает С.Н. Бобылев [81], это отражается, в частности, в ухудшении ("утяжелении" с экологических позиций)

структуры экономики страны: росте в производстве и инвестициях удельного веса первичной экономики, природоэксплуатирующих отраслей (прежде всего топливно-энергетического комплекса) при сокращении удельного веса высокотехнологичных наукоемких отраслей, от которых во многом и зависит переход к постиндустриальному обществу.

Институционально не включены в практику природоохранной деятельности в России экономические, стоимостные оценки экологических ущербов и выгод от сохранения чистой окружающей среды и экосистемных функций. Это достаточно "обосновано", если рассматривать всю природоохранную деятельность в качестве издержек экономического роста. Сегодня в стране заболеваемость и смертность населения от загрязнения окружающей среды, деградация природы, истощение природных ресурсов, различные экологические ущербы фактически не учитываются в процессе принятия хозяйственных решений, при разработке программ и планов развития страны и регионов.

Расчеты, что рынок по мере его либерализации автоматически станет приближаться к "совершенному", и его "невидимая рука" совместит частные с общественными интересами, достаточно иллюзорны, особенно применительно к сфере природопользования. В условиях несовершенного рынка индивиды, в поведении которых культивируются черты "человека экономического", без экологических моральных ограничений и правил, ориентируясь только на реально существующие цены, не станут думать ни о настоящих, ни о будущих поколениях. Они будут стремиться любыми способами избавиться от необходимости соблюдения природоохранных общественных ограничений, постепенно делая все менее экологичной структуру цен. Иными словами, поведенческая модель "человека экономического" в условиях несовершенного рынка не в состоянии обеспечить эффективные институциональные реформы в природоохранной сфере.

Если же при организации управления природоохранной деятельностью в России (с неэкологичной структурой цен, высоким уровнем оппортунизма природопользователей и т.д.) использовать поведенческую модель "человека ответственного", которая изначально присуща подавляющему большинству людей (так как никто не вправе отрицать чувство ответственности у человека), то появляется шанс изменить ситуацию. Несмотря на частичную рациональность поведения, именно чувство ответственности (перед будущим и настоящим, семьей и локальным сообществом и т.д.) в условиях несовершенных рынков делает обоснованным использование как системы реальных рыночных



цен, так и дополняющей ее системы гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг, которая позволяет учитывать, насколько это возможно, онтологически и социокультурно обусловленные ценностные представления людей о таких благах и услугах.

Возникающая вследствие такого дополнения многомерность геоэкономического пространства позволяет глубже понять поведенческую мотивацию деятельности природопользователей, лучше учесть в природоохранном управлении сознательные и бессознательные устремления людей. Только с позиций ответственного поведения становится политически обоснованным принятие решений о целесообразности институциональных природоохранных изменений на основе выявления диспропорции в соотношении цен и денежных оценок на природные блага и экосистемные услуги. Изменения сложившихся природоохранных институтов, ориентированные на сокращение таких диспропорций, будут восприняты большинством людей как политически правильные и экономически целесообразные – иными словами, справедливые. Только чувство ответственности может служить основным мотивом таких общественно значимых действий.

Принципиально важно, что денежные оценки, учитывающие социокультурные особенности мотивации индивидов, должны базироваться на положениях теории полной экономической ценности, быть совместимыми с другими рыночными оценками (недвижимости, земли и т.п.) и дополнять их, тем самым расширяя возможности анализа изменений ценового пространства. Гуманизированные денежные оценки, влияя на мотивацию природопользователей и стимулируя экологически целесообразные изменения цен, становятся важнейшей прогностической характеристикой геоэкономического пространства. Они позволяют оценить эффективность природоохранных институтов, проанализировать особенности природоохранных институциональных изменений. Например, исследования, выполненные нами в регионах России, выявили наличие значительных диспропорций между показателями гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг и существующими официальными ценами и тарифами [269]. Так, полученное значение экономической оценки парка "Берендеевка" в г. Костроме (с учетом его социальных и экологических функций) более чем в три раза превысило размер максимального капитализированного дохода от аренды аналогичного участка городской территории. В условиях кризиса такие различия стимулируют социально необоснованное изъятие экологической ренты и деградацию наиболее ценных с экологических и социальных позиций природных

объектов и территорий.

Приведенный пример наглядно показывает, что гуманизированные денежные оценки, дополняя реально существующие цены, создают систему индикаторов институциональных природоохранных изменений, желательных для местного сообщества. Иными словами, на территориях создается новая, более устойчивая информационная база для природоохранных реформ, поскольку становится возможным выявить направления, особенности и пределы возможных институциональных изменений по достижению природоохранных целей, желательных и приемлемых для населения.

Такой методологический подход к анализу институциональных природоохранных изменений не выглядит излишне теоретическим на фоне происходящих в начале третьего тысячелетия изменений в понимании категории полезности. Если в условиях постепенно уходящего индустриального общества основная задача людей состоит в обеспечении своего материального существования и производство совершается в условиях, когда фактически любое благо обладает полезностью и может быть потреблено членами общества, то в постиндустриальном обществе положение меняется. Особое значение приобретает индивидуальная полезность отдельных невосполнимых благ, которая отражает уже не столько реальную потребность общества в таковых, сколько субъективные желания каждого человека, связанные с развитием его личности [83, 242]. Поэтому можно достаточно уверенно прогнозировать, что, по мере укрепления постиндустриальных тенденций в развитии общества, будет повышаться внимание к учету социокультурных особенностей территорий в денежных оценках природных благ и экосистемных услуг. В конечном счете это отразится в реальных ценах и инновационном облике территорий.

Каким образом цены и денежные оценки природных благ и экосистемных услуг воздействуют на природоохранные институты? Изменения в предпочтениях и соотношениях цен ведут к постепенной эрозии норм природоохранного поведения и их замене другими. С течением времени может сложиться ситуация, когда какой-либо формальный природоохранный институт подвергается изменению или просто игнорируется, и никто не принуждает к его использованию. Так, революционное изменение структуры цен в России начала 90-х годов вступило в противоречие с существующими природоохранными нормами и правилами (неадекватно низкая величина штрафов за природоохранные нарушения, созданные для других условий методики расчета природоохранных ущербов и т.п.). Следствием этого могут быть, с одной стороны, ускоренная разработка новых природоохранных

правил и ограничений при практическом временном игнорировании многих неэффективных сегодня норм и постепенном отмирании ранее существовавших традиций; с другой стороны, стагнация существующих институтов и организаций, неэффективных с природоохранных, экономических и социальных позиций, и замораживание ситуации низкоуровневого равновесия, когда "выгодное" поведение каждой организации в отдельности постоянно снижает их совместную эффективность в интересах развития общества.

Неформальные институты также изменяются, однако, ввиду устойчивости культурных традиций на фоне изменяющихся относительных цен, они меняются более медленными темпами, нежели формальные. Нарастание таких противоречий может привести к тому, что природоохранные институты в конкретных социокультурных условиях будут с общего – явного или неявного – согласия просто игнорироваться.

В качестве примера можно привести ситуацию, сложившуюся с использованием кедровых лесов в Сибири. В начале XX в. произошло огосударствление кедрачей. Было директивно отменено их закрепление за деревенскими общинами с исторически сложившейся системой неформальных ограничений. Это сопровождалось искусственным занижением цен на древесину и другие продукты (кедровые орехи и др.) при государственных закупках. В таких условиях относительно низкой мотивации к использованию продукции кедровых лесов и достаточно сильной государственной власти государственный природоохранный централизованный контроль обеспечивал сохранность большинства лесов. Вследствие революционных изменений конца XX в. (переход к рыночным отношениям, возможность экспорта продукции многими поставщиками и т.д.) возникли соответствующие новые формальные институты, стимулирующие предпринимательскую активность. Это повысило экономический интерес и реальные возможности их использования, в результате чего существенно возросли цены на древесину кедра и особенно на кедровые орехи. В таких условиях усилилась хищническая эксплуатация лесных ресурсов. Государственный природоохранный контроль, ориентированный на другие институциональные условия, оказался неэффективным. Восстановления же ослабленных в XX в. неформальных природоохранных институтов, используемых на уровне сельских общин, автоматически не произошло. Как показали наблюдения в Обь-Томском междуречье (Томская обл.), на селе сегодня не только не используются ранее применяемые меры наказания за нарушение традиционных регламентов сбора кедровых шишек, но и ослабла степень общественного порицания нарушителей.

**Таблица 3.1. Основные результаты гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг, предоставляемых лесными территориями особой социальной и культурной значимости**

Вид оценки	Полученное значение			
	Ярославская обл., г. Данилов, парк "Горушка"		Калужская обл., г. Кондорово, городской парк	
	млн руб.	%	млн руб.	%
Стоимость прямого использования	1,1	0,4	0,1	0,1
Стоимость косвенного использования (по способности поглощать углекислоту)	34,8	13,6	7,3	3,4
Стоимость существования, определенная методом субъективной оценки (комплекс экосистемных услуг)	215,1	86	205,9	96,5
Всего	251,0	100	213,3	100
<i>Источник:</i> Результаты полевых исследований НПП "Кадастр" Министерства природных ресурсов РФ.				

Таким образом, изменение реальных цен может рассматриваться в качестве важного индикатора изменения природоохранных (формальных и, в какой-то степени, неформальных) институтов. Оценить природоохранную направленность институциональных изменений, а также наличие противоречий между формальными и неформальными институтами позволяет анализ гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг, выполненных с использованием различных методов (табл. 3.1).

Очевидно, что рыночная оценка лесов по стоимости прямого использования ни в коей мере не может характеризовать их ценность с позиций сохранения биоразнообразия, природного и культурного наследия. Это показывает, что гуманизированные денежные оценки природных благ и экосистемных услуг могут быть важным ориентиром институциональных природоохранных изменений, а соотношение этих оценок с ценами реального рынка можно рассматривать в качестве важного критерия эффективности природоохранного управления, показывающего, насколько существующие цены и соответствующие им институциональные условия в природопользовании адекватны

социально и культурно обусловленным предпочтениям людей.

Сравнительная оценка гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг с ценами реального рынка позволяет выявить ожидаемые направления институциональных изменений, которые будут политически поддержаны жителями конкретных регионов, мест и поселений. Подобный анализ может быть полезен при оценке привлекательности самой инновационной деятельности в природоохранной сфере на конкретной территории, так как он отражает противоречия между экономической мотивацией частных инвесторов (ориентированных на реальные рыночные цены) и общественным интересом (выраженным в значительной степени в гуманизированных денежных оценках природных благ и экосистемных услуг).

Следует подчеркнуть, что наиболее эффективным направлением гуманизации денежных оценок природных благ и экосистемных услуг является не создание принципиально нового подхода, а именно повышение значимости в структуре полной экономической ценности нерыночных (прямой и косвенной) оценок, позволяющих учесть представления людей об экологической ценности и социальной значимости тех или иных природных объектов, о ценности культурного и природного наследия в общем контексте устойчивого развития. Такая нацеленность в наибольшей мере созвучна основным чертам "человека ответственного", принятого в качестве рабочей модели в рамках социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью. Ибо для понимания поведения человека частично рационального, но с ценностной мотивацией своей деятельности, оценка природных благ и экосистемных услуг с объективистских позиций экспертов или в аспекте цен глобальных рынков недостаточна, поскольку, применительно к оценке конкретных природных благ и экосистемных услуг, требуется учет интересов и ценностных предпочтений как индивидов, так и их локальных сообществ, особенно территориальных.

При гуманизированном подходе к денежным оценкам природных благ и экосистемных услуг возрастает зависимость выбора метода оценки от социокультурных условий конкретных территорий. Это должно учитываться уже при формировании информационной базы исследований, включая определение необходимой информации (количественной и качественной), форм и методов ее сбора и обработки (применение статистических методов, планирование и разработка структуры опросов, интервью, разработка анкетных листов и т.д.). Так, на сельских территориях трудно применить письменный анкетный

опрос или опрос по телефону. Как правило, более эффективен метод структурированного интервью, который, однако, требует гораздо больше времени и ресурсов.

Знание социокультурного контекста необходимо и для понимания результатов денежных оценок природных благ и экосистемных услуг, полученных с использованием различных методов. Без этого невозможно интерпретировать результаты, выявить тенденции и понять характер институциональных природоохранных изменений. Наиболее важную роль при таком анализе играет изучение сложившихся на конкретной территории институтов собственности в природно-ресурсной сфере, а также представлений людей об эколого-правомерной деятельности. Так, без учета в своей основе общинного отношения сельского населения центра России к источникам воды трудно понять заниженные оценки воды, полученные с использованием субъективного метода (по готовности платить).

Таким образом, основной тенденцией изменения методологии экономических оценок природных благ и экосистемных услуг, особенно в контексте важности обеспечения перехода России к постиндустриальному обществу, следует назвать усиление гуманистических тенденций. Это предполагает переосмысление роли и значения субъективных и косвенных оценок в рамках теории полной экономической ценности, рассмотрение их не как дополнительных к рыночным, а обладающих особой, не менее значимой, смысловой нагрузкой. Их применение актуально в рамках эколого-экономического учета, прежде всего, на локальном уровне. Гуманизированные денежные оценки в этом случае выступают как метод изучения особенного при исследовании феноменов сложившегося природопользования каждого места и присущих ему природоохранных институтов.

### **3.2.1. Гуманизированные денежные оценки природных благ и экосистемных услуг как геоэкономические показатели (опыт работ в регионах России)**

Использование гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг при анализе пространственных экономических систем может быть весьма полезно, поскольку такие оценки позволяют выявить важнейшие прогнозные характеристики состояния и динамики геоэкономического пространства, отражающие предпочтения людей в природоохранной сфере. Их применение, как элементов числовой информации, расширяет возможности количественных методов географических исследований. Основу количественных методов составляют статистические методы, представляющие собой

совокупность сбора, обработки и анализа массовых исходных данных и применяющиеся при изучении различного рода социальных, экономических и других явлений и процессов, в том числе в территориальном разрезе [135. С. 209-212]. При описании территорий с позиций устойчивого развития используются соответствующие числовые показатели. Они выступают элементами процесса управления и используются при принятии решений. Показатели устойчивого развития имеют функциональную направленность и различаются по территориям [180. С. 25].

Рассматривать гуманизированные денежные оценки природных благ и экосистемных услуг в качестве геоэкономических показателей позволяет то, что они все чаще используются именно в качестве статистической информации. Этому способствует все более широкое признание и распространение теории полной экономической ценности в мировой практике. Денежная оценка природных благ и экосистемных услуг на основе унифицированных методов позволяет выполнять сравнительные исследования. Например, все национальные парки США имеют такую оценку, что позволяет расширить возможности экономико-географических исследований. Показатель природного капитала, рассчитываемый на основе теории полной экономической ценности, начинает использоваться организациями ООН и Всемирного Банка как статистический показатель для межстрановых сравнений [81]. Наиболее актуально использование гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг в странах с ресурсной экономикой, особенно в условиях возрастания нагрузки на природные ресурсы, когда обостряются угрозы возникновения и расширения территорий экологического и социального бедствия в результате истощения (количественного и качественного) базовых природных ресурсов развития, ликвидации особо охраняемых природных территорий, зон рекреации, памятников природного и культурного наследия, сокращения биоразнообразия.

Анализ развития территорий с использованием денежных оценок природных благ и экосистемных услуг в качестве геоэкономических показателей, позволяющих выявить реальные предпочтения природопользователей, базируется на подходах эколого-экономического учета, развиваемых ООН и предполагающих территориальный комплексный учет запасов и потоков использования природных ресурсов (включая домашние хозяйства и неформальный сектор экономики); оценку (в физических и, по возможности, в денежных показателях) истощимости природных ресурсов в аспекте прямого изъятия или снижения их качества; выявление предпочтений

пользователей относительно природных благ и экосистемных услуг (прежде всего, общедоступных) и включение их в систему учета в виде соответствующих оценочных показателей (наравне с прямыми рыночными оценками).

Такой анализ был выполнен нами в 10 субъектах Федерации на базе НПП "Кадастр" в развитие федерального эксперимента по совершенствованию учета и социально-экономической оценке природно-ресурсного потенциала, который с 1993 г. проводился по инициативе Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ<sup>40</sup>. В полном объеме работы по интегральному комплексному учету и социально-экономической оценке природных ресурсов были впервые выполнены в России на локальном уровне в Даниловском муниципальном округе Ярославской обл. в 1996-1997 гг. [369]. Они включали в себя: анализ существующей в области системы учета природных ресурсов и базовые оценки основных природных ресурсов на уровне муниципального округа (вода в системе коммунального водоснабжения, минерально-сырьевые ресурсы, лес в аспекте многоцелевого использования – как источник древесины и объект рекреации). Впервые использовались как рыночные, так и нерыночные (прямые и косвенные) методы денежной оценки природных благ и экосистемных услуг.

На региональном уровне гуманизированные денежные оценки природных благ и экосистемных услуг были использованы в 1998-2000 гг. при расчете величины природного капитала Ярославской обл., а также Томской, Рязанской и Калужской областей. Были составлены региональные матрицы эколого-экономического учета [204,410]. Обзор результатов региональных работ НПП "Кадастр" (1996-2002 гг.) позволил сформулировать важнейшие направления использования результатов гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг как экономико-географических показателей, сущес-

---

<sup>40</sup> НПП "Кадастр" выполнял не только экспериментальные исследования, но и осуществлял анализ хода кадастрового эксперимента более чем в 20 субъектах Федерации. Формируемые комплексные территориальные кадастры природных ресурсов (КТКПР) обобщали данные по природным ресурсам, комплексной эколого-экономической оценке территорий и природных объектов рекреационного и культурно-исторического значения и другую территориально конкретизированную информацию. Оглядываясь назад, следует констатировать, что внимание было сосредоточено преимущественно на оценках состояния запасов и потенциала использования природных ресурсов в физических показателях. При этом анализ рентных потоков в природоресурсном комплексе, денежные оценки природных благ и экосистемных услуг недооценивались. Несмотря на попытки широкого использования ГИС-технологий, именно статичность КТКПР и недостаточное внимание к выявлению предпочтений населения в природопользовании явились существенными методологическими причинами, затормозившими включение этого инструмента в территориальное планирование и управление природоохранной деятельностью.



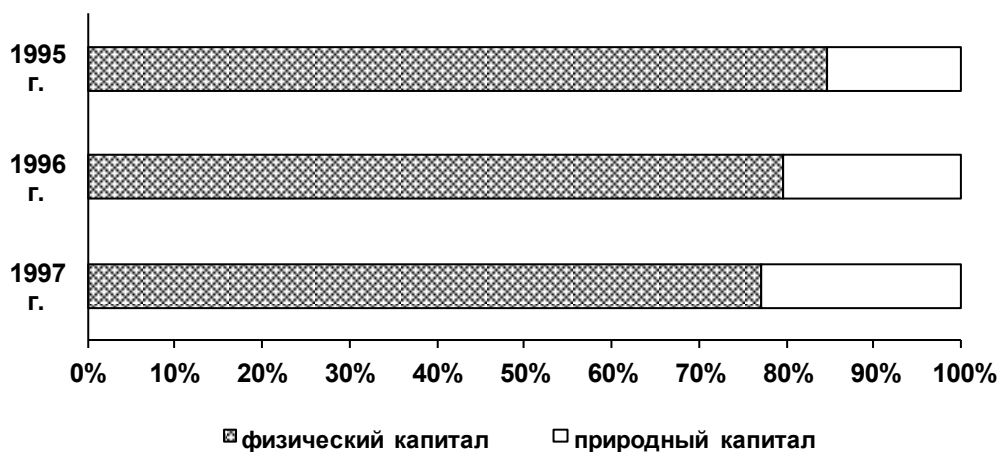


Рис. 3.1. Динамика природного и физического капиталов Ярославской обл. (в сопоставимых ценах)

твенных для совершенствования управления природоохранной деятельностью, повышения устойчивости природопользования на различных уровнях территориальной организации – региональном (субъект федерации) и локальном (административный район).

**Уровень субъекта Федерации.** Оценка эффективности природопользования выполняется на основе составления и анализа первого и второго варианта региональных матриц эколого-экономического учета, при заполнении которых используются результаты гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг.

Первый вариант матрицы содержит данные по оценке природного капитала региона – его величина, структура, динамика. Полезные результаты для анализа регионального развития дает также рассмотрение динамики соотношения природного и физического капиталов за ряд лет. Такая картина по Ярославской обл. представлена на рис. 3.1, где прослеживается увеличение доли природного капитала относительно физического за рассматриваемый период почти на 9%. Это объясняется более быстрыми темпами обесценивания физического капитала относительно природного (без учета инфляции) и ведет к повышению роли последнего в обеспечении краткосрочной устойчивости развития. Однако для получения более полной оценки роли природного капитала в развитии региона необходимо определение его структуры и выявление тех ресурсов, использование которых оказывает максимальное воздействие на его ценность.

Результаты расчета природного капитала Ярославской обл. (как суммарной ценности его различных компонентов) и составления на этой основе первого варианта региональной матрицы СЭЭУ за 1996 г. приведены в табл. 3.2 и 3.3.

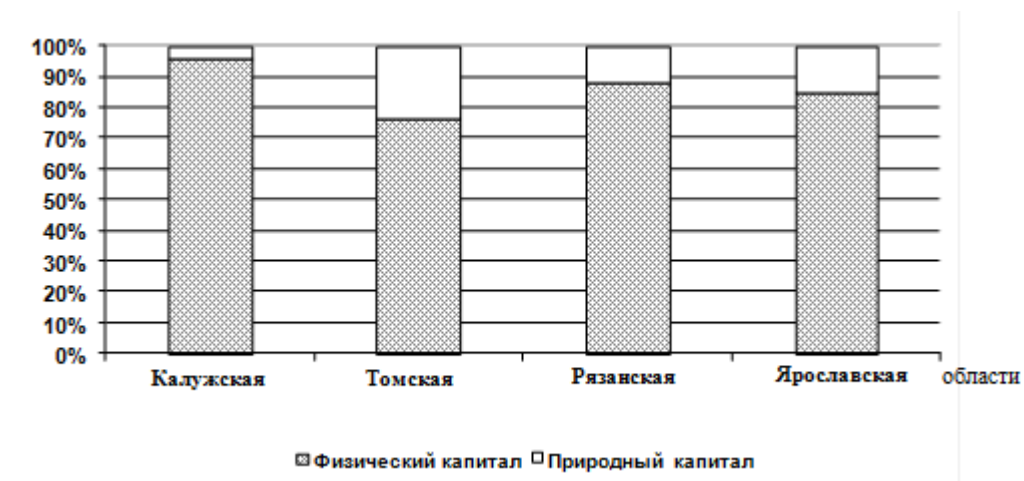


Рис. 3.2. Доля природного капитала в сравнении с физическим капиталом по различным субъектам РФ в 1996 г.

Региональные сопоставления показателей природного и физического капиталов (рис. 3.2) позволяют сделать важные выводы относительно характера и перспектив развития не только на уровне регионов, но и федерации в целом. График рис. 3.2 наглядно иллюстрирует относительно большую зависимость экономики Ярославской обл. от местных природных ресурсов, чем в Калужской и Рязанской областях.

Выявление структуры природного капитала и приоритетных направлений использования природных ресурсов во многом обосновывают специфику анализа комплексного природопользования в регионе (рис. 3.3).

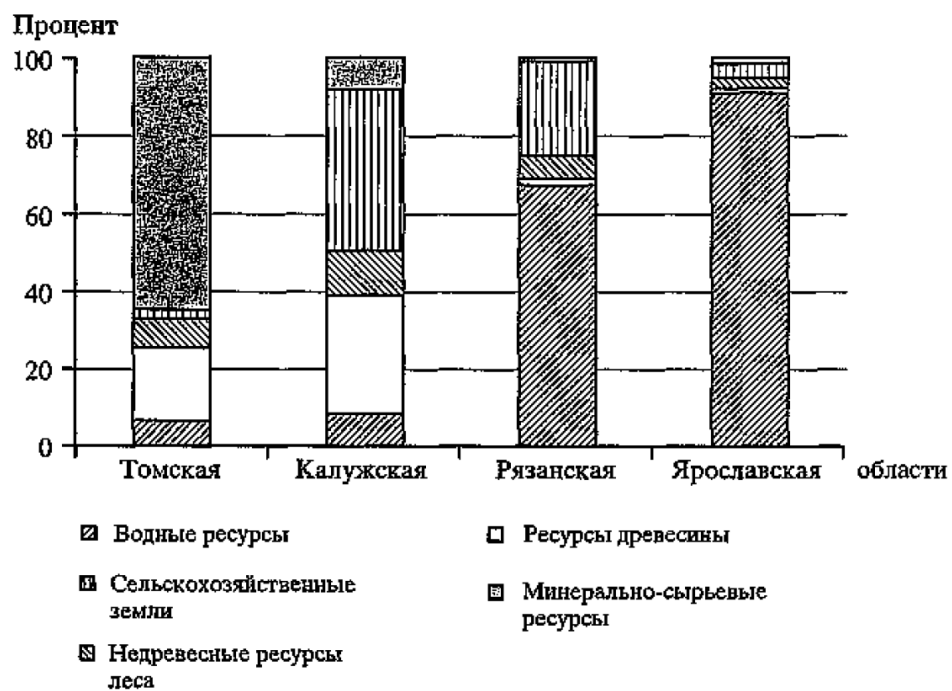


Рис. 3.3. Структура природного капитала регионов на начало 1996 г.

**Таблица 3.2. Общие результаты денежных оценок природных ресурсов  
Ярославской обл. (1996 г., млрд руб.)**

Вид ресурсов	Водные ресурсы			Другие ресурсы							Пчелы	Итого	
	поверх- ност- ные	под- земные	грун- товые	сельхоз. земли	древес- ные ресурсы леса	недре- весные ресур- сы леса	рекреа- ционные	охотничьи	рыб- ные	минерально- сырьевые			
Запасы и динамика использования													
Запасы на начало года	16406,6	6446,3	64,3	925,8	1010,6	781,5	33,3	18,0	17,2	221,7	30,0	25955,3	
Использование продукции отраслей												0	
Внутреннее производство				13,9								13,9	
Импорт												0	
Использование основных активов				-13,9						-2,1	-4,5	-20,5	

Вид ресурсов	Водные ресурсы			Другие ресурсы							Пчелы	Итого
	поверхностные	подземные	грунтовые	сельхоз. земли	древесные ресурсы леса	недревесные ресурсы леса	рекреационные	охотничьи	рыбные	минерально-сырьевые		
Запасы и динамика использования												
Чистая добавленная стоимость												0
Валовой объем производства отраслей												0
Другие изменения объемов:												0
В результате принятия экономических решений	-2,7				0,8				0,4	6,6	4,5	9,3
По естественным и множественным причинам	-0,3				-0,8	257,5			0,2			256,7
Переоценка в результате изменения рыночных цен	3166,5	1244,1	12,4	178,7	195,5	150,8	6,4	3,5	3,3	42,7	58	5061,9
Запасы на конец года	19570,1	7690,4	76,7	1104,5	1206,0	1189,8	39,7	21,5	20,9	268,9	88,0	31276,6
Доля в общей сумме, %	62,6	24,5	0,2	3,5	3,9	3,8	0,1	0,1	0,1	0,9	0,3	100

Таблица 3.3. Комплексные счета по Ярославской обл. (1996 г., млрд руб.)

	Внутреннее производство отраслей	Конечное потребление		Нефинансовые активы (использование и запасы активов)			Экс-порт	Общее потребление	
		индивидуальное	коллективное	произведенные промышленные активы отраслей		непроизведенные природные активы		внутреннего происхождения	иностранного происхождения
				антропогенные	природные				
Запасы на момент открытия				143383	516	25955,3			
Использование продукции отраслей									
Внутреннее производство	15984,1	8853	2747	4689		13,9	3,1	32607	
Импорт									
Использование основных активов	4356,4			-4330	-5,9	-20,5			
Чистая добавленная стоимость/ ЧВП	12266,5								
Валовой объем производства отраслей	32607								
Другие изменения объемов: в результате принятия экономических решений						9,3			
по естественным и множественным причинам				-1311,2	-11,3	256,7			
Переоценка в результате изменений рыночных цен				27673	99,6	5009,9			
Запасы на момент закрытия				170104	598,4	31276,6			

Так, в Томской обл. большая часть природного капитала формируется за счет минерально-сырьевой базы (36 386 млрд руб., или 65% от общей ценности природного капитала); в Калужской обл. – за счет земель сельскохозяйственного назначения (1325 млрд руб., или 41% от общей ценности природного капитала) и древесных ресурсов леса (984,4 млрд руб., или 31% от общей ценности природного капитала); в Рязанской обл. ведущую роль играют водные ресурсы (10 608,84 млрд руб., или 67% от общей ценности природного капитала) и в меньшей степени ресурсы сельскохозяйственных земель (3830,4 млрд руб., или 24% от общей ценности природного капитала); в Ярославской обл. почти весь объем капитала приходится на водные ресурсы (23 431,4 млрд руб., или 91% от общей ценности природного капитала). Кроме того, применение матриц эколого-экономического учета позволяет выявлять территории, где в среднесрочной перспективе вероятны кризисы истощения природных ресурсов.

Для оценки влияния природоохранной деятельности на состояние и использование природного капитала необходимые данные могут быть получены в ходе работ по составлению второго варианта региональной матрицы СЭЭУ. Основным элементом этой матрицы является учет и оценка различных видов природоохранной деятельности и ее влияния на основные макроэкономические показатели развития территории. На рис. 3.4 отражены структура и динамика природоохранных расходов по Ярославской обл. за 1995-1997 гг.

За рассматриваемый период произошло увеличение доли средств предприятий в общем объеме природоохранных расходов и относительное уменьшение соответствующих расходов областного и местных бюджетов; возрос общий объем природоохранных расходов. В то же время общая доля последних в макропоказателях (например ВВП) крайне мала и не достигает даже одного процента<sup>41</sup>. Поэтому в современных условиях региональный анализ природоохранной деятельности с использованием второго варианта матрицы СЭЭУ представляется не вполне продуктивным; наиболее эффективно ее применение в секторальном анализе (по отраслям и видам загрязнений).

Таким образом, результаты региональных исследований показали важность денежных оценок природных благ и экосистемных услуг как экономико-географических показателей, необходимых для оценки и макроанализа динамики природного капитала с позиций устойчивости его использования. Результаты такого анализа позволяют определить

---

<sup>41</sup> Для сравнения: в экономически развитых зарубежных странах это значение находится в пределах 3-5% ВВП.

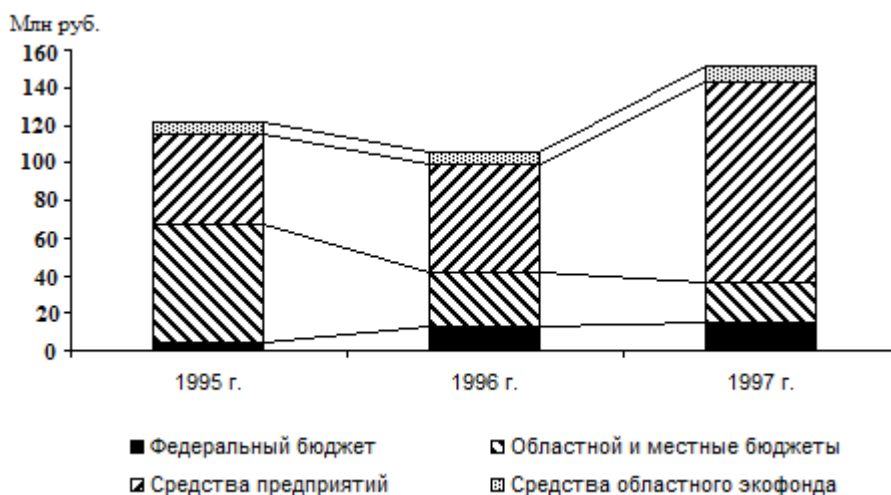


Рис. 3.4. Структура и динамика природоохранных расходов на территории Ярославской обл. за 1995-1996 гг. (в текущих ценах).

природно-ресурсную специфику региона, что весьма актуально для оптимизации региональной и федеральной социально-экономической политики.

**Муниципальный уровень (включая локальные территории и поселения).** Применение гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг в качестве экономико-географических показателей устойчивого развития здесь особенно актуально. Обобщенный в рамках различных международных форумов опыт городов мира (LA-21, Хабитат 1 и 2 и др.) выявил невозможность реального улучшения жизни населения без реализации подходов устойчивого развития, без ориентации на эффективное использование и воспроизводство природного капитала и совершенствование управления природоохранной деятельностью.

Результаты исследований 1999-2002 гг. на уровне города (г. Ярославль) и сельского района (Первомайский муниципальный округ Ярославской обл. и Томский район Томской обл.) показали принципиальную возможность и целесообразность заполнения матриц эколого-экономического учета (аналогичных матрицам СЭЭУ на уровне субъектов Федерации). Мониторинговое заполнение таких матриц позволяет своевременно выявлять негативные (с позиций выявления социально опасной истощимости) тенденции в развитии территорий, а значит, делает возможным их своевременное блокирование и профилактику за счет введения соответствующих институциональных и организационных мер. Матрицы СЭЭУ создают новую информационную основу для координации экономической, социальной и экологической политик, предполагающей регулярную оценку влияния

потребления основных природных ресурсов и реализации природоохранных мероприятий на характер использования (устойчивое или неустойчивое) природных ресурсов и на их ценность. Это крайне важно для корректировки природоохранной деятельности (включая институциональное регулирование) в соответствии с целями устойчивого развития.

Гуманизированные денежные оценки природных благ и экосистемных услуг могут эффективно применяться и при решении конкретных задач природоохранного управления. В ходе крупномасштабных исследований в регионах России<sup>42</sup> были выявлены наиболее типичные задачи. К ним относятся: профилактика и урегулирование природоохранных конфликтов между городом и прилегающей территорией; повышение эффективности сохранения биоразнообразия и развитие ООПТ; сохранение городских парков и зеленых насаждений как составной части природного капитала городов; определение направлений повышения эффективности и комплексности использования природных благ и экосистемных услуг локальных территорий. Для их решения, в развитие стандартов серии ИСО 14000, нами были разработаны соответствующие алгоритмы природоохранного управления, предполагающие использование гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг [282].

В целом полученные результаты исследований в регионах России позволили сформулировать предложения по повышению эффективности природоохранного управления с учетом особенностей природопользования на территориях (включая выявленные предпочтения местного населения), а также выполнить оценку существующей системы учета и оценок природных ресурсов с точки зрения организации информационного обеспечения эффективного управления природопользованием. Исследования подтвердили необходимость уточнения и дополнения имеющихся показателей рыночных цен данными, полученными в ходе исследования экономики домашних хозяйств, включая оценку в физических и денежных показателях как легального, так и нелегального использования природных ресурсов. Возникающая таким образом система территориально конкретизированных показателей, отражающих движение рентных потоков в природно-ресурсной сфере, играет важную роль при выполнении экономико-географического анализа.

---

<sup>42</sup> Ярославская, Томская, Калужская, Саратовская, Рязанская, Костромская, Ленинградская, Калининградская области, а также республики Карелия и Бурятия.



Между тем исследования выявили и недостаточность существующих статистических и ведомственных данных для расчета показателей, необходимых в рамках территориального комплексного эколого-экономического учета (вставка 2). Практически повсеместно требуются дополнительные полевые исследования по выявлению неучтенных запасов и потоков использования природных ресурсов, в частности, домашними хозяйствами и в нелегальном секторе.

## Вставка 2

### *Состояние и основные проблемы статистических и ведомственных данных с точки зрения подходов территориального комплексного эколого-экономического учета.*

По большинству природных ресурсов в статистических и ведомственных формах ведется учет в физических показателях. При этом основная часть необходимых данных находится в ведомственных документах различных уровней, что в целом затрудняет их поиск и сопряженный анализ. Кроме того, существуют разночтения в документах различных ведомств (например, налоговая служба и территориальные органы статистики). Все это затрудняет поиск и обобщение данных (физических и стоимостных) по наличию и использованию природных ресурсов.

Статистические и ведомственные системы учета неадекватно отражают наличие природных ресурсов; по некоторым ресурсам такой учет вообще не налажен. Так, по недревесным ресурсам леса единичные сведения содержатся в материалах лесоустройства в привязке к лесным кварталам. Они носят разрозненный характер и крайне недостаточны для выполнения анализа побочного лесопользования на территории. Также фактически повсеместно отсутствует учет ресурсов пчел, несмотря на то, что отрасль пчеловодства во многих регионах приносит экономический доход. Рассматривая ситуацию в сфере учета запасов минерально-сырьевых ресурсов, следует отметить проблему прироста достоверных запасов, которая обусловлена не только сложностями и высокой стоимостью выполнения геологоразведочных работ, но и неполным учетом месторождений (это касается, прежде всего, малых месторождений строительных материалов).

Исследования показали значительные пробелы в статистических и ведомственных данных, характеризующих потребление (потоки использования) природных ресурсов. Так, статистический учет не охватывает водопользователей, потребление которых составляет менее 10 тыс. куб. м в год, что приводит к недоучету значительных объемов; не фиксируются все индивидуальные потребители воды. Уточнения требуют данные о потреблении ресурсов леса – древесины и недревесных продуктов: не учитываются значительные объемы потребления в неформальном секторе и в секторе домашних хозяйств. Это особенно актуально в ситуации, когда в результате падения доходов сельского населения леса на большинстве территорий стали одним из немногих источников выживания (потребление деловой древесины в коммерческих целях, коммерческая заготовка недревесных продуктов – грибов, ягод, орехов, лекарственных растений, папоротника и т.д.). Аналогичная ситуация сложилась в сфере потребления рыбных и охотничьих ресурсов. Фактически регистрируются лишь лицензионное

потребление и добыча крупными субъектами хозяйственной деятельности; не учитываются объемы добычи домашними хозяйствами и в неформальном секторе (безлицензионное изъятие, браконьерство). Например, по результатам региональных исследований на территории Обь-Томского междуречья (Томская обл.) показатель фактического вылова домашними хозяйствами в 2000 г. (по данным опросов населения) на два порядка превысил официальные данные о промысловом и любительском лове. Не фиксируются в системах учета и значительные объемы потребления минерального строительного сырья (по данным региональных исследований, до 30%), что можно объяснить спецификой сырьевого обеспечения дорожного строительства и другими факторами.

Перечисленные примеры отражают лишь наиболее существенные проблемы в сфере учета запасов и потоков использования природных ресурсов. В то же время, они наглядно иллюстрируют необходимость корректировки систем статистической и ведомственной информации. Совершенно очевидно, что требуются преобразования, нацеленные на возможность оценки на территориях (национальный, региональный и субрегиональный уровень) истощимости конкретных природных ресурсов, прежде всего тех, которые играют бюджетобразующую роль. Такая оценка по возобновимым природным ресурсам должна выполняться в аспекте сопоставления показателей допустимого изъятия и фактического потребления с тем, чтобы не подорвать возможность воспроизводства, а по невозобновимым – на основе определения возможностей прироста запасов или обеспечения адекватного источника дохода в случае исчерпания последних.

Особую роль играет анализ локальной истощимости природных ресурсов. Однако по большинству ресурсов в существующих системах учета запасов и потоков административный район (муниципальный округ) не выделен. Так, например, г. Ярославль находится в зоне обслуживания Ярославского лесхоза и имеет лесной фонд в объеме 413 га. Поскольку это составляет менее 1% общей площади обслуживания лесхоза, то во всех формах отчетности лесной фонд г. Ярославля не выделяется, а затраты по работам даются в целом по лесхозу, что существенно сокращает возможности эффективного управления этим видом природного капитала города.

Выполнение гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг и включение их результатов в процесс природоохранного управления на всех уровнях территориальной организации сопряжены со значительными трудностями, в основе которых лежат базовые характеристики доминирующей институциональной матрицы. Византизм, имперские традиции, наследие советской эпохи имеют в своей основе "служебную" модель поведения индивидов со свойственным ей доминированием государственных интересов над личными и традиционным принижением роли человека в развитии общества. Если волны модернизации прошлых эпох могли быть проведены авторитарно "сверху" без значительной корректировки базовых неформальных институтов, то осуществить переход к постиндустриальной модели развития за счет подобной мобилизации

общества не представляется возможным (см. гл. 2). Попытки решить проблему за счет исключительно экономической либерализации без реформирования институциональной системы в направлении ее гуманизации, повышения внимания к социокультурным основам развития, на фоне неразвитости институтов гражданского общества и местного самоуправления, низкой политической активности масс, слабости большинства партий приводят к нарастанию отрыва власти от основной массы населения, все возрастающей социальной поляризации, росту деструктивного поведения значительной части населения.

К сожалению, необходимость гуманизации природоохранного управления, как и рассмотрение этой задачи в качестве основы институциональных природоохранных изменений на современном этапе модернизации российского общества, еще не осознаны на политическом уровне. Даже в федеральных органах власти многие специалисты до сих пор считают, что проблемы гуманизации природоохранного управления, учета при принятии решений позиций и предпочтений всех проживающих на территории социальных групп – это не вопрос государственного управления, от эффективности которого зависит сама возможность модернизации российского общества на этапе перехода к постиндустриальному этапу развития, а забота местных властей<sup>43</sup>. У большинства региональных элит также нет достаточного осознания того, что гуманизация управления, включение в процесс оценки выгод и издержек хозяйственной деятельности гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг, учет экономических интересов домашних хозяйств, особенно на селе, являются важнейшими на пути преодоления кризисных явлений в природоохранной деятельности.

Поэтому отнюдь не случайно, что в отличие от экономически развитых стран (фактически перешедших на постиндустриальную модель развития) в России гуманизированные денежные оценки природных благ и экосистемных услуг не "вписываются" в стандартно-раздаточную институциональную матрицу. Оценка "истощимости" основных ресурсов развития с позиций выживания локальных сообществ, повышение заинтересованности местного населения и бизнеса в решении природоохранных проблем, в частности, в сохранении особо охраняемых природных территорий, напрямую не способствуют перераспределению финансовых и материальных

---

<sup>43</sup> Так, часто приходится слышать призывы к повышению эффективности природоохранной деятельности и "практическому" продвижению нового и передового без всесторонней оценки состояния сложившихся на территории рынков товаров и услуг в этой сфере, без учета региональных и местных социокультурных особенностей спроса и предложения.

ресурсов. Поэтому механизмы, нацеленные на решение подобных задач, с позиций сдаточно-раздаточной логики, не воспринимаются как актуальные. В связи с этим следует признать, что в России, с точки зрения совершенствования природоохранного управления, сложилась крайне сложная и неопределенная ситуация: применение гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг осуществляется лишь в порядке научно-практической апробации на отдельных территориях, где существует политическое понимание важности модернизации общества с позиций устойчивого развития. В целом же выполненные региональные исследования показали, что широкому внедрению таких оценок формально препятствуют следующие институциональные и организационные причины.

1. Недостаточность нормативно-правовой базы. Несмотря на принятие Закона об оценочной деятельности в Российской Федерации, в котором декларировано использование рыночных оценок в природоресурсном комплексе, а также нового Закона об охране окружающей среды, предусматривающего применение таких оценок, вопрос учета экологического и социального факторов при оценке природных ресурсов не выделен в качестве одного из важнейших. В результате существует реальная угроза заниженной оценки природных благ и экосистемных услуг, прежде всего особо ценных природных и культурных объектов, вследствие чего рынок будет "работать" на их разрушение. Заниженные, с точки зрения предпочтений потребителей, оценки воды делают антиэкологичной и антисоциальной коммунальную реформу; недооценка ресурсов леса (включая древесину и недревесные ресурсы) приводит к перекосам в развитии лесного комплекса и т.д.

2. Организационные проблемы. Практические работы в регионах сопряжены с необходимостью преодоления серьезных организационных барьеров при обмене информацией между различными организациями природно-ресурсного блока. Взаимодействия в этой сфере по многим позициям не формализованы (отсутствуют регламентирующие документы и т.п.), что необоснованно повышает роль неформальных отношений при организации сбора, территориального обобщения и анализа информации. Как следствие сложившаяся управленческая ситуация характеризуется большими транзакционными издержками.

3. Недостаточность информационного обеспечения. Как показали результаты многочисленных семинаров и консультаций по денежной оценке природных ресурсов, региональные специалисты практически повсеместно незнакомы с методологией полной экономической ценности и подходами эколого-экономического учета. Неизвестен им и опыт других стран мира по решению экономических, экологических и

социальных проблем с использованием результатов оценок природных благ и экосистемных услуг. Кроме того выполнению работ в значительной мере препятствуют преимущественно отраслевой характер статистической и ведомственной отчетности, отсутствие комплексной территориальной нацеленности систем сбора и анализа информации.

Все эти проблемы требуют политического решения, ибо только применение гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг как экономико-географических показателей позволяет существенно улучшить информационное обеспечение управления природоохранной деятельностью в контексте новой волны модернизации, которую предстоит пройти России для своего выживания в условиях развития в мире постиндустриальных тенденций. Создаваемое на новых принципах информационное обеспечение нацелено на: интеграцию природоохранных проблем в общую стратегию экономического и социального развития; регулирование текущей природоохранной и ресурсной политики в соответствии с социокультурными особенностями территорий; повышение бюджетной эффективности на основе территориальной оптимизации комплексного природопользования. С точки зрения реализации таких задач природоресурсного управления, уже сегодня можно выявить ряд институциональных механизмов, ориентированных на использование показателей гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг.

### **3.2.2. Основные институциональные механизмы, ориентированные на использование в природоохранном управлении гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг**

Гуманизированные денежные оценки природных благ и экосистемных услуг являются важнейшими показателями природоохранных институциональных изменений. Их применение позволяет оценить эффективность уже существующих и вновь создаваемых институциональных механизмов с позиций соответствия территориальному социокультурному контексту и нацеленности на стимулирование заинтересованности различных слоев общества в решении природоохранных проблем, активизацию инновационной деятельности и привлечение инвестиций в природоохранный сектор. В наибольшей степени использование гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг предполагают такие механизмы, как природоохранные стратегии и планы действий, природный бюджет,

инвестиционные природоохранные рейтинги, оценка инновационных проектов с точки зрения воздействия на окружающую среду.

*Природоохранные стратегии и планы действий* разрабатываются для того, чтобы распорядители ресурсов, лидеры социальных групп, другие заинтересованные лица находили согласие по конкретным природоохранным проблемам. Как правило, до недавнего времени такие документы создавались отдельно от социальных и экономических программ развития территорий. Однако развитие теорий устойчивого развития и качественного роста поставили под сомнение эффективность подобной изоляции, поскольку неизбежным ее следствием становится возникновение многоцелевых систем территориального управления и обострение конфликтов целей развития.

Сбалансированный подход к развитию территорий на устойчивой основе предполагает оптимизацию использования всех видов богатства – природного, антропогенного и человеческого капиталов. Именно в таком контексте должны разрабатываться природоохранные стратегии и планы действий; а их важнейшей особенностью, применительно к условиям России, объективно становится нацеленность проектируемых природоохранных институциональных изменений на поддержку эффективной политики обеспечения устойчивого роста, исходя из стратегической задачи обеспечения перехода общества на постиндустриальную модель развития. Это обусловлено тем, что в условиях нарастания тенденций глобализации экономики задержка на индустриальном этапе неизбежно приведет к стагнации отставания от наиболее развитых экономик.

Наиболее важно обеспечить приток инноваций и инвестиций в сектор рационального природопользования и охраны окружающей среды, что предполагает стимулирование модернизации экономики и социальной сферы на устойчивой основе. Этого нельзя достичь без включения людей в управление природоохранной деятельностью. Поэтому в рамках природоохранных стратегий и планов действий важно проектировать такие инструменты, которые изменяют институциональную ситуацию в сторону ее гуманизации. При таком подходе человек воспринимается в качестве основной движущей силы устойчивого роста<sup>44</sup>. Следует подчеркнуть, что устойчивый рост

---

<sup>44</sup> В соответствии с новыми теориями, разработанными такими экономистами, как Пол Ромер и Роберт Лукас, продуктивность возрастает благодаря не внешнему, а "внутренним" факторам, связанным с поведением людей, которые и являются движущей силой накопления продуктивных сил и знаний. На это поведение можно существенно влиять с помощью политики. Следует подчеркнуть, что в современных моделях экономического роста именно развитие человеческого потенциала рассматривается в качестве главного, ведущего фактора. Изменяются взгляды на взаимосвязь между ростом и справедливостью. Если раньше считалось, что между

несовместим с разрушением окружающей среды, так как быстрое истощение природоресурсного потенциала и загрязнение окружающей среды разрушают сами основы роста. Вместе с тем сохранение окружающей среды не может доминировать над задачами устойчивого развития, ибо сама возможность сохранения природы тесно связана с тем, насколько удастся не допустить переложения на плечи будущих поколений бремени внутренней или внешней финансовой задолженности и передачи им в наследство нестабильной, античеловечной политической системы.

Важнейшей особенностью природоохранных стратегий и планов действий в условиях нарастания тенденций экономической глобализации и постиндустриализма является ориентация на широкое вовлечение людей в природоохранную деятельность, создание демократических механизмов общественного участия в природоохранном управлении. Этого невозможно достичь без стимулирования устойчивого развития человеческого потенциала – конкретной, ограниченной и достижимой цели. Поэтому природоохранные стратегии и планы действий на устойчивой основе не могут быть вне решения проблем ликвидации нищеты. Необходимо учитывать интересы различных социальных групп в доступе к природным благам и экосистемным услугам. Последнее особенно важно на территориях с многонациональным населением, поскольку составляет важнейшее условие профилактики этнических конфликтов.

Модели реализации природоохранных целей, стимулирующие нищету местного населения и усиливающие социальные конфликты, не являются устойчивыми и не должны поддерживаться, поскольку обнищание людей приводит к расточительному использованию наиболее доступных им природных ресурсов (например, лесов). Наилучшее средство решения этой проблемы состоит в институциональных изменениях, стимулирующих приток инвестиций в сектор рационального природопользования и охраны окружающей среды, развитие рынков товаров и услуг природоохранного назначения, создание новых рабочих мест, особенно для бедных слоев населения, обеспечение их заинтересованности в сохранении объектов биоразнообразия, охране национальных парков и т.п.

---

ростом и справедливостью существует компромисс, что равное распределение дохода будет подрывать стимулы и тем самым вести к снижению доходов всех, то опыт последнего времени свидетельствует об ошибочности этого мнения. Например, во многих странах Азии (Гонконг, Индонезия, Малайзия, Республика Корея, Сингапур, Таиланд) при интенсивном экономическом росте наблюдался относительно низкий уровень неравенства. В Японии и Швеции высокие темпы роста также не сопровождались усилением дифференциации доходов [73].

В таком контексте все более очевидной становится важность использования гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг при разработке и реализации природоохранных стратегий и планов действий. Именно они позволяют создать новую информационную основу для координации действий в направлении максимизации социальных и экологических выгод; определить влияние потребления основных природных благ и экосистемных услуг на характер использования (устойчивое или неустойчивое) природного капитала территории, что дает возможность корректировать природоохранную политику в соответствии с целями устойчивого роста.

Именно гуманизированные денежные оценки природных благ и экосистемных услуг способствуют интеграции природоохранных стратегий и планов действий в общую стратегию социально-экономического и политического развития территорий, поскольку оценка экологических воздействий в денежной форме дает возможность определить роль экологических активов в формировании и направлении денежных потоков. Становятся возможными анализ и прогноз, где и в каком размере при существующей практике природопользования изымается природная рента, с целью повышения прозрачности и социальной справедливости ее распределения. Мониторинг материальных и физических потоков позволяет своевременно выявлять негативные процессы истощения природно-ресурсной базы, возможные угрозы социально-экологических конфликтов, экологической деградации, а значит, заблаговременно применять упреждающие меры институционального регулирования.

***Природный бюджет.*** Наиболее эффективной формой институционализации гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг как экономико-географических показателей эффективности территориальной системы природоресурсного управления является природный бюджет территории [170]. Он формируется с использованием стандартных процедур финансового бюджета (бюджетный цикл включает в себя разработку проекта бюджета, его обсуждение органом законодательной власти при участии всех заинтересованных сторон, принятие к исполнению, контроль за исполнением, отчетность по итогам бюджетного года, утверждение). Территориальный природный бюджет – это документ для рационального природопользования, сформированный на основе политического согласия исполнительной и законодательной власти по приоритетным действиям в решении наиболее острых природоресурсных проблем территории. Его основу составляют показатели, отражающие состояние



природной среды и использование природных ресурсов, сформулированные исходя из необходимости фиксировать и блокировать негативные процессы. В качестве таких показателей, отражающих запасы ресурсов и потоки их потребления, выступают гуманизированные денежные оценки природных благ и экосистемных услуг, а также рассчитанная на их основе величина природного капитала территории.

В соответствии с методологией природного бюджета использование природных ресурсов территории должно оставаться в пределах принятых показателей, которые соответствуют целям территориальной экополитики. Эти цели должны быть согласованы не только с местными органами управления (исполнительная и законодательная власти) и главными группами населения, но и соответствовать принципам устойчивого развития. Таким образом, природный бюджет – это регулирующий документ, который принимает во внимание мнения различных политических групп.

При составлении и исполнении природного бюджета соблюдаются следующие принципы: экологическая эффективность – максимальная выгода при использовании природных ресурсов; экологическая достаточность – избегать "тратить слишком много"; баланс в конце бюджетного года. Природный бюджет отражает приоритетные экологические проблемы и содержит их краткий обзор (включая специальные планы в проблемных областях). Он может формироваться или по секторам (промышленность, сфера услуг, домашние хозяйства и т.д.), или по пространственным единицам (например, районы города). Проектируемые значения задаются в сопоставлении со среднесрочными и долгосрочными природоохранными целями. В конце бюджетного года составляется баланс для того, чтобы сравнить запланированные значения с достигнутыми результатами. Он включает не только сводный план, но и пространственные и секторальные резюме.

Являясь предметом консенсуса исполнительной и представительной власти и имея законодательный вес, природный бюджет придает значительно большую легитимность решениям, принимаемым в процессе управления природоохранной деятельностью, и повышает роль сообществ в ограничении и регламентации природопользования на конкретных территориях.

***Инвестиционные природоохранные рейтинги.*** Острая недостаточность финансирования природоохранной деятельности в странах с трансформирующейся экономикой и развивающихся странах в настоящее время составляет одну из важнейших проблем и широко

обсуждается в научных и политических кругах<sup>45</sup>. Особую озабоченность вызывает сильная зависимость этого сектора от государственных инвестиций и неразвитость механизмов привлечения частных и корпоративных финансовых ресурсов, что в полной мере характерно и для Российской Федерации. Специфичность природоохранной проблематики делает ее малопонятной для широкого круга инвесторов, мотивация которых ориентирована на получение определенных дивидендов от вложений. В результате интересы охраны природы, как правило, находятся на втором плане реального инвестиционного процесса.

Это связано с тем, что инвестора в первую очередь интересует, насколько выгодным, в свете его мотивации<sup>46</sup>, может быть вложение средств и насколько оно рискованно. Поэтому при решении вопроса о размещении инвестиций ему важно знать приоритетные для инвестирования направления, территории и объекты, для чего важно выявление реальных потоков природных благ и экосистемных услуг, их экономическая оценка, а также оценка инвестиционных рисков. Для облегчения этой задачи может быть полезно создание системы территориальных рейтингов регионов России с позиций инвестиционной привлекательности сектора рационального природопользования и охраны окружающей среды, построенной с использованием показателей гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг. Она дополнит уже существующую в стране систему рейтингов инвестиционной привлекательности регионов [313]. Не менее важны и рейтинги локальных территорий, а также секторов экономики, корпораций или отдельных хозяйствующих субъектов (в качестве примера можно привести "черный список грязных фирм и компаний", широко публикуемый Гринпис).

Важно обратить внимание на то, что экологические показатели состояния территорий непосредственно не являются показателями инвестиционной привлекательности природоохранного сектора. Их можно отнести к характеристикам остроты природоохранных проблем. Например, сокращение редких видов птиц непосредственно не стимулирует инвесторов в этом направлении и ничего не говорит об эффективности инвестиций. Требуются комплексные индикаторы,

---

<sup>45</sup> За период с 1985 г. по 1995 г. год бюджетное финансирование только сохранения биоразнообразия снизилось в целом на 50% (Dublin, Milliken, 1995); в России уровень целевого финансирования этой сферы составляет около 45-50 млн долл. США в год при минимальной потребности в 100 млн.

<sup>46</sup> Принципиально важно рассматривать самую широкую сферу возможных предпочтений – от прямого экономического дохода до политических выгод, удовлетворения личных амбиций и т.д.

которые позволяли бы оценить инвестиционную привлекательность решения задачи сохранения биоразнообразия в сложившихся на конкретной территории социально-экономических, политических и институциональных условиях. Очевидно, что это – комплексная многофакторная задача, предполагающая синтез качественных и количественных методов.

Исследования в области экономики сохранения биоразнообразия [273], показали, что такие индикаторы целесообразно разрабатывать в двух направлениях: для объектов и территорий, где сохранение биоразнообразия рассматривается как внеэкономическая цель (например, места обитания редких видов). Здесь ведущую роль при принятии решений играют политические соображения, а анализ выполняется с позиции "цель-эффективность"; для природных объектов, имеющих экономическую ценность (использование биоресурсов и оказываемых экосистемных услуг в допустимых пределах). Здесь при принятии решения инвестором ведущее значение имеют экономические мотивы, а анализ выполняется с позиций "выгоды – издержки".

Таким образом, система территориальных природоохранных инновационных рейтингов (при расчете которых целесообразно использовать гуманизированные денежные оценки природных благ и экосистемных услуг) – это новый институциональный природоохранный механизм, который формирует реальные и понятные сигналы для инвесторов в секторе сохранения биоразнообразия. Его применение способствует улучшению инновационного и инвестиционного климата в природоохранной сфере путем воздействия на институциональные условия территорий-реципиентов.

***Оценка инновационных проектов с точки зрения воздействия на окружающую среду*** (которая в соответствии с действующим законодательством является обязательной для всех проектов, осуществляемых на территории Российской Федерации) предполагает, наряду с оценкой в физических показателях, и экономическую оценку воздействий с использованием методов, адекватных условиям рыночной экономики. Методология экономической оценки воздействий на окружающую среду инновационных проектов обладает следующими принципиальными особенностями. Во-первых, учитывая нарастающие процессы глобализации экономики и связанную с этим активизацию импорта природоохранных институтов, важно использовать международный опыт в сфере природоохранной оценки хозяйственных проектов и политических решений, в первую очередь методологические подходы теории полной экономической ценности. Такая оценка в настоящее время признана необходимой при получении кредитов веду-

щих международных банковских структур (Всемирный Банк, Европейский банк реконструкции и развития, Азиатский банк и др.). Во-вторых, последовательная гуманизация денежной оценки природных благ и экосистемных услуг позволяет лучше учесть интересы пользователей, прежде всего жителей конкретных территорий. Такая оценка в современных условиях России особенно важна при решении многих проблем, особенно связанных с обеспечением доступа населения к природным ресурсам и благам, имеющим общественный характер использования.

Важно подчеркнуть, что применение гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг уже на ранних стадиях предпроектных разработок поможет инвесторам и органам власти планировать портфель заказов с таким расчетом, чтобы минимизировать инвестиционные риски не только в длительной, но и даже в среднесрочной перспективе. В условиях, когда трудно получить точные количественные данные, даже ориентировочные показатели могут дать ценные результаты. С их помощью уже на ранних стадиях проектного цикла удастся выявить экологически неприемлемые альтернативные варианты, которые представляются привлекательными с других точек зрения, и разработать варианты инвестиционных проектов с минимальным негативным воздействием на окружающую среду и приемлемым инвестиционным риском.

Институциональные механизмы, ориентированные на использование показателей гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг, способствующие активизации инновационной деятельности в природоохранном секторе, не ограничиваются только этим перечнем. Применение таких оценок может быть полезным и при решении других задач управления природоохранной деятельностью. Трудности периода трансформации российского общества не только "не отменяют" необходимости их использования, но и, наоборот, повышают их значимость, ибо без перехода к постиндустриальной модели развития в качестве стратегической цели у России нет достойного будущего.

## Глава 4

### ИНСТРУМЕНТАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОФИЛАКТИКА КОНФЛИКТОВ В ПРИРОДООХРАННОЙ СФЕРЕ

Эффективность управления природоохранной деятельностью в России в условиях нарастания экономической глобализации, тем более на этапе перехода к постиндустриальной модели развития, во многом зависит от того, смогут ли импортируемые и исторически сложившиеся, социокультурно обусловленные институты конструктивно дополнять друг друга, и удастся ли обществу снизить интенсивность возникающих или обостряющихся в такой ситуации конфликтов. Иными словами, успех трансформации институциональной системы в стране зависит как от обеспечения приемлемости импортируемых природоохранных институтов для социокультурных условий различных регионов, так и от эффективности институциональных мер, направленных на минимизацию неизбежно возрастающих при этом трансакционных издержек.

Профилактика конфликтов, возникающих при импорте природоохранных институтов, и снижение их интенсивности предполагают активное инструментальное регулирование с использованием специальной группы социокультурно обусловленных природоохранных институтов. Определение и оценка эффективности таких природоохранных институтов требует уточнения самого понятия "природоохранный конфликт" и методологических подходов к его исследованию.

В литературе можно встретить множество различных определений конфликта<sup>47</sup>. В целом можно сказать, что конфликт возникает между двумя или более сторонами – его основными или прямыми участниками

---

<sup>47</sup> Разные научные дисциплины делают акценты на разных аспектах конфликта. Например, в социологии конфликт часто рассматривается сквозь призму несовпадения интересов и ценностных представлений его участников – социальных групп, общностей и т.д. Эти же категории доминируют в философии и политологии. В психологии конфликт исследуется главным образом в русле мотивационных или когнитивных концепций.

(субъектами) – в случае несовместимости их действий. При этом далеко не всегда субъекты или участники (прямые и косвенные) конфликтов очевидны, и зачастую возникает проблема, с кем начинать процесс урегулирования. При урегулировании конфликта в природоохранной сфере важно четко определять его предмет, т.е. то, по поводу чего возникает спор. Наиболее типичный предмет конфликта – ограничение доступа социальных групп к природным благам и экосистемным услугам: потеря дохода от ранее используемых природных ресурсов, лишение привилегии в пользовании благами от посещения особо значимых природных объектов (ритуальные объекты, места отдыха, парки, пляжи и т.п.), получение ущерба от загрязнения воды и воздуха или изменения качества земли и т.д.

Нельзя не отметить, что в природоохранных конфликтах важную роль играют противоречия, связанные с несовпадением ценностных и культурных основ поведения индивидов, поскольку именно природоохранная деятельность в наибольшей степени связана с заботой о нынешних и будущих поколениях людей. Более того, именно противоречия всегда стоят за предметом конфликта в природоохранной сфере. Они могут иметь экономический, политический, религиозный, идеологический, этнический или какой-либо иной характер и конкретизируются в предмете конфликта. Сам конфликт может проявляться политически (в отношении сторон конфликта к правящему режиму, в национализме, имперских амбициях), а также экономически (в требовании изменения налогов и тарифов в свою пользу, претензиях на получение ранее доступной доли природной ренты).

Конфликты всегда затрагивают потребности или нужды сторон (в экологической безопасности или обеспечении своей социальной группы ресурсами развития), интересы (чего хочет участник конфликта, как он определил свои потребности), цели и ценности (критерии, на основе которых конкретная сторона определяет свои интересы, исходя из собственных нужд). Ценности в этом ракурсе – своего рода аксиомы, не подлежащие доказательству. В отечественной науке категории потребностей, интересов, ценностей и целей и их взаимосвязь изучены достаточно глубоко [80; 117], что позволяет использовать разработанную методологию при изучении конфликтов в природоохранной сфере, различая при этом категории ценностей и целей и, соответственно, ценностные и целевые конфликты.

Ценностные конфликты, истоки которых лежат в культурных, религиозных, идеологических традициях и нормах, крайне сложно поддаются урегулированию. Ряд авторов подчеркивает даже принципиальную невозможность их предотвращения [240; 296],

поэтому при разработке методов инструментального регулирования рассматривать суть ценностных конфликтов в настоящее время не вполне оправдано<sup>48</sup>. Конфликты природоохранных целей (телеологические) более многообразны. В их основе могут лежать не только ценностные противоречия, но и иные, ментальные различия природопользователей. Последние возникают в рамках единой цивилизации и культуры. Многие такие конфликты могут быть не только управляемы, но и предотвращены с использованием различных инструментальных мер.

В природоохранной сфере также следует различать межличностные и межгрупповые конфликты<sup>49</sup>. Так, конфликт из-за доступа к источнику качественной питьевой воды можно отнести к первой группе, а конфликт между сторонниками и противниками строительства АЭС – ко второй. Следует отметить, что в социологии разработано множество типологий конфликтов [12, 80, 339], однако единой общепринятой не существует. В большинстве классификаций конфликты различают на основе того, сколько сторон в них участвует; каковы прямые и косвенные участники; каковы интенсивность и характер взаимодействия; на какой почве проявляются противоречия (этнической, религиозной, идеологической и т.д.), и в чем состоит предмет спора (территория, ресурсы, сфера влияния). С позиций урегулирования важнейшим является соотношение интересов сторон. Принято различать три вида конфликтов: 1) конфликт с нулевой суммой, когда реализация интересов одного участника означает, что интересы другого не будут реализованы вообще; 2) конфликт с отрицательной суммой, когда в результате не оказывается ни победителя, ни побежденного; 3) конфликт с ненулевой суммой, когда цели и интересы сторон не являются абсолютно противоположными, т.е. при их реализации итоговая сумма не будет равна нулю.

Для конфликтов в природоохранной сфере характерны все эти типологические признаки, следовательно, такие конфликты целесообразно описывать на основе совокупности различных параметров. Поэтому представление о возможном направлении воздействия на конфликт дает только многоаспектный анализ, который также позволяет получить ценную информацию для инструментального регулирования. Полезно выполнение специальных исследований, в ходе

---

<sup>48</sup> Некоторую надежду на возможность урегулирования конфликтов в природоохранной сфере, имеющих ценностную основу, дает то, что ряд императивов экологической этики присутствуют в большинстве религий. Однако с институциональных позиций эта проблема изучена крайне слабо.

<sup>49</sup> В общем виде такая типология была предложена еще П. Сорокиным [223].

которых изучаются пространственно-временные аспекты мотивации природоохранной деятельности и определяются прогнозные зоны потенциальных конфликтов. Рассмотрим наиболее значимые направления инструментального регулирования конфликтов в природоохранной сфере.

#### **4.1. Регулирование телеологических конфликтов в природоохранной деятельности**

Постановка и достижение целей – ключевой момент в управлении любой деятельностью. Движущие силы рынка имеют телеологическую природу, а индивиды, преследующие осознанные цели своей деятельности, являются телеологическими источниками рыночных сил. С таких позиций цели представляют собой ориентиры, на которые направлена или будет направлена основная деятельность.

В управлении природоохранной деятельностью выявление целей, определение их приоритетности в единой иерархической системе целей играют важнейшую роль<sup>50</sup>. Это связано с тем, что природоохранная деятельность обладает выраженной ценностно-нормативной ориентацией, поскольку в своей основе направлена на обеспечение здоровой окружающей среды не только настоящего, но и будущих поколений, а значит, в значительной степени ориентирована на реализацию сценариев будущего, присущих представлениям различных социокультурных групп. Здесь наиболее отчетливо проявляется столкновение отличных, а иногда и противоположных, интерпретаций целей общественного развития.

Именно через телеологический конфликт социокультурная основа развития, феномены сложившегося природопользования каждого места активно воздействуют на природоохранное управление, препятствуя его унификации. Это обусловлено тем, что индивиды и социальные группы (в лице их лидеров) распоряжаются природными ресурсами в соответствии с присущими им системами моральных ценностей и на основе опосредованных культурой объективных знаний, полученных в ходе естественно-научных исследований. Поэтому распорядитель ре-

---

<sup>50</sup> На конференции министров по охране окружающей среды стран Европы в Люцерне отмечалось: "Установление приоритетных целей является в своей основе процессом определения важности перспективных действий с тем, чтобы вопросы, подлежащие первоочередному решению, получили наибольшую долю имеющихся ограниченных финансовых и материальных ресурсов, а также политического внимания" (1993). На аналогичной конференции в Софии в 1995 г. также подчеркивалось, что "установление приоритетных целей - ключевое звено в разработке Планов Действий по рациональному природопользованию и охране окружающей среды" [360].



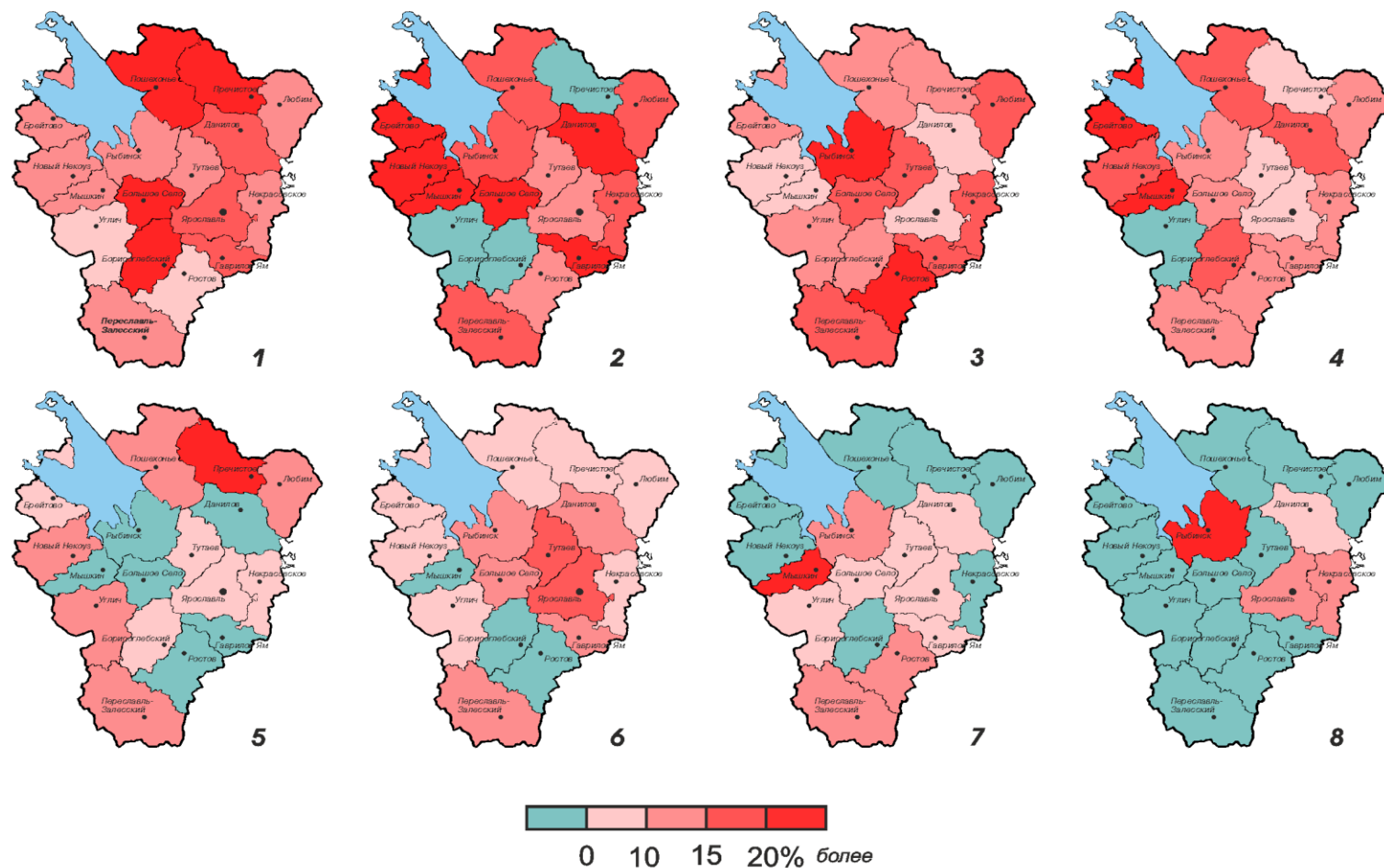
сурсов<sup>51</sup> при выборе целей не может обращаться ко всему возможному диапазону их выбора, поскольку располагает только определенным набором вариантов. В основе выбора наиболее рационального (по его мнению) варианта использования природных ресурсов и охраны окружающей среды лежат осведомленность и сдерживающие факторы, в значительной степени обусловленные социальными и культурными ограничениями и правилами. При этом индивид не в состоянии не только ознакомиться со всеми возможными вариантами, но и непредвзято воспринять многие из них. Поэтому именно в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды такое важное значение имеют социально и культурно обусловленные стереотипы мышления и личные представления о системе ценностей. Доминирующие в различных социокультурных сообществах представления о будущем также существенно воздействуют на принятие решений. Как следствие, возникает не просто иерархическая, но и многополярная, относительно неустойчивая, а часто и противоречивая система целей природоохранной деятельности.

Цели природоохранной деятельности либо открыто провозглашаются, либо неявно подразумеваются и проявляются через стандарты поведения. Несовпадение целей обуславливает возникновение телеологических конфликтов, в снижение их интенсивности требует дополнительных трансакционных издержек, которые в отдельных случаях могут полностью заблокировать саму природоохранную деятельность. Особенно это вероятно в условиях ускоренной модернизации общества, когда происходит деформация институциональных территориальных матриц, и ранее существовавшие природоохранные институты теряют свою эффективность, что ведет к нарастанию деструктивности в поведении, когда значительное количество людей начинают предпочитать состояние нарушения природоохранных правил их общему соблюдению.

Процесс целеполагания предполагает выбор индивидом наиболее важной цели; при этом другие цели либо будут проигнорированы, либо станут рассматриваться как вспомогательные. Например, Тохиро Коно среди важнейших целей деятельности фирм и корпораций выделил объем продаж, его рост и долю на рынке, а природоохранные цели

---

<sup>51</sup> В качестве распорядителя ресурсов могут рассматриваться организация, сообщество и даже индивид. В сфере природопользования им может быть фермер, обладающий полной собственностью на землю, или арендатор, пользующийся привилегиями использования земли по своему усмотрению и не владеющий ею; коллективное хозяйство или предприятие; фирма или концерн; частная или государственная организация, осуществляющая использование природных ресурсов. Размер хозяйства не имеет принципиального значения.



**Цифрами обозначены:** 1 – состояние, рациональное использование и охрана лесов;  
 2 – питьевое водоснабжение; 3 – использование земель, плодородие почв; 4 – состояние рек и водоемов;  
 5 – духовность, нравственность экологическая грамотность населения; 6 – отходы; 7 – загрязнение атмосферного воздуха;  
 8 – благоустройство, озеленение и санитарное состояние населенных пунктов

Рис. 4.1. Приоритетные цели рационального природопользования Ярославской обл. (в представлениях ведущих специалистов муниципальных округов)

обозначил как вторичные [104, С. 86]. Существует и другой вариант разрешения конфликта целей — одна цель выбирается в качестве основной, а все другие рассматриваются как ее обязательные ограничения. У большинства организаций с экономической направленностью основной деятельности природоохранные цели рассматриваются как ограничения и регламентации такой деятельности. Как правило, только у общественных и некоммерческих природоохранных организаций экономические цели могут быть вторичными относительно основных природоохранных.

Особенно важно учитывать телеологический контекст деятельности в тех странах и регионах, где неформальные институты обладают значительным статусом и воздействием на повседневность, чем там, где доминируют формальные нормы и правила. Поскольку Россия принадлежит к первой группе [174], то без понимания телеологического контекста — того, что люди считают «правдой» — и поиска на этой основе согласия здесь невозможны любые коллективные действия. Поэтому именно для России актуально, чтобы индивиды координировали свои действия в соответствии с единой социокультурной доминантой, объединяющей в единую систему социокультурное многообразие регионов страны. В противном случае в обществе активизируются процессы дезинтеграции и деградации всей социальной сферы, возрастает оппортунизм поведения индивидов (см. главу 2).

Телеологические конфликты неизбежно обостряются в периоды ускоренной модернизации, когда возникает необходимость социокультурной трансформации общества. Это обусловлено тем, что скорость импортирования формальных и неформальных институтов, а также адаптация ранее сложившихся на территории-импортере неформальных практик существенно различаются. Особенно опасно возникающее в такой ситуации воздействие на социальные группы разрыва между функциями целеполагания в культуре (которые осуществляют наиболее приобщённые к системе мирового духовного производства субъекты), и функциями практической реализации целей. Угроза состоит в том, что культура-реципиент может лишиться возможности ставить общие цели, а значит, не сможет привлечь, консолидировать социальные группы, обладающие наибольшим творческим потенциалом. Для природоохранной деятельности это означает нарастание, в первую очередь на местном уровне, отторжения природоохранных инициатив, исходящих «сверху», непринятие локальными сообществами экологических приоритетов, свойственных более высоким уровням территориальной организации. Поэтому важно своевременно выявлять потенциально опасные зоны телеологических

конфликтов, которые возникают в процессе импорта природоохранных институтов, особенно обладающим чуждым социокультурным контекстом.

Несмотря на то что актуальность исследований телеологических конфликтов в управлении природоохранной деятельностью (особенно в периоды модернизации) не вызывает сомнений, подобных работ крайне мало. В значительной степени это связано с тем, что при изучении сферы управления, как правило, используется модель "человека экономического", в своей основе не применимая к использованию в телеологических исследованиях. Поведенческая модель "человека ответственного", предполагающая ценностную ориентацию и частичную рациональность, в методологическом плане представляется весьма продуктивной для выполнения телеологических исследований. "Человек ответственный" для стабильного долгосрочного успеха в определенных пределах способен интегрировать индивидуальные цели хозяйственной деятельности с моральными ценностями, присущими обществу. Иными словами, цели природоохранной деятельности формируются индивидами, не лишенными чувства ответственности перед сообществами, к которым они принадлежат, а также соблюдающими (в той или иной мере) моральные ограничения. При выборе методологической основы исследований телеологических конфликтов в процессе управления природоохранной деятельностью следует в значительной мере ориентироваться на работы герменевто-культурологов Х.Г. Гадамера [55], Ю. Хабермаса [290, 291] и др. Целесообразно применение новых методов и средств, прежде всего герменевтических и гомилетических. Инструментарий анализа должен предполагать интерактивное познание мира и самопознание, проектно-нормативную направленность исследований, использование средств социального и организационного проектирования: имитационные, деловые, ролевые, ситуационные, организационно-деятельностные игры.

Полученная информация может быть в значительной степени формализована, что позволяет обрабатывать ее с использованием различных, в том числе географических, методов. Например, как показали исследования в Ярославской области, для профилактики телеологических конфликтов полезна разработка соответствующих карт, построенных на основе формализованных (с использованием интерактивных) методов и по единой методике приоритетов природоохранной деятельности в представлениях ведущих распорядителей ресурсов муниципальных образований (рис. 4.1).

Выполненные исследования телеологических конфликтов в

управлении природоохранной деятельностью позволили определить и обосновать группу наиболее эффективных инструментов их социального регулирования, к важнейшим из которых относятся: формализация и институционализация социокультурного стержня развития территории; инструментальная профилактика территориальных природоохранных телеологических конфликтов; взаимоувязка целей различных уровней территориальной организации.

#### **4.1.1. Формализация социокультурного стержня (доминанты) развития территории и формы его институционализации**

Для того чтобы люди хотели жить и планировали свое будущее в конкретном месте, оно должно обладать особым, присущим только ему, образом, который позитивно воспринимается людьми. В.Л. Глазычев подчеркивает: "Место – это люди! Это ситуация взаимодействия людей в определенной предметно-пространственной среде" [58. С. 156]. Освоение человеком географической среды – это процесс возникновения мест, обладающих собственным именем, с тонкой сетью социально-культурных, экономических и политических связей. Обнаружив реальность и жизнеспособность места, освободившись от "безместности" восприятия окружающего мира и природы, человек может обрести целерациональную этическую мотивацию своей природоохранной деятельности.

Социокультурные особенности территорий, определяя природоохранные ограничения и правила, формируют своеобразный социокультурно обусловленный вектор, в соответствии с которым индивиды, идентифицируя себя с конкретным местом, оценивают хозяйственные, управленческие и иные действия. Такой вектор может быть назван социокультурным стержнем (доминантой) развития территории. Любые действия, которые ему не соответствуют, рискуют остаться без поддержки: их цели не будут убедительными для большинства людей. В этом случае этнос и этика станут противиться изменениям, воспринимая их как вызов и насилие над нравственным решением. Особенно велика роль социокультурного стержня развития территорий в моменты трансформации институциональных территориальных матриц, когда в условиях снижения эффективности формальных норм и правил нарастают тенденции дезорганизации, возрастает разрыв между властью и обществом и особенно необходимой становится консолидация деятельности индивидов.

Сущность социокультурного стержня (доминанты) развития территории позволяет глубже раскрыть категория Гения Места (*Genios Locī*) – фундаментальная категория культуры, используемая еще

Платоном, который придавал ей те же черты, что и гению человека. Гений Места за счет собственного обитания обеспечивает обитаемость данного места. Постоянно интерпретируясь в месте, он проявляется и закрепляется в культуре: местная культура выступает, с одной стороны, как образцы духовных интерпретаций, с другой – как социальные нормы ("нравы и обычаи", по выражению Геродота). Подчеркивая социокультурную основу категории "места", А. Левинтов [118] отмечает, что "Гений Места", будь то город или местность ("topos" по-гречески, "cite" по-латыни – "город, место, ситуация"), – не просто порождающий фактор, это – регионообразующий или градообразующий фактор, т.е. фактор формирования образа, некой духовной проекции места, его одухотворения.

В этом контексте объекты природного и культурного наследия как элементы культурного ландшафта приобретают объединяющее, деятельностное значение. Они не только способствуют сохранению исторически сложившихся образов мест, но могут как повышать, так и снижать привлекательность территорий как для проживания людей, так и для внешних инноваций. Уже сама постановка задачи сохранения таких объектов, как правило, объединяет людей (даже принадлежащих к различным социальным группам) в контексте целерациональной деятельности по развитию территории на устойчивой основе.

Особенно повышается значение объектов природного и культурного наследия при проведении позитивного маркетинга территорий<sup>52</sup>, когда каждое место (с присущими только ему широко понимаемыми географическими особенностями) выступает как субъект рынка, представляя себя потребителям - другим субъектам рынка (как внешним по отношению к территории, так и внутренним). Только стабильная инновационная и инвестиционная деятельность "потребителей территории" позволяет обеспечить ее устойчивый рост. Например, разработанная специалистами Института природного и культурного наследия им. Д.С. Лихачева карта природного и культурного наследия Ярославской обл. (первая на уровне субъекта Федерации), не только формализует и систематизирует объекты природного и культурного наследия региона [87], но и позволяет выявить культурные доминанты развития мест, тем самым создавая

---

<sup>52</sup> Территориальный маркетинг осуществляется в интересах территории, её внутренних субъектов, а также внешних субъектов, во внимании которых заинтересована территория. В связи с этим выделяют: маркетинг территорий, объектом внимания которого выступает территория в целом, осуществляется как внутри, так и за ее пределами; маркетинг на территориях, объектом внимания которого являются отношения по поводу конкретных товаров, услуг и др., осуществляемый в пределах территории.

основу для укрепления положительного образа всего региона не только для его жителей, но и, прежде всего, для внешних инвесторов.

Следует отметить, что сами по себе традиции и образы прошлого могут объединять людей и не являясь, однако, социокультурным стержнем (доминантой) развития. Они могут консервировать отмирающие, тормозящие развитие социальные отношения, ограничивать инновации, необходимые для устойчивого роста. Более того, традиции и образы прошлого могут использоваться различными политическими силами в качестве основы социального консерватизма. Поэтому социокультурным стержнем (доминантой) развития территории следует называть только такой вектор развития, в соответствии с которым индивиды не только идентифицируют себя с конкретным местом, оценивают хозяйственные, управленческие и иные действия, но и ориентируют местные сообщества в будущее, к устойчивому росту, а не только напоминают о прошлом. Только опираясь на такой социокультурный стержень развития можно разработать эффективные механизмы природоохранного управления, понятные и воспринимаемые людьми, а значит, не вызывающие отторжения при внедрении.

***Природоохранные символы.*** Существенно возрастает значение социокультурного стержня развития территорий для управления природоохранной деятельностью, когда он воспринимается людьми как символ (или совокупность символов), с которым они связывают или ассоциируют свою жизнь. Символ рассматривается в виде определенного социально зафиксированного и передающегося от поколения к поколению знака, вызывающего одинаковую социальную реакцию, что позволяет рассматривать его в качестве эффективного координационного механизма социального взаимодействия. Именно через прочтение символов, обозначавших и наполнявших систему жизнедеятельности, изучение духовного освоения пространства предполагает расшифровку заложенного в такой системе культурного кода. Интерпретация символов позволяет выявить ролевую программу носителей культуры в пределах исследуемой территории.

В рамках социокультурной методологии природоохранного управления символы рассматриваются в качестве важнейших элементов. Особое внимание при этом уделяется выявлению взаимозависимости символов и экологических особенностей территорий. Символы уже стали неотъемлемым звеном многих природоохранных проектов, особенно тех, для успеха которых необходима консолидированная поддержка населения. Так, программа спасения Рейна получила символическое название "Лосось 2000".

Такое название объединило людей вокруг принимаемой большинством населения задачи возвращения в Рейн лосося. В ходе реализации программы были убраны плотины, ужесточены неприятные для многих экологические стандарты, проведены дорогостоящие мероприятия.

В обществах с сильными религиозными традициями природоохранные символы, как правило, обладают религиозным содержанием. Например, на Филиппинах в середине 90-х годов XX в. были предприняты попытки привлечь местное население к посадке деревьев, для чего широко распространялась экологическая информация. Однако эффект оказался весьма незначительным. Только после того как акции было придано символическое, ритуальное значение – саженцы освящали в буддистских храмах и там же раздавали людям для посадки в качестве религиозных символов – удалось достигнуть природоохранного успеха: только за один 1996 г. было посажено более 40 тыс. деревьев [123].

Следует подчеркнуть, что многие существующие духовные центры органично вписаны в окружающую среду и несут в себе символический смысл единства духа и природы, создавая уникальные социокультурные стержни развития. Так, религиозная традиция связывает возникновение Свято-Введенского Толгского монастыря близ Ярославля с чудесным явлением архиепископу Ростовскому Трифону иконы Богоматери на хвойном дереве. Это событие не только определило местоположение обители, но и навсегда соединило монастырь с этим местом, придав Толге символическое значение, объединив монастырь с кедровой рощей в единую социокультурную доминанту развития. В начале XX в. Толгский монастырь имел кедровый сад с прудами, время посадки которого, по преданию, относится к последней четверти XVI в. Аллеей в два ряда здесь стояли 166 сибирских кедров, на одном из них в особой пристройке помещалась Толгская икона Божьей Матери. До сих пор среди верующих считается, что прикосновение к этим деревьям приносит исцеление от болезней. После фактического разрушения монастыря в середине XX в. сегодня кедров осталось около 20 штук и, несмотря на усилия монахинь и специалистов, процесс их гибели удалось лишь несколько замедлить; посажены новые деревья. Потеря кедровой рощи (если ее допустить) изменит символический смысл монастыря, приведет к потере его духовно-экологической опоры.

Идея спасения кедровой рощи как духовно-экологического символа была положена в основу проекта "Толгский экорегион", который среди других важных мер предполагает придание территории



вокруг Свято-Введенского Толгского монастыря особого природоохранного статуса. Именно идея спасения священной рощи (как символа единения духа и природы) стала объединяющей целью для самых различных социальных групп, предопределила готовность к активизации природоохранной деятельности и спонсорскую поддержку, инициировала позитивные институциональные изменения. Приведенный пример показывает, что символы вполне могут рассматриваться в качестве формальных природоохранных институтов, использование которых целесообразно в природоохранной политике и управлении.

*Мифологизированные образы мест* играют не всегда формализованную, но, тем не менее, значимую роль в природоохранном управлении. Такие образы служат средством социальной организации (с соответствующими мифами: порядка, свободы, справедливости, исторического наследия, светлого будущего, истинного пути, исторического признания, государственного могущества). Власть мифа параллельна рациональным формам власти, сближается и конкурирует с ними и нередко проникает в них. "Образы, в которых живет миф, никогда не воспринимаются как образы. Они считаются не символами, а действительностью. Не возникает стремления критиковать или отвергать их; они должны восприниматься без тени сомнения" [337; 338. P. 72].

Большинство исследований мифа посвящено его архаическим формам; занимались изучением мифа преимущественно антропологи, этнологи, социальные психологи, социолингвисты, социальные философы. Исследования, посвященные мифологизации образов территорий, применительно к управлению природоохранной деятельностью, практически отсутствуют. Это существенный пробел, поскольку миф в природоохранной деятельности, учитывая ее ориентацию на будущее, играет более существенную роль, чем в других областях. Использование мифологизированных образов в территориальном управлении (включая природоохранную составляющую) возможно через увязывание самого факта развития с интересом людей к конкретному месту, его естественно-географическим, социальным и культурным особенностям; наделением места особым духом, поэтикой [393]. В качестве примера можно привести использование образа "Санта Клауса" в развитии северных регионов Финляндии; образа "Нэсси" в развитии индустрии туризма в Шотландии и т.п.

Проблема воздействия мифологизированных образов территорий на управление природоохранной деятельностью требует глубокого исследования. Однако уже сейчас можно сказать, что мифологизированные образы мест могут существенно влиять на инновационную

привлекательность территорий, делая их более притягательными для жизни людей и развития бизнеса, а также активизировать приток инвестиций, в том числе в природоохранную сферу. Не случайно мифологизированные образы мест все шире используются для разработки брендов территорий, рекламы товаров и услуг, а вопросы природоохранного управления начинают тесно переплетаться с маркетингом территорий. Это связано с тем, что маркетинговые технологии продвижения марки товара, бренды как специфический механизм конкуренции все шире используются в инвестиционной политике. Конкуренция регионов и городов за привлечение инвестиций обеспечивает коммерциализацию не только информации об их социально-экономическом и политическом положении (что раньше представляло больше научный интерес), но и культурного образа конкретного места. Именно совокупность географических особенностей места определяет его конкурентные преимущества. Например, минеральная вода, которую добывают на территории, примыкающей к Свято-Введенскому Толгскому монастырю, называется "Толгская кедровая роща", что в сознании местного населения связано с чистотой, духовностью и невозможностью подделки. Такой бренд обеспечивает ей дополнительные конкурентные преимущества, и не случайно фирма, производящая розлив воды, стала спонсором монастыря.

Внимание к символам и мифологизированным образам территорий как природоохранным институтам особенно важно в современных реалиях России. На протяжении большей части XX в. происходило активное подавление местного, индивидуального: возник феномен "безместности" массового сознания; были разрушены связанные с каждым конкретным местом многие неформальные и формальные природоохранные институты. Глобализация в еще большей степени усугубляет ситуацию. Поэтому сегодня как никогда важно поддерживать локальные сообщества, разрабатывать механизмы горизонтальной координации их деятельности в достижении задач устойчивого развития мест. Выявление социокультурных стержней (доминант) развития территорий, их институционализацию в форме символов и мифологизированных образов территорий, а также соответствующую разработку маркетинговых стратегий, (ориентированных на обеспечение устойчивого роста) необходимо рассматривать в качестве важнейших направлений институциональных природоохранных изменений.

#### 4.1.2. Инструментальная увязка целей природоохранной деятельности

Инструментальная увязка целей природоохранной деятельности (формализованных как в пределах одной территории, так и на разных уровнях территориальной организации) объясняется необходимостью консолидации усилий всех заинтересованных сторон в решении экологических проблем. Объективно проблемы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов и, тем более, представления людей о приоритетности их решения, существенно различаются в географических условиях конкретных территорий, а также на различных уровнях территориальной организации. Вместе с тем без широкого согласия и консолидации усилий всех заинтересованных сторон большинство таких проблем не может быть решено, поскольку возникающие в условиях недостаточной координации многоцелевые системы природоохранной деятельности уже сами по себе стимулируют появление конфликтов целей.

Территориальные конфликты целей природоохранной деятельности возникают также при обострении противоречий между распорядителями ресурсов (специалисты органов территориального и природно-ресурсного управления, лидеры сообществ, менеджеры организаций, фирм, фермеры и т.д.), которые по-разному определяют для себя такие цели. При выработке коллективных решений по развитию территорий распорядители ресурсов взаимодействуют между собой, а в случае расхождений в целеполагании возникают конфликты целей. Без их профилактики и урегулирования невозможны эффективная разработка коллективных решений и особенно их реализация.

Исследования по инструментальной профилактике территориальных телеологических конфликтов<sup>537</sup> в природоохранной сфере показали, что в качестве инструментов координации природоохранных целей могут успешно применяться: формализация приоритетных целей территориальной природоохранной политики; соблюдение баланса правомочий основных распорядителей ресурсов на конкретных территориях и взаимоувязка природоохранных целей, присущих разным иерархическим уровням территориальной организации управления природоохранной деятельностью.

***Формализация приоритетных целей территориальной природоохранной политики*** предполагает сложный процесс поиска компромисса между целевыми установками реальных распорядителей

---

<sup>53</sup> Выполнялись нами в 1994-1998 гг. в Московской, Нижегородской и Ярославской областях [198; 209; 287].

ресурсов в ходе специально организуемых широких обсуждений с использованием интерактивных методов. Такие методы полезны в ситуациях, когда существуют значительные расхождения во мнениях; ограничено время, а решение проблем кажется невозможным; слишком мало или слишком много информации. Особое значение имеет общий климат рабочих совещаний и нацеленность участников на конструктивное сотрудничество. При определении приоритетности целей высокую эффективность показал метод Дельфи, применение которого предполагало специально организованный опрос участников путем имитации распределения ограниченных бюджетных средств. Благодаря этому стало возможным нахождение территориальными лидерами компромиссных решений, стимулирование активности участников в процессе обсуждения и формулирование коллективного мнения на основе оценочных показателей [150].

Именно с использованием такого методологического подхода во всех муниципальных округах Ярославской обл. в 1996 г. нами были сформулированы приоритетные цели рационального природопользования и охраны окружающей среды. В работе приняли участие 367 экспертов (ведущие специалисты муниципальных органов управления, организаций природно-ресурсного блока, влиятельные представители общественных движений, менеджеры предприятий и сельхозкооперативов, фермеры и т.д.), от которых в наибольшей степени зависит принятие решений в природоохранной сфере. Обобщение результатов практических исследований позволило в генерализованном виде на уровне субъекта Федерации выявить приоритетные (с позиций муниципального уровня) природоохранные цели.

Сопоставление приоритетных природоохранных целей муниципальных округов, полученных с использованием экспертных методов, с приоритетными целями природоохранных программных документов, разработанных и принятых в 1990 г. (рис. 4.2), показало, что за период с 1990 г. по 1996 г. произошло заметное изменение целевых приоритетов: некоторые из них актуализировались, другие, наоборот, потеряли свою остроту. Так, значительно ухудшилось положение с охраной лесов, обострилась проблема питьевого водоснабжения, особенно в поселках городского типа, но не так актуальна стала проблема загрязнения атмосферного воздуха от стационарных источников. Следует отметить, что за рассматриваемый период произошло смещение целевой ориентации от непосредственно экологических к социально-экологическим проблемам, что объективно связано с общим ухудшением экономической обстановки в регионах России на начальном этапе рыночных реформ.

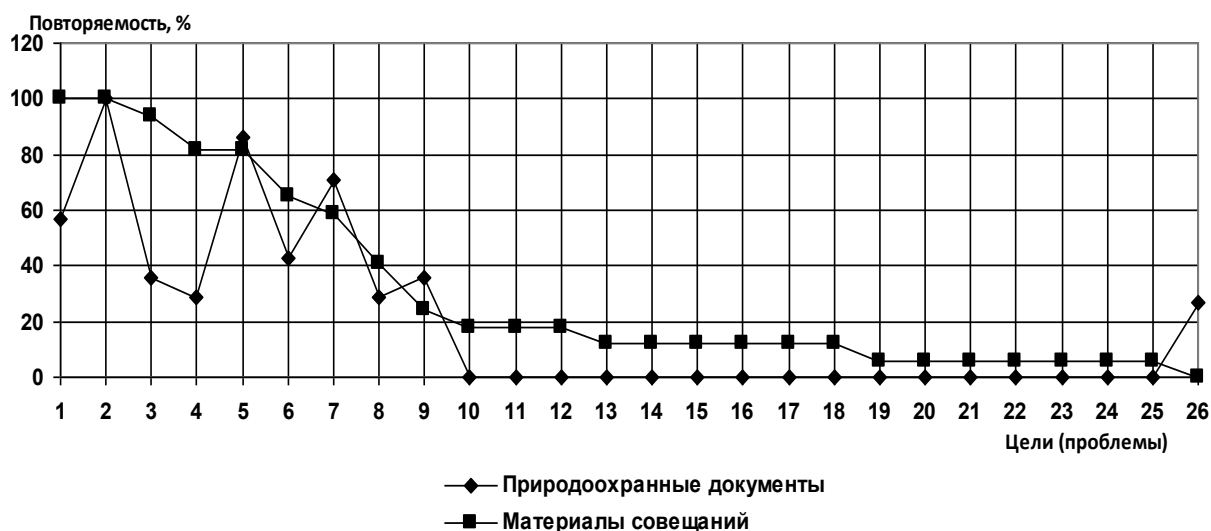
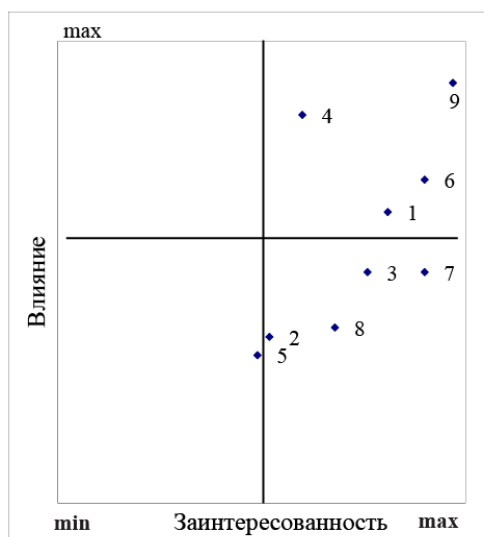


Рис. 4.2. Частотный анализ целей (проблем) природопользования и охраны окружающей среды в программных документах (1990 г.) и полученных в ходе совещаний специалистов муниципальных округов Ярославской области (1996 г.)

Цифрами обозначены цели (проблемы): 1 – состояние, рациональное использование и охрана лесов; 2 – состояние рек и водоемов; 3 – использование земель, плодородие почв; 4 – питьевое водоснабжение; 5 – отходы; 6 – духовность, нравственность и экологическая грамотность населения; 7 – загрязнение атмосферного воздуха; 8 – животный и растительный мир, проблема браконьерства; 9 – благоустройство, озеленение и санитарное состояние населенных пунктов; 10 – использование недр, разработка карьеров; 11 – природоохранное законодательство; 12 – радиоактивное загрязнение; 13 – трансграничные загрязнения; 14 – территориальное управление природопользованием; 15 – здоровье населения; 16 – качество потребляемых продуктов; 17 – недостаточность информации о природных ресурсах и состоянии окружающей среды; 18 – гидрологический режим водоемов (подтопление территорий); 19 – неэффективное использование комплекса природных ресурсов; 20 – отсутствие прав на местном уровне; 21 – низкий уровень технологий; 22 – сохранение природных ландшафтов; 23 – несоблюдение генпланов застройки населенных пунктов; 24 – концентрация населения; 25 – проблема научного обеспечения; 26 – особо охраняемые природные территории

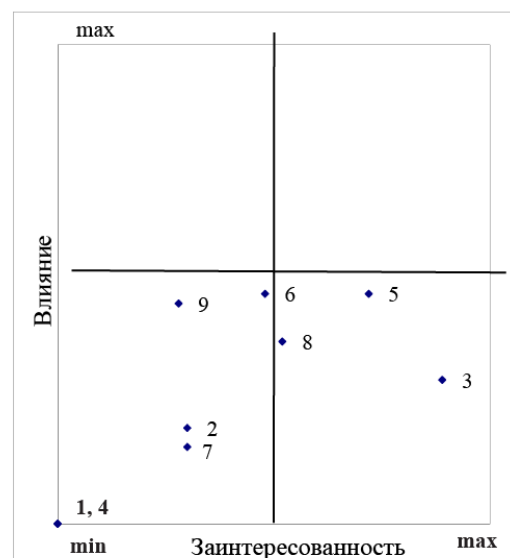
В целом исследования показали, что работа по определению и формализации приоритетных природоохранных целей повышает эффективность природоохранной деятельности на территории, вовлекая распорядителей ресурсов в поиск компромиссных решений; снижает (уже на стадии рабочих совещаний) остроту конфликтов между распорядителями ресурсов и показывает способы и приемы, с помощью которых удастся избежать конфликтных ситуаций при реализации сценариев совместных действий. Кроме того использование методологии пространственно-временного анализа при обработке результатов показало возможность выявления территорий потенциальных природоохранных телеологических конфликтов.



Администрация муниципального округа

Муниципальный округ:

1. Большесельский
2. Брейтовский
3. Гаврилов-Ямский
4. Даниловский
5. Некоузский



Ярославский областной комитет  
водного хозяйства

6. Некрасовский
7. Переславский
8. Рыбинский
9. Ярославский

Рис. 4.3. Влияние и заинтересованность администраций муниципальных округов и областного комитета водного хозяйства в решении проблем питьевого водоснабжения (по оценкам ведущих специалистов муниципальных округов в 1996 г.)

Не менее важным инструментом координации природоохранных целей является *соблюдение баланса правомочий основных распорядителей ресурсов на конкретных территориях*. Для успеха институциональных природоохранных изменений необходимо, чтобы большинство представителей властной территориальной элиты считали их правомерными и соответствующими их собственным представлениям о целесообразности. Поэтому важное значение имеет прогноз возможных конфликтов, связанных с распределением правомочий между распорядителями ресурсов. Для такого прогноза нами предложен аналитический метод "влияние – заинтересованность", предполагающий выявление соотношения между реальными властными правомочиями в решении приоритетных природоохранных проблем на данной территории, которыми обладают основные распорядители ресурсов, и степенью их заинтересованности в решении этих проблем (рис. 4.3). Рисунок наглядно иллюстрирует, что (несмотря на единое российское законодательство) реальная роль распорядителей ресурсов в решении одной и той же природоохранной проблемы в муниципальных округах даже в пределах одного субъекта Федерации существенно различается.

Предложенный метод позволяет достаточно точно определить территориальные особенности структуры власти, наметить зону возможных изменений властных отношений, которые будут восприняты местной элитой как позитивные, а также определить силы, потенциально поддерживающие или препятствующие планируемыми институциональным изменениям, выявить (и предупредить) конфликты, которые могут возникать при изменении природоохранной политики. Особенно эффективно применение этого метода на локальном уровне, где личностные отношения доминируют над контрактными.

Таким образом, территориальные телеологические конфликты в природоохранной сфере, вызванные институциональными изменениями (если они не перешли в интенсивную фазу открытого противостояния), поддаются профилактике и управлению. Это требует применения специальных методов инструментального регулирования, которые минимизируют трансакционные издержки, возникающие в процессе институциональных природоохранных изменений.

***Взаимоувязка природоохранных целей, присущих разным иерархическим уровням территориальной организации управления природоохранной деятельностью***, как еще один инструмент регулирования телеологических конфликтов, обусловлена разномасштабностью природоохранной деятельности, ее целей и решаемых задач. В природоохранном управлении в качестве основных выделяют цели: глобальные, континентальные, национальные, бассейновые, региональные, локальные, конкретного природопользователя. Такие цели, как правило, противоречивы. Для поиска возможностей их согласования целесообразно использовать "интегративный" метод, который акцентирует внимание на профилактике конфликтов. При таком подходе приоритетные природоохранные цели определяются параллельно – как "снизу вверх", так и "сверху вниз" (вставка 3). Это позволяет выявить области согласия и одновременно конфликтные зоны, где требуется поиск компромисса. Компромисс заключается в политическом определении основной цели, а все другие цели рассматриваются в качестве факторов, стимулирующих или ограничивающих ее достижение. При таком подходе цели более высоких уровней управления, в том числе международные, национальные, бассейновые формируют общую целевую направленность, определяя сектор институционального пространства, где возможны компромиссы с целями нижележащих уровней управления природоохранной деятельностью.

### Вставка 3

#### ***Особенности подходов "сверху вниз" и "снизу вверх"***

При подходе "сверху вниз" за основу принимаются цели глобальной устойчивости биосферы, сохранения биоразнообразия, а также соответствующие задачам их обеспечения цели экополитики федерального и бассейнового уровня. В субъектах Федерации и на муниципальном уровне предполагается разрабатывать меры по их достижению в рамках общих единообразных моделей действий. При таком (во многом справедливом с позиций глобальной устойчивости) подходе возникает проблема фактической потери человека, невнимания к учету его представлений о месторазвитии. В результате принимаемые меры могут не только снизить эффективность проводимой политики, но и дискредитировать в глазах населения саму природоохранную деятельность.

Многочисленные примеры показывают, что когда природоохранная политика навязывается в жесткой форме "сверху вниз", установлением природоохранных ограничений без внимания к вопросам выживания местных жителей, возможен обратный эффект - возрастание нагрузки на общедоступные природные ресурсы. Так, в 90-х годах XX в. в Кабанском районе Бурятии после объявления части территории особо охраняемой (берег Байкала) были фактически запрещены артельный лов рыбы и разведение домашними хозяйствами пушных зверей. При этом не были решены вопросы занятости населения, не созданы новые рабочие места. В результате увеличились нелегальные объемы заготовки домашними хозяйствами природных ресурсов, в первую очередь ресурсов биоразнообразия. Это создает почву и для обострения социальных конфликтов, усиления негативного отношения людей к власти.

Результаты региональных исследований показывают, что многие провозглашаемые цели глобальной, федеральной и даже региональной экополитики на уровне локальных поселений (которые постоянно сталкиваются с проблемами выживания) могут восприниматься как фантазии, далекие от реальности. Но здесь есть достаточно эффективные методы блокирования решений вышестоящих органов власти, если они непонятны местным элитам или противоречат их интересам. Как правило, это не открытое неповиновение (в России традиционно именно открытое неповиновение или попытки противоречить особенно жестко наказывались), а механизмы саботажа решений, неформальные контракты с целью ослабления невыгодных решений. На уровне домашних хозяйств они дополняются самоуничижительной терминологией, сокрытием реальных доходов ("прибеднением") и т.д. Как следствие, разрабатываемые на основе исключительно подхода "сверху" программы, не учитывающие интересы локального развития, сталкиваются с проблемой массового неисполнения, вязнут в согласованиях, требуют дополнительного финансирования на компенсацию возникших внешних издержек. Основная же причина неудач состоит в том, что предлагаемые цели, справедливые с позиций глобальной устойчивости, без адаптации к местным условиям воспринимаются локальными сообществами как чужие и даже враждебные, тем более, если речь идет об ограничении (даже весьма несущественном) доступа населения к традиционным ресурсам развития.

*При подходе "снизу вверх"* выявляются и обобщаются представления о природоохранных целях локальных территорий, свойственные распорядителям



ресурсов – лидерам, которые наиболее активно влияют на природоохранную деятельность и выражают мнение формальных и неформальных сообществ. При таком подходе используются специальные методы коллективного принятия решений; цели экополитики определяются в результате оценки следующих факторов: что заботит проживающих на территории людей; какие проблемы в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды являются наиболее серьезными в свете высказанных людьми ценностных предпочтений; какие пути достижения приоритетных целей в сложившейся ситуации наиболее эффективны. Такой подход позволяет учесть социокультурные особенности территорий. Он, как правило, поддерживается специалистами локального уровня, поскольку ориентирован на защиту местных интересов, наиболее полно учитывает местные особенности и позволяет обеспечить горизонтальную координацию с минимальными издержками. В то же время подход "снизу" имеет и недостатки, которые связаны с принципиальной невозможностью прогнозирования развития территории как системы, если исследованию подвергать исключительно внутренние процессы, без сопоставления с глобальными тенденциями и с развитием других территорий. Системные экологические ограничения и регламентации более высоких уровней (глобальные, континентальные, бассейновые и т.п.) при подходе "снизу вверх" практически не учитываются. Особенно проявляются недостатки подхода "снизу вверх" в условиях активных реформ, когда институциональное пространство изменяется быстрее, чем это отражается в сознании местных экспертов.

Для взаимоувязки природоохранных целей уже на начальном этапе выявления конфликтов следует использовать разработанную нами матрицу сопоставления природоохранных целей (МСПЦ), которая дает целостную картину, объединяя приоритетные природоохранные цели разных уровней управления. Такая матрица была успешно апробирована при разработке и реализации "Проекта эффективного природопользования Ярославской обл." [198] (табл. 4.1). Она позволила получить целостную картину, сопоставляя приоритетные цели разных уровней управления. В левом столбце в обобщенном виде перечислены цели, содержащиеся в основных программных документах, а также выявленные в ходе рабочих семинаров-совещаний в муниципальных округах, а в первой строке указаны названия основных программных документов. Таким образом, элементы матрицы помогают сосредоточить внимание на выявлении и оценке наиболее существенных конфликтов (противоречий) целей, что позволяет предусмотреть меры по их ликвидации или смягчению. Анализ МСПЦ по Ярославской обл. показывает, что в программах одного территориального уровня управления наблюдаются некоторые противоречия между приоритетными природоохранными целями, обусловленные, главным образом, профессиональным составом и взглядами разработчиков, а также происходящими изменениями в социально-экономической и политической

**Таблица 4.1. Матрица сравнения целей по решению приоритетных проблем в различных природоохранных программных документах Ярославской обл. (цифрами обозначены уровни политического внимания к проблемам: 0 - отсутствие, 1 - минимальное, 2 - на среднем уровне, 3 - наибольшее)**

Приоритетная природоохранная проблема	Бассейновый уровень		Региональный уровень		Локальный уровень	
	"Возрождение Волги" (1995 г.)	"Региональный план действий..."; по материалам семинара (Кострома, 25-27 сентября 1996 г.)	Раздел "Охрана окружающей среды" к схеме районной планировки Ярославской обл. (1986 г.)*	"Рациональное использование природных ресурсов, их воспроизводство и охрана природы" (1990 г.)	Природоохранные программные документы, разработанные в административных районах в 1991-1994 гг.	Рабочие семинары, совещания в муниципальных округах (1995-1996 гг.)
Состояние, рациональное использование и охрана лесов	1	0	2	2	2	3
Питьевое водоснабжение	2	1	2	2	1	3
Использование земель, плодородие почв	1	1	2	2	2	3
Состояние рек и водоемов	3	3	2	2	3	3
Духовность, нравственность, экологическая грамотность населения	1	1	0	2	1	3
Отходы	2	3	2	2	3	3
Загрязнение атмосферного воздуха	2	2	2	2	3	2

Благоустройство, озеленение и санитарное состояние населенных пунктов	0	0	2	1	2	2
Животный и растительный мир, проблема браконьерства	2	0	2	2	2	2
Природоохранное законодательство	2	3	0	2	0	2
Здоровье населения	3	3	3	3	0	2
Неэффективное использование комплекса природных ресурсов	1	0	1	3	0	
Качество потребляемых продуктов	0	0	0	2	0	
Урбанизация, концентрация населения	0	0	3**	3	0	
Территориальное управление природопользованием	2	1	0	3	0	
Радиоактивное загрязнение	1	0	0	1	0	
Отсутствие прав на местном уровне	0	0	0	0	0	
Использование недр (разработка карьеров)	1	0	1	1	0	
Низкий уровень технологий	2	2	2	2	1	
Недостаточность информации о природных ресурсах и состоянии окружающей среды	2	2	0	2	0	1
Проблема научного обеспечения	2	0	1	2	0	

Приоритетная природоохранная проблема	Бассейновый уровень		Региональный уровень		Локальный уровень	
	"Возрождение Волги" (1995 г.)	"Региональный план действий..."; по материалам семинара (Кострома, 25-27 сентября 1996 г.)	Раздел "Охрана окружающей среды" к схеме районной планировки Ярославской обл. (1986 г.)*	"Рациональное использование природных ресурсов, их воспроизводство и охрана природы" (1990 г.)	Природоохранные программные документы, разработанные в административных районах в 1991-1994 гг.	Рабочие семинары, совещания в муниципальных округах (1995-1996 гг.)
Гидрологический режим водоемов (подтопление территорий)	3	0	2	2	0	1
Сохранение природных ландшафтов	1	0	3	3	0	1
Несоблюдение генпланов застройки населенных пунктов	0	0	0	0	0	1
Трансграничные загрязнения	3	3	1	2	0	1
Особо охраняемые природные территории	2	0	3	2	2	0
Шумовое и тепловое загрязнение	1	0	2	1	0	0

\* на территории Ярославской обл. выделено 214 наиболее крупных проблемных ситуаций в состоянии окружающей среды.  
\*\* рассматривается в качестве одного из путей повышения интенсивности сельскохозяйственного производства.

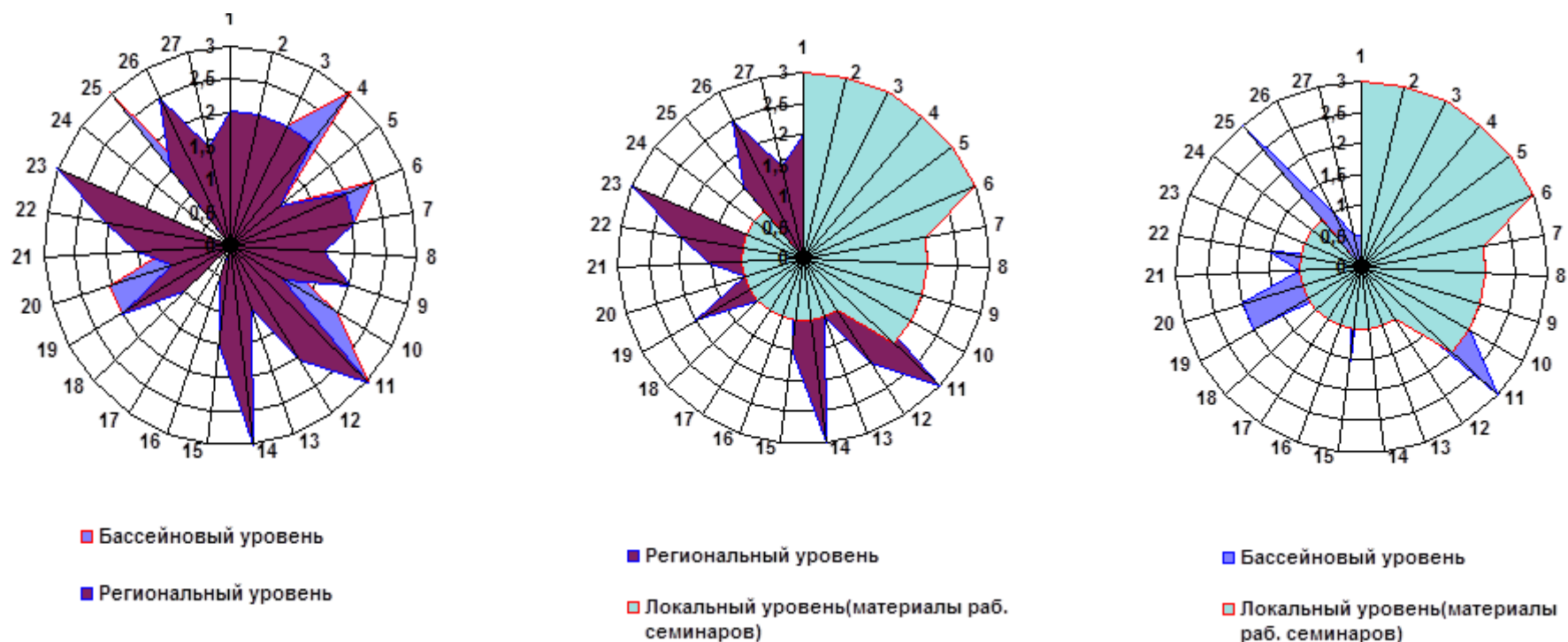


Рис. 4.4. Уровни внимания, уделяемого различным проблемам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов (на примере Ярославской обл.)

Цифрами обозначены: 1 – состояние, рациональное использование и охрана лесов; 2 – питьевое водоснабжение; 3 – использование земель, плодородие почв; 4 – состояние рек и водоемов; 5 – духовность, нравственность и экологическая грамотность населения; 6 – отходы; 7 – загрязнение атмосферного воздуха; 8 – благоустройство, озеленение и санитарное состояние населенных пунктов; 9 – животный и растительный мир, проблема браконьерства; 10 – природоохранное законодательство; 11 – здоровье населения; 12 – неэффективное использование комплекса природных ресурсов; 13 – качество потребляемых продуктов; 14 – урбанизация, концентрация населения; 15 – территориальное управление природопользованием; 16 - радиоактивное загрязнение; 17 – отсутствие прав на местном уровне; 18 – использование недр, разработка карьеров; 19 – низкий уровень технологий; 20 – недостаточность информации о природных ресурсах и состоянии окружающей среды; 21 – проблема научного обеспечения; 22 - гидрологический режим водоемов (подтопление территорий); 23 – сохранение природных ландшафтов; 24 – несоблюдение генпланов застройки населенных пунктов; 25 – трансграничные загрязнения; 26 – особо охраняемые природные территории; 27 – шумовое и тепловое загрязнение.  
 Источник: Проект эффективного природопользования..., 1996

ситуации. Так, на бассейновом уровне программа "Возрождение Волги" в значительно большей степени, чем "Региональный план действий по охране окружающей среды для Верхней Волги", отражает национальные государственные интересы и учитывает особенности территории. В целевой комплексной программе Ярославской обл. больше внимания, чем в схеме районной планировки, уделено вопросам территориального управления природопользованием.

Значительно более серьезные противоречия наблюдаются между природоохранными целями разных уровней управления: региональным – локальным; региональным – бассейновым; бассейновым – локальным, определяя тем самым основные конфликтные зоны (это наглядно проиллюстрировано на рис. 4.4). Даже общее сравнительное рассмотрение "радаров" показывает, что наиболее выраженные конфликты приоритетных природоохранных целей наблюдаются между бассейновым и локальным уровнями управления. Региональный уровень занимает промежуточное положение: конфликты целей прослеживаются в менее явной форме, как с бассейновым, так и локальным уровнями. Эти конфликты во многом объективны, и в то же время именно на региональном уровне поиск компромиссов наиболее важен.

*Конфликты целей бассейнового и регионального уровней управления.* Если в программах бассейнового уровня наиболее важными названы проблемы поверхностных вод, здоровья населения и трансграничного загрязнения, то на региональном уровне отчетливо прослеживается приоритетность проблем, связанных с налаживанием комплексного природопользования, сохранением ландшафтов, а также здоровьем населения (совпадает с бассейновым).

*Конфликты целей регионального и локального уровней управления.* На локальном уровне в более отчетливой форме, чем в региональных программах, подчеркивается важность незамедлительного решения проблем леса, питьевой воды, использования и повышения плодородия земель, а также возрождения духовности и культуры (в том числе и повышения экологической грамотности). Проблема поверхностных вод, как и в региональных программах, также весьма актуальна.

*Конфликты целей бассейнового и локального уровней управления.* Эти конфликты проявляются наиболее отчетливо, и можно говорить, что цели, установленные в муниципальных округах Ярославской обл., в своем большинстве противоречат заявленным приоритетным целям бассейновых программ. Так, если в программах бассейнового уровня приоритетность отдается проблемам поверхностных вод, здоровья населения и трансграничным загрязнениям, частично уделяется

внимание экологической грамотности, то на локальном уровне подчеркивается актуальность проблем леса, обеспечения людей питьевой водой, использования и повышения плодородия земель, а также возрождения духовности и культуры (в том числе и повышение экологической грамотности). Проблема поверхностных вод также значительна, однако она не является приоритетной.

Взаимоувязка целей, поиск компромисса во многом определяются характером конфликта, а также особенностями конкретных территорий. Этот процесс требует значительных усилий. Однако без нахождения консенсуса всеми заинтересованными сторонами относительно природоохранных целей и приоритетов действий по их достижению, выявленных при подходе "снизу" и "сверху", они не могут приниматься в качестве ориентиров для планирования и осуществления институциональных природоохранных изменений.

Эффективным инструментом регулирования телеологических конфликтов является процедура природного бюджета. Это обусловлено тем, что природоохранные планы в современном виде имеют существенный недостаток – они интегрируют различные территориальные природоохранные проблемы на основе индикаторов оценки состояния территорий, при этом внешняя для конкретной территории нагрузка на окружающую среду или игнорируется, или учитывается только при дополнительном планировании. В рамках природных бюджетов, сформированных на различных уровнях территориальной организации и соответствующим образом сопряженных через установление бюджетных показателей, становится возможным координировать не только локальные, но и надрегиональные цели. Например, в природном бюджете планируется сокращение эмиссии вредных веществ на 80%; затем это предложение конкретизируется в соответствующих стратегиях и планах по охране атмосферного воздуха на различных уровнях территориальной организации.

Таким образом, механизм природного бюджета позволяет достигать компромисса между целевыми приоритетами глобального и национального уровней (например, сокращения эмиссии), а также локальными природоохранными приоритетными целями (уменьшение шума и др.). В результате может быть принято решение о разделении приоритетов природоохранной деятельности между территориями либо об интегрированной стратегии. Поэтому природный бюджет необходим для адекватного отражения природоохранных проблем в политике развития территорий, при этом природоохранные требования становятся более сбалансированными.

Выполненные исследования позволяют сделать ряд выводов, важных для управления природоохранной деятельностью. Профилактика и регулирование телеологических конфликтов в природоохранной сфере имеют большую практическую значимость, поскольку в период революционных институциональных изменений неизбежно обострение целевых противоречий между распорядителями ресурсов, что влечет за собой рост трансакционных издержек. Использование телеологического метода позволяет определить направления профилактики природоохранных конфликтов, лучше понять дифференциацию природоохранного управления в зависимости от социокультурных условий конкретных территорий. Сопряженное применение подходов "сверху вниз" и "снизу вверх" к анализу приоритетных природоохранных целей позволяет выявлять существующие и потенциально возможные зоны конфликтов между разными уровнями управления, а значит, своевременно разработать и реализовать меры по их регулированию и профилактике. Механизм природного бюджета является эффективным методом координации целевых приоритетов природоохранной деятельности.

#### **4.2. Управление этническими конфликтами при импорте природоохранных институтов**

В условиях нарастающих процессов глобализации ускоренное импортирование природоохранных институтов может стимулировать обострение этнических конфликтов<sup>54</sup>. Это вызвано тем, что любое изменение природоохранных институтов неизбежно влияет на реальное распределение власти между социальными группами в вопросах доступа к использованию природных ресурсов, а также экологических благ и экосистемных услуг. В случае, когда социальные группы имеют этнические различия, возникающие конфликты могут получать этническую направленность, которые в состоянии активизироваться вплоть до угрозы расовых или этнических чисток.

Возрастание рисков этнических конфликтов, возникающих при использовании природных ресурсов и экосистемных услуг, в

---

<sup>54</sup> В гуманитарной науке существует множество определений этнического конфликта, рассматриваемого как часть конфликта вообще. Этнический конфликт - момент кульминации межэтнических противоречий, принимающих характер открытой конфронтации. Психологический словарь дает, к примеру, следующее определение: "Этнический конфликт – форма межгруппового конфликта, когда группы с противоречивыми интересами поляризуются по этническому признаку". Этнический конфликт, как разновидность конфликта, отнюдь не является современным прецедентом. Он сопровождает человечество на протяжении длительного исторического периода, полного насильственных действий, разрушений, войн и глобальных катастроф.



значительной мере связано с усилением тенденций глобализации. В новых условиях происходит невиданное ранее расширение рынков природных ресурсов, благ и экосистемных услуг; под воздействием спроса и предложения неизбежно изменяется уровень цен; особо востребованные объекты природного и культурного наследия, благодаря удешевлению и ускорению транспортных услуг, становятся доступными лишь тем, кто может предъявить на них высокий платежеспособный спрос. Таким образом, наиболее ценные "экологические блага" могут получить лишь избранные индивиды или социальные группы. Происходящие институциональные изменения закрепляют существование целых территорий, запретных для общего пользования, – частных парков, лесов, побережий, островов, богатых ухоженных пригородов. Эти зоны могут расширяться вплоть до нарушения права передвижения наименее обеспеченных социальных групп и вытеснения их на загрязненные и наименее комфортные территории. Кроме того, риски этнических конфликтов усиливает и деятельность транснациональных корпораций, которые получают дополнительные возможности по вынесению наиболее экологически опасных предприятий в слаборазвитые страны и регионы, где экологические гражданские инициативы слабее, а уровень жизни настолько низок, что люди практически согласны на любую работу. В результате улучшается экологическая обстановка в богатых регионах; в бедных и экологически проблемных странах ситуация еще более обостряется; многие социальные и этнические группы лишаются ранее доступных природных благ. Более того, по мере поляризации доходов многие жители богатых стран, руководствуясь мотивами экологической безопасности, начинают позитивно воспринимать требования очистить территорию своих стран от нищих мигрантов, от "инородцев" или "лишних людей".

Очевидно, что проблематика этнического конфликта в сфере использования природных ресурсов и экосистемных услуг (возникновение и активизация конфликта, управление конфликтом и др.) далеко не умозрительная. Однако до сих пор она не нашла должного отражения в отечественной науке, хотя отдельные исследования в аспекте повышения эффективности природоохранного управления в сообществах с традиционной культурой проводятся представителями различных научных дисциплин, в том числе и специалистами-этнологами. В основном эти работы связаны с проблематикой этнической экологии, особенно коренных народов Севера, и взаимоотношений человека и природы [20; 39]. Традиционное природопользование в отечественном обществоведении рассматрива-

лось в основном в рамках традиционной для России "аграрной истории" и "земледельческих традиций русского крестьянства" [66; 110]. В последние годы особенно интенсивно развивается изучение мировоззренческой проблемы в этнографической постановке: мировосприятие самих носителей культуры в конкретном пространстве ("сакральная география") [21; 306]. Много внимания вопросам традиционного природопользования было уделено и историческими географами [77]. Между тем для разработки механизмов управления и профилактики этнических конфликтов в природоохранной сфере этих исследований недостаточно. Требуется разработка инструментальных методов снижения интенсивности подобных конфликтов, поскольку именно интенсивность этнического конфликта, а не этничность может быть управляема с использованием различных методов инструментального регулирования.

В современной теории конфликта отмечается, что этнические конфликты вызваны, скорее, коллективными опасениями относительно будущего, а не непосредственными различиями этнических групп и столетиями старой вражды [218; 403]. В сфере природопользования людей беспокоят прежде всего возможное истощение природных ресурсов на территориях проживания (потеря в результате прямого изъятия или ухудшение качества вследствие загрязнения), ограничение в получении экологических благ, распад традиционных форм природопользования и т.п. Особенно опасно, когда этнические сообщества реально воспринимают угрозу деградации окружающей среды и потери своих возможностей в использовании природной ренты как враждебные действия, направленные на разрушение основ их существования.

Обострение конфликтов возможно не только из-за чрезмерного изъятия природных ресурсов в результате промышленной деятельности, но и вследствие применения мер природоохранного регулирования, которые приводят к ограничению использования экологических благ и экосистемных услуг этническими группами. Например, придание конкретной территории особого природоохранного статуса (с введением ограничений на ее использование) часто вызывает справедливое опасение социальных и этнических групп, чьи права в доступе к ресурсам этой территории ограничиваются, что создает потенциал для возникновения этноконflikта. Этнические активисты и политические деятели в большинстве своем склонны поддерживать и актуализировать опасения материального неблагополучия и тем самым поляризовать общество в своих интересах. Политические иллюзии, мифы и эмоции подогревают конфликт. Клубок недоверия и подозрений, возникающих

в результате непродуманных политических решений в сфере природопользования, может привести к взрыву огромной интенсивности, когда об экологических проблемах уже никто не вспоминает.

В настоящее время в мировой практике выделяется несколько основных направлений в подходах к исследованию этнической напряженности и этнических конфликтов (табл. 4.2). Каждому из них свойственно свое видение основ этноконфликтов, в результате неизбежно различаются и предлагаемые методы управления, и возможности разрешения. Несмотря на очевидную важность сближения подходов механическое объединение невозможно, точно так же, как невозможно и механическое объединение различных методов регулирования. Было бы полезно использовать разработки и практический опыт советских этнологов [35; 102; 109; 218], однако существенным препятствием является то, что советская теория этносов (по вполне понятным объективным причинам) фактически не изучала этнические конфликты в "социалистических странах" [48. С. 11]. Необходимый в данном случае синтез можно осуществить на основе теории практики, предлагаемой французским социологом Бурдьё [327], которая признает подходы различных теоретических традиций, идущих от Вебера, Дюркгейма, Маркса, де Соссюра, Витгенштейна, а также инструментарий феноменологии, структурализма и др. Бурдьё называет свой подход конструктивистским структурализмом. Не углубляясь в детали его теории, в том числе в идею о "габитусе"<sup>55</sup>, важно отметить, что она в значительной степени позволяет разрешить противоречия между существующими подходами. Вводимое Бурдьё понятие "габитуса" является одновременно и консервативным и новаторским: габитус включает практику предшествовавших поколений, равно как и практику ныне живущего поколения. Он производит и новую практику, которая учитывает окружающие социальные и природные условия. Эта теория весьма полезна при анализе этнических конфликтов в природопользовании и разработке методов управления ими.

---

<sup>55</sup> Бурдьё определяет габитус как "систему длительных, транспортабельных предрасположенностей, структурированных структур, предрасположенных функционировать в качестве структурирующих структур, т.е. в качестве принципов, которые порождают и организуют практики и представления, которые могут быть объективно адаптированы к своим результатам без предшествующей сознательной нацеленности на результаты или без специального мастерства в операциях, необходимых для достижения этих результатов. Объективно "регулируемые" и "регулярные", но не являющиеся продуктом подчинения правилам, они могут быть коллективно оркестрованы, не будучи продуктом организующего действия какого-либо дирижера" [327. С. 53].

**Таблица 4.2. Этнические конфликты и этническая принадлежность: основные подходы к исследованию**

Примордиализм	Ситуационизм (инструментализм)	Конструктивизм
Кто?		
Shils, Simpson, Yinger, Issacs, Berghe, Smith, Kaplan, Connor	Glazer and Moynihan, Steinberg, Brass, Rothchild, Olsak, Nagel	Anderson, Dominguez, Young, Brubaker, Kuran, Бергер, Лукман
Основные черты		
<p>Этническая принадлежность - это установленная, врожденная, унаследованная в биологических чертах и опыте многих прошлых поколений характеристика личностей и сообществ. Каждый человек всегда остается носителем характерных национальных черт. Отрицается способность личностей или групп к изменениям этнической принадлежности. Этническое разделение и напряженность рассматриваются как "естественные". В центре внимания то, как коллективные действия порождают общие верования, нормы, ценности, которые приводят к групповой солидарности</p>	<p>Этническая принадлежность - инструмент, используемый личностями, группами, элитами в получении относительно большего материального результата. Люди сознательно мобилизуют этнические символы для достижения своих целей. Этническая принадлежность имеет относительно независимое положение вне протекающих на территории политических процессов и используется для того, чтобы умерить амбиции других или добиться собственных политических целей. Этническая принадлежность рассматривается, прежде всего, как набор символических связей для достижения политических преимуществ, что очень похоже на членство в группах по интересам или политическое объединение сторон</p>	<p>Подчеркивается социальный характер этнической принадлежности. Этническая принадлежность состоит из плотной сети социальных взаимодействий. В этом контексте этническая принадлежность - не индивидуальный атрибут, а социальное явление. Этническая принадлежность не рассматривается в качестве источника конфликта. Его причинами являются патологические социальные системы, которыми личности не управляют. В таких социальных системах из поколения в поколение переходит острый конфликт, что формирует социально обусловленный характер этнической принадлежности, который может возбуждать конфликты при потере управляемости системы. Каждый человек автоматически идентифицируется с "воюющей стороной" независимо от его желания. Таким образом этнический конфликт в экстремальном состоянии перерастает в общий конфликт</p>

Примордиализм	Ситуационизм (инструментализм)	Конструктивизм
Особенности управления конфликтами		
<p>Этнический конфликт рассматривается как неизбежное следствие этнической принадлежности. Подвергается сомнению возможность и важность отмены этнической идентичности как способа разрешения конфликтов. При разрешении этнических конфликтов не может быть использован опыт решения других конфликтов: социальных, экономических или политических</p>	<p>При значительной географической концентрации личностей со сходными социальными или экономическими мотивами и целями внутри этнических групп и сообществ этническая принадлежность может использоваться как мощный политический инструмент. Этническая принадлежность в принципе существенно не отличается от других политических факторов. Этнический конфликт не всегда имеет принципиальные отличия от других видов конфликтов, основанных на столкновении интересов или различиях в идеологии. В этом контексте этнический конфликт является частью более обширного, сложного конфликта. Опыт разрешения этнического конфликта часто может применяться к другим видам конфликтов. Конфликт в значительной степени стимулируется политическими элитами, которые преследуют собственные узкие интересы</p>	<p>Этнический конфликт может быть соотнесен с другими конфликтами, которые также в значительной степени основаны на различии социальных групп и противоречиях между ними (клановых, религиозных, региональных, националистических и др.). При этом основа конфликтов - не классовые или какие-либо другие материальные интересы. Этнические конфликты составная часть более широкого спектра социальных связей; большинство подходов к управлению этническими конфликтами эффективно в управлении социальными конфликтами и наоборот</p>
Достоинства		
<p>Подход чрезвычайно полезен для понимания эмоциональной основы этничности и прочности этнических связей</p>	<p>Акцент на ситуационной детерминированности этничности позволяет исследователям ставить вопрос об условиях, которые активизируют этнические противоречия</p>	<p>Перенос акцент на роль сознательной деятельности людей в процессе возникновения этнических сообществ, данный подход позволяет описывать процесс конструирования этнических групп</p>

Примордиализм	Ситуационизм (инструментализм)	Конструктивизм
<p>Основной недостаток статичность, невозможность приспособиться к изменениям, неспособность принимать во внимание социальные изменения и пренебрежение политическими и экономическими влияниями. Подход не дает возможности объяснения, усиления и ослабления этнических конфликтов на конкретных территориях в определенное время; существования длительных периодов в развитии многонациональных общностей, когда этническая принадлежность не рассматривается людьми как основная политическая характеристика, и отношения между этническими группами сравнительно мирные</p>	<p style="text-align: center;">Недостатки</p> <p>Основной недостаток статичность, невозможность приспособиться к изменениям, неспособность принимать во внимание социальные изменения и пренебрежение политическими и экономическими влияниями. Подход не дает возможности объяснения, усиления и ослабления этнических конфликтов на конкретных территориях в определенное время; существования длительных периодов в развитии многонациональных общностей, когда этническая принадлежность не рассматривается людьми как основная политическая характеристика, и отношения между этническими группами сравнительно мирные</p>	<p>Основной недостаток статичность, невозможность приспособиться к изменениям, неспособность принимать во внимание социальные изменения и пренебрежение политическими и экономическими влияниями. Подход не дает возможности объяснения, усиления и ослабления этнических конфликтов на конкретных территориях в определенное время; существования длительных периодов в развитии многонациональных общностей, когда этническая принадлежность не рассматривается людьми как основная политическая характеристика, и отношения между этническими группами сравнительно мирные</p>

В процессе природоохранного управления следует учитывать, что регулирование этнических конфликтов – это процесс, не имеющий конца или однозначно определенного решения: даже при успешном управлении всегда остается потенциальная возможность роста этнической напряженности, тем самым определяя важность постоянного внимания к профилактике таких конфликтов. Совместное осуществление власти, специальное планирование отношений в рамках стратегий и программ устойчивого развития территорий с целью усиления взаимозависимости этнических групп, а также выделение территориальных автономий с особыми режимами использования природных ресурсов – все это важнейшие меры установления доверия,

которые учитывают права и позиции этнических групп. В результате смягчаются стратегические проблемы совместного развития, решение экологических проблем становится более эффективным, уменьшается опасность усиления этнической напряженности при разработке и реализации федеральных и региональных природоохранных программ.

#### **4.2.1. Основные черты этнических конфликтов, связанных с использованием природных благ и экосистемных услуг**

Этническая принадлежность не является непосредственной причиной этнического конфликта. Этнические группы, как правило, защищают свои интересы мирными средствами через существующие политические каналы. Однако в условиях социальной неопределенности и реальных опасений относительно будущего, связанных с потерей доступа к природным ресурсам, экологическим благам и экосистемным услугам, этническая принадлежность становится одной из основных линий разлома общества, чему способствуют специфика исторической памяти и мифы. Опасения многократно усиливаются, когда государство теряет способность выполнять функции арбитра в отношениях этнических групп и не может обеспечить гарантии безопасности этнических меньшинств. Обострение конфликтов зависит от особенностей стратегического, долгосрочного взаимодействия как между этническими группами, так и внутри этнических групп.

*Стратегическое взаимодействие между этническими группами.* В его основе обычно лежит конкуренция, предметом которой могут быть: доступ к дефицитным природным ресурсам; права на использование природных благ и экосистемных услуг, выгодные контракты; правительственные ассигнования и иностранные инвестиции на природоохранные цели и др. – все, обладание чем дает преимущества отдельным личностям или группам. Например, борьба за доступ к нефтяным или рыбным ресурсам Каспийского моря в значительной степени является причиной обострения этнических конфликтов в этом регионе.

В условиях дефицитности отдельных природных ресурсов и ограниченных возможностей в получении экосистемных услуг личности и этнические группы, которые обладают политической властью, часто стремятся и могут получать привилегированный доступ к ним и таким образом увеличивать свое благосостояние. Поскольку государственная власть устанавливает условия распределения природных ресурсов, борьба за обладание этой властью становится целью конкурирующих групп. Дефицитность ресурсов и борьба за управление государственной

политикой порождают конкурирующие интересы. Существуют два варианта выхода из этой ситуации: во-первых поиск единой общей политики, которая увеличивает совокупное богатство, после чего каждая этническая группа получает часть от возросшего объема природной ренты; во-вторых, поиск выгод для одной из этнических групп, в том числе путем установления своеобразной "арендной платы" этой группе. Такая "арендная плата" в конечном счете уменьшает совокупное богатство, но может увеличить на короткий срок благосостояние отдельной группы.

Согласно логике коллективных действий группы этнического большинства тяготеют к принятию первой стратегии (увеличение совокупного богатства), наиболее выгодной для них. В то же время группы меньшинств, как правило, предпочитают вторую стратегию – увеличение богатства своих этнических групп. В результате этническое большинство и меньшинство обладают противоречащими друг другу политическими предпочтениями. В настоящее время выделяют три основные проблемы стратегического взаимодействия между этническими группами, которые обуславливают разрастание конфликтов: информационные сбои; проблемы вероятного блокирования и желание использовать силу (дилемма защиты). Рассмотрим их более подробно.

*Информационные сбои.* В процессе взаимодействий этническая группа предпринимает усилия по получению информации о мотивах действий, приоритетах и возможностях противоположной стороны. При определенных обстоятельствах она может быть заинтересована и в передаче своей информации. Во многих случаях этнический конфликт возникает при искажении или утаивании (частичном или полном) информации. Когда происходят такие информационные сбои, этнические группы не могут получать и совместно использовать информацию, которая необходима для заключения или выполнения соглашений.

Эффективная деятельность органов государственной власти в многонациональных обществах позволяет им выступать арбитрами между этническими группами. При ослаблении власти государства вероятность информационных сбоев возрастает, что ведет к обострению конфликтов. Возможности информационных сбоев всегда следует учитывать в природоохранном управлении: региональные и местные органы при разрешении проблем совместного использования природных ресурсов должны особенно внимательно относиться к конфиденциальной информации о жизни этнических сообществ.

*Проблемы вероятного блокирования.* Несмотря на возможность



взаимовыгодных соглашений конфликты возникают на почве недоверия этнических групп друг к другу и опасений, что противоположная сторона не сдержит своего слова и будет получать дополнительные преимущества для последующей победы в конфликте. При этом группа может предпочесть высокие затраты на ведение войны сегодня, чтобы не стать жертвой агрессии завтра. Поэтому так важно поддержание устойчивых этнических отношений и соблюдение своеобразных "контрактов" как результата длительного опыта совместной жизни, учитывающего практику разрешения ранее происходивших конфликтов. Такие "контракты" определяют права, обязательства и политические привилегии каждой группы, а также регламентируют доступ к природным ресурсам, экологическим благам и экосистемным услугам. Они могут существовать в виде неформальных договоренностей между элитами либо быть формализованными, законодательно оформленными.

Этнические "контракты" должны предоставлять каждой стороне условия безопасности и жизни без недоверия к другим этническим группам, а также предусматривать механизмы обеспечения гарантий. Пока равновесие власти между этническими группами остается "устойчивым" и существует уверенность, что оно сохранится, этнические "контракты" могут сдерживать напряжения между группами. Однако из истории известно много примеров того, как изменение климатических условий, дефицит природных ресурсов или экологические бедствия на отдельных территориях приводили к интенсивным этническим конфликтам и войнам. Если доступ к ресурсам развития обеспечивает процветание одних этнических групп и вызывает обнищание других, равновесие неизбежно нарушается и этническая напряженность обостряется.

Важно иметь в виду, что проблемы вероятного блокирования в этнических отношениях существуют всегда, поскольку информации для обеспечения полного доверия между этническими группами всегда недостаточно, а соотношение сил находится в состоянии непрерывного изменения. Поэтому при планировании институциональных природоохранных изменений крайне важно тщательно прорабатывать вопросы распределения реальной власти на территории, координации и защиты интересов этнических меньшинств. В случае возникновения этнических конфликтов высокой интенсивности необходимы постоянные внешние усилия по реализации специальных мер профилактики; решения должны приниматься при обязательном участии "третьей стороны" - органов власти и политических лидеров, которым одинаково доверяют конфликтующие группы.

*Дилемма защиты.* Понятие "дилеммы защиты", известное из

международных отношений, применимо и к этническому, конфликту. В самом широком смысле такая дилемма имеет место при анархии, когда государства зависимы от собственного восприятия своей потребности в самообороне и должны, следовательно, сохранять и даже усиливать свои возможности защиты. Это неизбежно угрожает другим государствам, которые вынуждены реагировать, сохраняя и расширяя возможности самообороны. Дилемма, таким образом, возникает при неспособности конфликтующих сторон наблюдать непосредственные усилия друг друга по самозащите. В межэтнических отношениях, как и в международных, агрессивность может охватить изначально мирные группы, даже если они не желают ничего, кроме собственной безопасности. Следовательно, дилемма защиты опирается на информационные сбои и проблемы вероятного блокирования (см. выше). Следует учитывать, что способность третьих лиц уменьшить дилемму защиты очень ограничена, однако, чем раньше происходит вмешательство "третьей стороны", тем больше шансов вынудить этнические группы остановить подготовку к самообороне.

**Стратегическое взаимодействие внутри этнических групп**, как и взаимодействие между ними, может поляризовать общество и повышать вероятность этнических конфликтов. Роли, которые начинают играть этнические активисты и политические деятели, являются самым важным фактором в процессе такой поляризации. Личности, как правило, идентифицируют себя с теми группами, которые соответствуют их интересам. В определенных ситуациях они могут находить выгодной свою идентичность с конкретной этнической группой, если это облегчает доступ к управлению и ресурсам. В результате этническая группа обеспечивает конкретной личности относительно безопасную и удобную среду. В свою очередь этническая группа получает власть благодаря координации своих членов. Следовательно, объединение в группу может быть *инструментально* выгодно для ее членов. С точки зрения использования природных ресурсов и доступа к экологическим благам и экосистемным услугам, а также к распределению государственных ассигнований на природоохранные цели, этническая принадлежность расценивается как средство расширения возможностей групп в конкуренции с другими группами, а также личностей внутри групп за доступ к ресурсам.

Исследования этнических конфликтов, связанных с использованием природных ресурсов и экосистемных услуг, показывают, что люди боятся ограничения доступа к ним вследствие модернизации и реализации программ структурной реорганизации экономики и общественной жизни. Они также предвидят трудности и издержки

получения новых знаний и риски остаться невостребованными в результате нововведений. Поэтому этнические сообщества могут стать (в скрытой или явной форме) весьма враждебными к субъектам, с которыми они ассоциируют изменения. Таким образом, этнический конфликт в сфере природопользования в значительной мере является инструментальным или социально обусловленным. Инструменты, которые могут снизить интенсивность такого конфликта, во многом определяются тем, насколько этническая принадлежность идентифицируется политическими деятелями и этническими активистами как врожденная, архетипически обусловленная, в противовес ее социальной мотивации. Поэтому главный вопрос состоит в том, угрожают ли этнические группы друг другу просто потому, что они различны, или же имеются рациональные, прагматические причины для конфликта? Объективные различия (социальные и экономические) поддаются мирному регулированию, примордиально обусловленные – практически нет. Но в любом случае ограничение доступа к природным ресурсам, экологическим благам и экосистемным услугам, потеря традиционных форм природопользования и угроза экологических техногенных катастроф являются серьезными катализаторами повышения этнической напряженности, что может быть использовано политическими деятелями и этническими активистами в своих целях и тем самым послужит одним из факторов повышения интенсивности этнических конфликтов.

#### **4.2.2. Основные методы регулирования этнических конфликтов, применение которых целесообразно в управлении природоохранной деятельностью**

Управление этническими конфликтами представляет собой комплексный и постоянный процесс с труднодостижимым и переходящим успехом. Современная теория этнического конфликта исходит из рассмотрения политических и социальных характеристик как части процесса принятия решений, акцентируя внимание на изучении ранее существовавших государственных и этнических отношений, политической памяти, доступности информации, а также опыта взаимопроникновения влияний (диффузии), политической культуры и др. факторов. Это предполагает интеграцию методологий различных наук. Междисциплинарный подход к управлению и профилактике этнических конфликтов необходим и в природоохранной деятельности. Он ослабляет роль идей "древней" ненависти в качестве основы поиска "объективного" объяснения этнического конфликта и сосредотачивает внимание на стратегическом взаимодействии между и внутри эт-

нических групп.

В регулировании этнических конфликтов выделяют два базовых подхода:

- *консолидированный*, который ориентируется на консолидацию этнических активистов и высокую степень автономии группы. Он предполагает особое привилегированное отношение и гарантирует этническим группам защиту их интересов (например, право вето для меньшинства);
- *интегративный*, для которого характерно стремление уменьшить внимание политических лидеров к аналитическим этническим темам и расширить влияние меньшинства в принятии решений большинством. При этом стимулируется межэтническое сотрудничество.

Успешное регулирование и профилактика этнических конфликтов, возникающих при использовании природных ресурсов и экосистемных услуг, возможны только при обеспечении со стороны власти гарантий физической безопасности групп меньшинств и доступа их к природным ресурсам, прежде всего к тем, которые составляют основу жизнедеятельности. Поэтому при планировании и осуществлении институциональных природоохранных изменений необходимо ориентироваться на создание межэтнической среды, препятствующей возникновению и развитию конфликтов. Мировой опыт показывает, что это может обеспечиваться как демократическими, так и тоталитарными методами. Однако этнические конфликты более часты и разрушительны в недемократических обществах, где господствуют идеи силового управления, хотя следует признать, что и здесь есть примеры поддержания межэтнического мира. Применять демократические методы управления в разделенных межэтническими противоречиями обществах труднее, но они более перспективны в долгосрочном плане.

Одним из основных методов управления этническим конфликтом является *совместное осуществление власти*. Когда такой подход принимается всеми конфликтующими группами, он часто рассматривается как прямой ответ на динамику и характер сильного этнического конфликта. При этом цели обеспечения общего экологического благополучия могут рассматриваться как объединяющие. Прагматическая ориентация на сотрудничество с другими этническими группами проявляются и при осознании, что отказ от такого сотрудничества спровоцирует обострение борьбы. Совместное осуществление власти может развиваться в разных направлениях – от процессов разрядки, когда стороны заключают соглашения или договоры защиты, до попыток ограничения возможностей другой группы в конкуренции за

власть и доступ к распределению природной ренты.

Совместное осуществление власти предполагает системное применение методов управления этническим конфликтом, а не простую модель или формулу, пригодную для любого случая. Точного и самодостаточного критерия оценки эффективности данной системы на практике не существует. Тем не менее государственные органы должны оказывать давление на региональные и местные власти, склонные к применению недемократических методов разрешения конфликтов. Международный и отечественный опыт показывает, что методы совместного осуществления власти могут быть успешными при условиях, когда: решение об их применении достигается не в результате чрезмерного внешнего давления или краткосрочного ожидаемого баланса интересов сторон; в этнических группах преобладают умеренные политические лидеры, которые реально представляют интересы группы; предлагаемые к использованию методы гибки и исходят из принципов равноправия; не предполагаются экстраординарные меры. Однако страх этнических групп за свое будущее трудно устраним, и существуют весьма небольшие альтернативы в принятии мер по уменьшению таких опасений. Поэтому наиболее адекватной формой действий представляется профилактика, прежде чем конфликт перейдет в интенсивную фазу. Применительно к природоохранной сфере можно выделить следующие виды профилактических мероприятий.

*Меры установления доверия*, необходимые для того, чтобы убедить этнические группы в относительной безопасности и устойчивости их будущего с точки зрения возможностей использования основных природных ресурсов и сохранении доступа к экологическим благам и экосистемным услугам. Внешние посредники могут прибегать к страхованию и другим формам управления рисками, созданию стабилизационных фондов и т.п. Сочетая различные типы стимулов, государство должно гарантировать этническим меньшинствам уверенность относительно их места в обществе. Чтобы преодолевать опасения меньшинств, меры установления доверия должны соответствовать потребностям тех, кто чувствует себя уязвимым со стороны окружающего большинства. На локальном уровне особенно важно наладить эффективные механизмы партнерства при выработке решений по вопросам использования природных ресурсов.

*Поддержка взаимности отношений.* Если каждая сторона верит в благородство противника и признает его законные интересы, то отношения, вероятно, не будут испорчены ранее нанесенными преднамеренными и непреднамеренными действиями. При проведении

информационной кампании в экологическом территориальном маркетинге важно не допускать оскорбления национального чувства. В противном случае увеличивается дистанция между группами, усиливаются опасения представителей этнических меньшинств в том, что их дети и внуки будут унижены как сегодня, так и в будущем.

*Совместное осуществление власти.* Когда этнические меньшинства опасаются, что исключение их из процесса принятия решения относительно использования природных ресурсов заставит их подчиняться интересам большинства, управление конфликтом требует создания коалиционных, представительных органов власти.

*Выборы* составляют лишь краткий эпизод политического процесса, однако их результаты могут иметь огромное влияние на взаимоотношения между этническими группами и развитие конфликтов в природопользовании. Там, где обстоятельства благоприятны (т.е. существуют хорошие экономические перспективы развития и приняты соглашения по правилам политической игры; наблюдается широкое участие в процессе голосования; все группы имеют возможность организовать и через коалиции получить власть), выборы могут способствовать поддержанию стабильности. Однако в отсутствие этого выбора увеличиваются риски дестабилизации, дискриминации меньшинств, возрастания деструктивного поведения индивидов, в том числе и в природоохранной сфере. Поэтому избирательные правила должны быть такими, чтобы этнические меньшинства были уверены в том, что они не противоречат их интересам ни сегодня, ни в будущем.

*Территориальная автономия.* В исследованиях последних лет много внимания уделяется институциональным улучшениям в результате децентрализации политических систем и усиления местных и региональных органов власти. Некоторые механизмы своевременной передачи прав автономии могут играть положительную роль в управлении этническим конфликтом, особенно тем, что возникают на территориях традиционного природопользования. Предоставляя некоторую самостоятельность местным и региональным властям, элиты в политическом центре могут поддерживать доверие местных лидеров, которые осуществляют ограниченный, но важный для федеративного государства набор административных функций.

*Внешнее вмешательство.* Если сложившегося уровня доверия недостаточно для замораживания конфликта, то лишь федеральное вмешательство в состоянии защитить меньшинства в их опасениях. Такое вмешательство не должно только "тушить пожары". Важно уже на начальной стадии выявлять наименее стабильные территории и разрабатывать для них федеральные социально-экономические

программы поддержки с учетом необходимости профилактики этнических конфликтов, формируя для этого соответствующие институты и механизмы управления.

#### **4.3. Профилактика природоохранных конфликтов на микроуровне**

Усиление тенденций глобализации сопровождается как активизацией импорта новых природоохранных институтов, так и усилением психологического давления модернизации на локальные сообщества людей. В такой ситуации с особой остротой сталкиваются мотивационные предпочтения, вызванные, с одной стороны, возрастанием индивидуалистского, рационально-потребительского подхода к использованию природных ресурсов, с другой – ослаблением социокультурно и онтологически обусловленных природоохранных ограничений коллективного выживания.

Это стимулирует индивидуальную конкуренцию и порождает конфликты, в основе которых лежит рост деструктивного поведения людей относительно использования природных ресурсов общего пользования (например, воды и леса), а также загрязнения окружающей среды (несанкционированные свалки, вырубка зеленых насаждений и т.д.). Выполненные полевые исследования в различных регионах страны (Ярославская, Томская и другие области) показали, что недоверие сельских жителей друг к другу при использовании водоисточников в значительной степени способствует росту количества индивидуальных колодцев при невнимании к общественным; нелегальная вырубка лесов у деревень, где всегда собирали грибы и ягоды, – также достаточно яркое доказательство того, что подобные конфликтные ситуации имеют реальную цену и широко распространены. Более того, можно утверждать, что возрастание повторяемости и массовость таких конфликтов в большинстве регионов России в значительной степени определяют современный характер природоохранных проблем на всех уровнях территориальной организации и непосредственно воздействуют на выбор методов управления природоохранной деятельностью.

В развитии конфликтов на микроуровне можно выделить следующие стадии: осознание различий в целях; возрастание напряженности; оказание давления без применения силы; силовое разрешение конфликта. Независимо от стадии конфликта многие авторы склонны рассматривать его развитие в двух фазах: латентная, на протяжении которой конфликт имеет скрытый характер, и фаза открытого конфликта, когда его участники начинают реализовывать свои цели. Главное для урегулирования природоохранного конфликта на

микроуровне – это внимание к его первой фазе, когда еще относительно легко устранить дальнейшее нагнетание ситуации и использовать профилактические и превентивные меры с тем, чтобы не допустить насилия. В открытой фазе конфликт поддается урегулированию гораздо сложнее.

#### **4.3.1. Взаимодействие индивидов внутри локальных сообществ и с властью на микроуровне**

Для индивидуалистов краеугольным камнем здорового, устойчивого общества является свободная личность; для сторонников социального консерватизма – всеобъемлющий комплекс общественных ценностей, нашедших свое воплощение в социуме. Каждый из этих подходов – и классический либеральный, и консервативный – ставит во главу угла какую-то одну ценность (либо свободу, либо порядок) и предполагает определенный характер институциональных природоохранных изменений.

Распространение в обществе неолиберальной модели поведения абсолютно свободной личности, для которой открыты все пути собственного развития и обогащения, и любой выбор оправдан без учета ценностной составляющей, неизбежно влечет за собой обострение дилемм "безбилетника", "заключенного" и "изолированности". Затраты, связанные с будущими поколениями, воспринимаются как внешние издержки экономической деятельности. Следование идеям радикальной либерализации (извращенно понимаемой как свобода от законов, традиций, норм и правил), когда людей перестают объединять общие моральные убеждения, обостряет природоохранные конфликты. Неизбежное постоянное нарастание транзакционных издержек приводит к тому, что они начинают подрывать социальный порядок, на котором основываются сами либеральные свободы.

Социальный консерватизм в природоохранной сфере, наоборот, исходит из необходимости соблюдения единых для всех экологических ценностей и соблюдения жесткого социального порядка. Социальный консерватизм, как правило, видит выход в решении природоохранных проблем в "возрождении утраченных исторически сложившихся традиций природопользования", не учитывая происходящих в мире процессов, в первую очередь нарастания тенденций глобализации и постиндустриализма, которые коренным образом изменяют позиционирование территорий и поселений в быстро изменяющемся мире. Кроме того исторически сложившиеся традиции природопользования, как правило, рассматриваются через "розовые очки" – преуменьшаются их негативные стороны и подчеркиваются



позитивные.

Приверженцы консерватизма стараются вообще не касаться вопросов независимости личности, ибо в своей основе социальный консерватизм таит в себе угрозу индивиду и развитию местных сообществ, подразумевая тотальное господство бюрократии. Все это в значительной степени предопределяет доминирование контрольно-административных и сдаточно-раздаточных механизмов природоохранного регулирования. С их помощью власть сдерживает оппортунизм индивидов в природопользовании, что требует высоких затрат на содержание бюрократии, а значит делает экономику слабо конкурентоспособной на глобальных рынках и тормозит приток в страну инноваций и инвестиций, в том числе и в природоохранную сферу.

С природоохранных позиций очевидна социальная и онтологическая необходимость в обеспечении правопорядка. Однако о каком порядке идет речь? На чем он должен основываться? Насколько обществу для экологической безопасности нужны строгие наказания и укрепление правопорядка? Или можно основываться на укреплении моральных экологических ценностей? Насколько самодостаточны такие экологические ценности? Или обществу необходим жестокий природоохранный кодекс? Должны ли экологические ценности быть едиными для всех или следует оставить место плюрализму добродетелей, пусть даже ограниченному рамками основных, общих для всех ценностей? Но как тогда выявить их? Как справедливо отмечает А. Этциони, ответы на эти вопросы можно найти только в рамках синтеза, поиска сбалансированности между универсальным характером прав человека и общим благом, т.е. сбалансированности между личностью и обществом [315. С. 315]. Важно исходить из того, что абсолютно свободных личностей, подобных тем, что представляют себе индивидуалисты, не существует, и никогда не существовало. Человек общественен по своей природе и постоянно испытывает воздействие со стороны культурных, социальных и моральных факторов.

Поиск эффективных методов природоохранного управления, разработка механизмов профилактики конфликтов на микроуровне целесообразно выполнять в рамках коммунитарной парадигмы, в соответствии с которой справедливому обществу требуется тщательное соблюдение равновесия между порядком и независимостью. Коммунитарный подход предполагает социальный порядок, включающий комплекс совместных экологических ценностей, обязательных для каждого человека. Справедливое общество требует порядка, который связан с нравственными ценностями его членов, поскольку подавление личности влечет высокие общественные и

индивидуальные издержки и ведет к тому, что люди стремятся не подчиняться (пытаясь изменить порядок или вырваться за его пределы). Разрыв между индивидуальными предпочтениями и социальными природоохранными обязательствами должен сокращаться за счет расширения сферы нравственной ответственности. Речь идет не об обязательствах, навязываемых силой, а об ответственности, воспринимаемой человеком как долг, ибо она возложена на него совершенно легитимно и справедливо.

Чтобы социальный порядок во взаимоотношениях с окружающей средой мог основываться на формальных институтах, необходимо, чтобы большинство граждан разделяли принятые в обществе основные экологические ценности. Нужна вера в ценности, а не вынужденное им подчинение. Порядок может опираться только на гражданское общество, которое предполагает цивилизованное отношение людей друг к другу и к сохранению окружающего мира. Гражданское общество должно располагать организациями, исполняющими роль посредника между его членами и государством, уважая при этом предпочтения граждан [241]. К таким организациям относятся, в первую очередь, сообщества, обеспечивающие сильные межличностные связи (местные, этнические, расовые и религиозные), в отличие от добровольных ассоциаций, чье влияние на своих членов крайне незначительно (шахматные клубы, общества любителей пива и т.п.). В целом следует подчеркнуть, что для коммунитарного подхода в природоохранной сфере характерна ориентация на обеспечение сбалансированности между независимостью личности и порядком – добровольным, ограниченным основными ценностями и не имеющим всепроницающего характера; сама же независимость личности должна быть отнюдь не беспредельной.

Особенности взаимодействия индивидов внутри локальных сообществ и с властью в сфере природопользования на микроуровне изучались нами на примере сельского бытового водоснабжения [268]. Была предпринята попытка выяснить, каким образом в реальных условиях жители сельских населенных пунктов выбирают источник воды, и как муниципальные управленцы – основные распорядители ресурсов локального уровня – принимают решения по организации бытового водоснабжения населения. Сельские жители, в отличие от городских, имеют возможность выбора источника воды, что делает принятие решений в сфере водопользования многофакторным зависящим от характера использования воды, экономических и технических возможностей жителей, а также от социокультурных традиций. Недействующие пробуренные скважины и неработающие

водопроводы в сельских районах России представляют собой яркое доказательство не только недостаточности финансирования, но и того, что те, кто строил и проектировал, могли ошибаться в оценке, чего действительно хотят сельские жители. Сопоставительный анализ факторов выбора источников и способов водообеспечения местными жителями и муниципальными управленцами показал сферы рассогласования интересов. Все это позволило выявить существующие и зарождающиеся конфликты как внутри сельских сообществ, так и во взаимодействии населения с властью.

Исследования проводились в семи населенных пунктах Семловской административной территории Даниловского муниципального округа Ярославской обл., расположенной в 20 км от г. Данилова и в 80 км от г. Ярославля. Основными источниками воды там служат подземные водоносные горизонты, верховодка, а также поверхностные водотоки и водоемы (реки Касть, Удисна и пруды); некоторые жители используют открытые каналы и коллекторы мелиоративных систем; многие дома имеют приспособления для сбора дождевой воды. Общая численность населения в обследованных нами населенных пунктах, постоянно проживающего и, следовательно, круглогодично потребляющего воду, составляет 417 человек, из них 89% проживает в поселке Семлово. По данным опросов в течение всего летнего сезона численность населения увеличивается приблизительно на 80 человек; еще 170 человек приезжают сюда во время отпуска и в выходные дни. В результате летом значительно возрастает нагрузка на источники воды.

Воду для домашнего хозяйства люди берут из различных источников: колодцев, скважин, родников, рек, ручьев и прудов. Многие жители используют для хозяйственных нужд дождевую воду, а зимой снег. В поселке Семлово имеется водопровод. Плотность источников воды на обследованной территории неравномерна. Выполненные расчеты<sup>56</sup> показали, что в среднем на 1 км<sup>2</sup> приходится 14,3 источника, а минимальное их количество – 5. Поэтому домохозяйки обычно имеют возможность выбора и могут пользоваться для разных целей различными источниками воды. Исключение составляет зона многоэтажной застройки в поселке Семлово, где имеется централизованный водопровод и практически нет резервных источников.

---

<sup>56</sup>Теоретически возможные источники бытового водоснабжения определялись в радиусе 500 м вокруг населенных пунктов, поскольку на большее расстояние ни одна домохозяйка за водой не ходит. При этом учитывались все возможные источники, за исключением крыш домов, так как этот источник является сезонным, доступен практически всем и повсеместно используется как вспомогательный. При наличии нескольких находящихся рядом колодцев или скважин, имеющих одноцелевой характер использования и находящихся в распоряжении одного хозяина, они рассматривались как единичный источник.

**Таблица 4.3. Тенденции в изменении количества, состава и характера использования источников бытового водоснабжения**

Вид источника	Наличие и характер использования в 1996 г.	Изменения за период с 1976 г. по 1996 г.
Колодцы	Наиболее широко используемые источники воды. Из имеющихся в наличии 51 колодца в общественном пользовании находятся 57% (из них только половина эксплуатируется). Остальные колодцы находятся в индивидуальном пользовании, из них эксплуатируются 96%	Общее число колодцев практически не изменилось (увеличилось на 2%). В то же время количество колодцев в общественном пользовании уменьшилось на 33% и часть из них перестала эксплуатироваться. Количество колодцев в индивидуальном пользовании увеличилось в 7,5 раз. Значительно изменился качественный состав колодцев. Если старые колодцы имеют, как правило, глубину более 10 м и выходят на подземные водоносные горизонты, то колодцы, сооружаемые в настоящее время, редко бывают глубже 3-4 м и могут обеспечить только сбор верховодки
Артезианская скважина	Имеется 5 штук, все в общественном пользовании 80% не эксплуатируется. Вода имеет плохие вкусовые качества, повышено содержание железа. Эксплуатируются за счет муниципальных дотаций	За 20 лет была построена только 1 артезианская скважина. В 1976 г. все имевшиеся 4 скважины эксплуатировались
Скважина неглубокая (до 15 м)	Имеется 6 скважин в индивидуальном пользовании и все эксплуатируются. По вкусовым качествам вода близка к колодезной	Все скважины пробурены в последнее десятилетие
Родник	Известно 6 родников, из них 50% в общественном пользовании, из которых один заброшен. 3 родника находятся в индивидуальном пользовании, все эксплуатируются.	Количество родников не изменилось. В то же время в 1976 г. все они находились в общественном

Вид источника	Наличие и характер использования в 1996 г.	Изменения за период с 1976 г. по 1996 г.
Пруд	Родники в общественном мнении - признанный лидер по качеству воды. Имеется 27 прудов, из них 67% в общественном пользовании, остальные в индивидуальном. Все эксплуатируются, преимущественно на хозяйственные цели	пользовании и эксплуатировались - Количество увеличилось на 23% за счет прудов в индивидуальном пользовании
Водопровод	Имеется в пос. Семлово и дер. Тошаново (в Тошанове не работал ни одного дня). Эксплуатируется за счет муниципальных дотаций	Водопровод был построен в 80-х годах
Реки и ручьи	Используется 9 водотоков, в основном для хозяйственных целей	Изменений нет
Дождевая и талая вода	Используется в деревнях повсеместно на хозяйственные нужды, иногда даже для питья (талая вода)	Изменений нет

Данные о водоисточниках представлены в табл. 4.3. Их анализ показывает, что в период с 1976 г. по 1996 г. произошли существенные изменения в количестве и составе источников воды, а также в характере их использования. Прослеживаются следующие тенденции. Резко снизились инвестиции в дорогостоящие способы водо-обеспечения - артезианские скважины, водопроводные системы и др. В то же время возросло количество относительно недорогих неглубоких колодцев и малых (до 15 м) скважин, преимущественно, индивидуального пользования. Дорогостоящие водопроводные системы в поселках городского типа эксплуатируются исключительно за счет скудных государственных и муниципальных дотаций, в результате чего не выполняются капитальные ремонты, не хватает финансирования даже на эксплуатационные работы. Развитие водоснабжения осуществляется преимущественно за счет частных инвестиций (личные сбережения и труд жителей). Деньги вкладываются прежде всего в индивидуальные источники. Наряду с этим отчетливо прослеживается процесс приватизации источников воды, ранее находившихся в общественном пользовании, как правило, после выполнения ремонта за счет личных средств.

Наиболее сложная обстановка наблюдается в зонах многоэтажной застройки в поселках городского типа, где, в отличие от традиционных сельских домов, высока зависимость жителей от технических факторов

водоснабжения и сужен возможный диапазон выбора водоисточников. Это повышает угрозу здоровью людей из-за плохого качества водопроводной воды и частых перебоев в ее подаче. Кроме того в многоэтажных домах затруднено привлечение личных средств жителей для непосредственного улучшения своего водоснабжения. Все эти проблемы особенно обострились в последнее десятилетие в связи с отсутствием централизованных государственных инвестиций, и в ближайшие годы их острота на большинстве территорий не будет снижаться.

**Особенности принятия индивидуальных решений.** В ходе исследований была поставлена задача определить, по каким причинам люди отказываются от использования источника воды или выбирают его и как эти причины соотносятся друг с другом. Без этого нельзя решить проблему учета и регулирования отношения потребителя к альтернативным источникам воды, а, следовательно, и реально улучшить бытовое водоснабжение на селе. Была использована матрица решений Г. Уайта, которую он применил (совместно с Д. Бредли и Э. Уайт) при постановке подобных работ в Восточной Африке<sup>57</sup> [247]. Применялась дифференцированная система оценок. Суммарный рейтинг источника складывался из оценок по следующим факторам: качество воды; технические возможности забора воды; экономическая эффективность; влияние других людей. Расчеты суммарного рейтинга источников воды показали, что наивысшую оценку повсеместно имеют колодцы и родники, которые, как правило, дополняют или заменяют друг друга. Поверхностные водоемы также активно используются, в основном на хозяйственные цели. Скважины имеют самый низкий рейтинг.

Результаты факторного анализа выбора источников воды сельскими жителями представлены в табл. 4.4. Анализ таблицы позволяет сделать выводы относительно факторов выбора источников воды сельскими жителями или отказа от них.

*Качество воды (К)* в реальной жизни не играет ведущей роли в выборе источника. Вода из колодцев и родников считается вполне пригодной для питья (при этом явное предпочтение отдается родникам). По качеству воды люди часто предпочитают именно эти источники, даже если есть возможность пользоваться артезианской скважиной. Женщины в пос. Семлово ссылались на плохой, (по сравнению с колодезной) вкус артезианской воды, ее жесткость, большое количество

---

<sup>57</sup> Также этот метод был успешно использован и в других условиях – в сельских поселениях США [424].

Таблица 4.4. Факторы выбора источника воды сельскими жителями  
(удельный вес)

Название населенного пункта	Обоснование отказа (%)				Обоснование предпочтения (%)			
	К	Т	Э	В	К	Т	Э	В
Пос. Семлово	10	33	24	33	27	23	47	3
Деревни: Тошаново	0	57	29	14	25	25	50	0
Ломки	18	27	23	32	29	21	36	14
Беклюшки	17	17	17	49	22	33	45	0
Романцево	33	0	33	34	25	25	25	25
Бякишево	0	40	20	40	34	22	44	0
Хутор Починок	0	50	50	0	20	40	40	0
Всего (среднее)	12	32	24	32	28	25	40	7

ржавчины. В то же время они хотели бы иметь артезианскую воду для подсобного хозяйства, подчеркивая, что за питьевой водой все равно лучше ходить на колодец или родник.

*Технические возможности забора воды (Т)* занимают первое место среди причин отказа от использования источника и третье – среди причин предпочтения. Жители говорили о нехватке или периодическом отсутствии воды в мелких колодцах и неглубоких скважинах, а также об отсутствии технической возможности для ремонта колодцев и недостатке специалистов, которые могли бы выполнять эти работы. Также в пос. Семлово говорилось о частых авариях водопроводных сетей и сооружений, указывалось на отсутствие емкостей для сбора воды с крыш и сложности сооружения дождевых сливов.

*Экономическая эффективность (Э)*. Именно этому фактору при обосновании предпочтений в выборе источника отведена ведущая роль. Наибольшее значение имеет близость источника к дому – приемлемость расстояния, на которое носят воду. В то же время при мотивировке отказа от источника его экономичность называлась гораздо реже, чем технические возможности и влияние других людей, что косвенно говорит о преобладании сегодня, скорее, меновых, чем товарно-денежных отношений на селе, об отсутствии традиций оценивать труд в своем хозяйстве в деньгах.

*Влияние других людей (В)* играло ведущую роль среди причин отказа от пользования источником, а среди причин предпочтения имело самое минимальное значение (водоисточники сегодня не рассматриваются жителями в качестве места желанного общения). На это следует обратить самое пристальное внимание при принятии любых решений,

направленных на улучшение организации бытового водоснабжения на селе. Опросы показали, что основные причины такой, по сути конфликтной, ситуации состоят в следующем.

Во-первых, сезонное увеличение населения, следовательно, и резкий рост водопотребления неизбежно усугубили существующие и породили новые конфликты между людьми, которые наиболее сильны в деревнях, где количество приезжих в летний период особенно велико. Многие местные жители, считая их чужими, фактически не признают за ними равных прав в пользовании колодцами, особенно когда мало воды. Разговоры с местными жителями показали, что привычное слово "дачник" в сельском обиходе сегодня приобрело новое феноменологическое значение: его употребляют, как правило, с неким отрицательным оттенком, не просто характеризуя жителей городов, приезжающих в деревню для отдыха, а подчеркивая их поведение, во многом чуждое правилам общежития, которые здесь сложились. В особо негативной форме подчеркивается отсутствие у "дачников" бережного отношения к источникам питьевой воды, традиционного для российской деревни. Много нареканий в адрес городских детей и подростков. Так, замок на роднике в дер. Беклюшки был повешен, по словам хозяйки, не потому, что жалко воды, а потому, что приехавшие "дети-дачники" топили в этом роднике кошку.

Во-вторых, переселение в деревни городских жителей – людей с отличной от селян ментальностью, уже не приемлющих многие общинные традиции современной российской деревни. По мнению коренных жителей, даже те горожане, которые родились и выросли в этих краях и прожили зрелые годы в городе, вернулись в деревню уже другими. Общинные представления, во многом еще сохранившиеся у местных жителей, для них уже чужды. Они не считают необходимым соблюдение привычных для деревни норм бытового общения, тем более что многие жители, оставшиеся на селе после различных экспериментов XX в., страдают безынициативностью и пьянством, не желают работать даже на себя. Сегодня наиболее активно занимаются водообеспечением именно приехавшие в деревню жители городов, как правило, те, кто, обзаведясь скотом, перешел на круглогодичное проживание. Эти люди строят собственные колодцы или за свой счет восстанавливают старые, но, как правило, уже для себя.

Нежелание ремонтировать общественные колодцы, чистить родники, даже если они нужны селянам, имеет и другие, не менее глубокие, корни. В первую очередь, это иждивенческие, патерналистские привычки относительно государства: многие жители убеждены, что на ремонт общественного колодца, даже у его



собственного дома, даже если человек сам берет в нем воду, местная администрация должна выделить средства. В то же время, как выяснилось из опросов, еще в 70-х годах усилиями жителей дер. Ломки сообщи содержался родник. Сейчас он разрушен, поскольку по нему гоняют стадо коллективного хозяйства. Подобная ситуация характерна для Ярославской обл. в целом, что подтвердили исследования во всех муниципальных округах.

**Особенности принятия решений распорядителями ресурсов.** Эффективность политики в области бытового водоснабжения на микроуровне зависит не только от позиции индивидов, но и от решений, которые ежедневно принимают конкретные организации и управленцы – реальные распорядители ресурсов.

Изучение мнений ведущих распорядителей ресурсов в сфере водоснабжения Даниловского муниципального округа показало, что в представлениях многих из них значительную роль объективно играют стереотипы принятия решений, унаследованные из жизненного опыта, полученного еще в условиях плановой экономики советского типа. Так, улучшение бытового водоснабжения на селе они связывают в основном с дополнительным финансированием из бюджета региона или со стороны центра. Несмотря на реальное отсутствие этих средств, они, как правило, предпочитают затратные подходы к решению проблемы, особое значение уделяя строительству и ремонту водопроводных сетей и артезианских скважин в поселках городского типа, а для сельских населенных пунктов указывают исключительно на необходимость строительства новых колодцев и даже систем водоснабжения.

Для эффективной организации бытового водоснабжения, а также разработки мер, позволяющих расширить реальный диапазон выбора решений распорядителями ресурсов, важно понять, на какие варианты бытового водоснабжения они ориентированы. С этой целью также была применена матрица решений Уайта. С ее помощью были опрошены ведущие специалисты Даниловского муниципального округа, от которых зависит реальное принятие решений в сфере водоснабжения. Матрица заполнялась в четырех вариантах, отражающих характер бытового водопользования по пространственному признаку: центр города Данилова, окраины и пригороды, поселки городского типа, деревни. Оценка в методическом плане аналогична оценке источников воды сельскими жителями. Было установлено, что в представлениях управленцев наивысший рейтинг у колодцев, скважин и родников, а также у водопровода. Поверхностные водоемы и крыши как источники воды государственными служащими практически не воспринимаются (даже для хозяйственных нужд).

**Таблица 4.5. Факторы выбора источника воды населением в представлениях муниципальных специалистов (удельный вес)**

Тип населенного пункта	Обоснование отказа (%)				Обоснование предпочтения (%)			
	К	Т	Э	В	К	Т	э	В
г. Данилов (центр)	31	23	23	23	22	35	30	13
г. Данилов (окраины)	30	25	25	20	33	33	22	12
Поселок городского типа	28	23	23	26	54	31	15	-
Деревня	26	19	21	34	35	25	30	10
Всего (среднее)	29	22	23	26	36	31	24	9

Сопоставление факторов выбора источников воды в представлении муниципальных специалистов (табл. 4.5) показывает, что главное значение при выборе источника отводится качеству воды при обосновании как отказа, так и предпочтения. Технические возможности и экономический фактор также весьма значимы. Особенно выделяется фактор технических возможностей при обосновании предпочтения в выборе источника воды. Влияние других людей особенно значимо при обосновании отказа от выбора источника, и минимально – при обосновании предпочтения.

Таким образом, для подходов муниципальных управленцев характерна ориентация на высокие показатели качества (источники, в которых качество воды не соответствует действующим нормативам, вообще не рассматривались), а также недооценка фактора влияния других людей. Несоответствия во взглядах распорядителей ресурсов и сельских жителей при выборе водоисточников иллюстрирует отсутствие реальной ориентации на интересы потребителя при принятии управленческих решений в сфере бытового водоснабжения, подтверждая тем самым наличие конфликта интересов.

В целом анализ конфликтов микроуровня в природопользовании на примере питьевого водоснабжения сельского населения показал общее обострение ситуации в последние годы – как внутри локальных сельских сообществ, так и во взаимоотношениях жителей с органами власти. Исследования в области многоцелевого использования лесов выявили аналогичную ситуацию. Это связано в значительной степени с общим ослаблением ценностной и социальной ориентации индивидов и ухудшением социально-экономической обстановки на селе в 90-е годы XX в.

Сложившаяся ситуация требует серьезной корректировки проводимой природоохранной политики. Ее важнейшим элементом должно стать укрепление локальных территориальных сообществ, особенно на селе. С природоохранных позиций именно они представляют собой социокультурные территориальные комплексы, жизнь которых во многом связана с сохранением природной среды. Следует, однако, учитывать, что институт общин, который обеспечивал веками координацию сельских жителей и не допускал развития кризисных ситуаций в использовании природных ресурсов общего пользования, в настоящее время в России крайне ослаблен. В то же время стремление возродить утраченные традиции общинного природопользования в России несет в себе заряд социального консерватизма, что в ряде случаев может способствовать социальному регрессу. Например, сохранение представлений о бесплатности и доступности воды, леса и т.п. в условиях развития рыночных отношений способствует росту деструктивного поведения в природопользовании.

Поэтому для российских условий очень важны выводы ученых, изучавших процессы глобализации, прежде всего о "глокализации", понимаемой как процесс адаптации глобальных хозяйственных практик к местным условиям и как понятие для описания реструктуризации социального и институционального пространства [407; 434]. Следует согласиться с А.Ю. Согомоновым, что "территории ... отныне (в условиях нарастания процессов глобализации. – *Авт.*) отличаются друг от друга не только историко-хронологической "развитостью" или "отсталостью" по воображаемой модернизационной шкале, а своими неповторимыми рисунками того, как в них переплетаются включенность в глобальные потоки и следование местным культурным традициям, социальным устоям" [226. С. 431]. Иными словами, в условиях глобализации территориальные сочетания импортируемых и социокультурно обусловленных институтов создают разнообразие и усиливают мозаичность и динамичность институционального пространства.

Изменившаяся ситуация характеризуется возрастанием социально-психологической напряженности, а в действиях индивидов усиливается иррациональность, что невозможно компенсировать только призывами возврата к прошлому институциональному устройству общества. Это является дополнительным аргументом в пользу того, что поиск новых подходов и методов смягчения и профилактики конфликтов на микроуровне представляет собой важнейшее направление природоохранной деятельности в условиях глобализации. Предлагаемые методы управления природоохранной деятельностью должны снижать

аффективность и иррациональность природопользователей, предотвращать рецидивы девиантного поведения. Следует также подчеркнуть, что меры по профилактике природоохранных конфликтов микроуровня принципиально зависят от того, на какое соотношение индивидуализма и социального порядка ориентируется общество и власть.

#### **4.3.2. Институциональные и организационные меры профилактики природоохранных конфликтов на микроуровне**

Важнейшее направление профилактики природоохранных конфликтов на микроуровне составляют укрепление местного самоуправления, поддержка общественных организаций и местных инициатив, ориентированных на решение проблем устойчивого развития. Право граждан регламентировать значительную долю общественных дел и управлять ими является неотъемлемой частью демократических принципов и законодательно закреплено на федеральном и региональном уровнях<sup>58</sup>. Оно может осуществляться и через внесистемные (не входящие в систему муниципального управления) формы. Однако развитие таких форм соучастия граждан в процессе управления возможно только в условиях развитого гражданского общества, осознания гражданами значения и функции коллективных интересов, что сегодня в целом нехарактерно для большинства регионов России.

В настоящее время жители сельских поселений и городов слабо включены в процесс принятия природоохранных решений; отсутствует эффективная система институтов, обеспечивающих общественное участие в природоохранной деятельности. Земские традиции Российской империи забыты, а выборные органы местного управления (пусть недостаточно эффективные и политизированные) советского периода истории упразднены. Органы местного самоуправления в большинстве регионов полностью отождествляются с органами власти муниципальных образований; на сельских территориях бывшие сельсоветы (ранее выборные, пусть и весьма условно) практически повсеместно заменены структурными подразделениями муниципальных

---

<sup>58</sup> Конституция РФ, Федеральные законы "Об общих принципах организации местного самоуправления", "Об общественных объединениях" и "О товариществах собственников жилья", Указ Президента РФ "О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления", уставы регионов, закрепляющие самостоятельность местного самоуправления и право граждан на различные формы осуществления самоуправления.

администраций. Это существенно ослабило связь населения с местными органами власти.

В качестве выхода из такой ситуации в последние годы получил распространение институт территориального общественного самоуправления (ТОС). Он предполагает самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (поселения, не являющиеся муниципальными образованиями, микрорайоны, кварталы, улицы, дворы и др.) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения. Таким образом, формируется наиболее приближенное к населению управленческое звено, которое может связать органы местного самоуправления с реальными заботами населения и обеспечить защиту совместных интересов граждан, в том числе и природоохранных. Существует уже достаточно богатая практика и разные варианты ТОС – московский, нижегородский, ивановский, тамбовский и др. В настоящее время выделяют следующие формы ТОС.

**Сходы граждан.** Это самая массовая форма институционализации коллективной ответственности на уровне локального сообщества. Они наиболее характерны для сельских населенных пунктов; основные задачи их деятельности заключаются в легитимации принятых решений и формализации неформальных норм и правил. Однако в настоящее время полномочия сходов являются несколько неопределенными, и их решения носят рекомендательный характер. Чаще всего сходы собираются по инициативе администрации и депутатов органов представительной местной власти. Сходы сохранили элементы прямой демократии с ограниченным кругом рассматриваемых вопросов, их эффективность наиболее высока при решении кадровых вопросов и проблем функционирования местной власти. На сходах решаются проблемы благоустройства и развития инфраструктуры, однако они практически не затрагивают природоохранные вопросы; незначительна их роль в организации коллективных (общественных) работ. В настоящее время сходы нельзя считать полноценной формой организации общественного самоуправления, однако на селе именно они являются наиболее жизнестойким институтом влияния населения на принятие управленческих решений, имеющим глубокие исторические традиции<sup>59</sup>.

**Домовые (уличные) комитеты.** Как правило, работают без образования юридического лица и во многом повторяют сеть домкомов

---

<sup>59</sup> Как показал опыт Ярославской и, особенно, Томской областей, при организации обсуждений на сходах возможно использование самых современных методов выработки коллективных решений (например, интерактивные методы и т.п.).

доперестроечных времен. В последнее время наметилась тенденция активизации их деятельности. Это связано с проходящей реформой ЖКХ и массовым переводом ведомственного жилья в муниципальную собственность. Домовые и уличные комитеты образуются чаще всего именно на базе муниципального жилищного фонда, поскольку кооперативные жилые дома изначально имеют собственное правление. Домовые и уличные комитеты создаются преимущественно стихийно, собраниями инициативных групп из числа жителей. Их основные функции – вопросы благоустройства (включая экологические аспекты) и взаимодействие со структурами ЖКХ. Они не претендуют на целевое финансирование из бюджета и занимаются аккумуляцией собственных усилий и ресурсов для решения вопросов благоустройства и лоббирования собственных интересов. Домовые и уличные комитеты (ДК и УК) часто выступают как заказчики ряда общественно-полезных работ и мероприятий (от мелкого ремонта и содержания инфраструктуры домов до охраны общественного порядка). Поскольку они способны реализовывать относительно узкий спектр задач, их собственная структура остается слабо развитой.

***Комитеты территориального общественного самоуправления (КТОС) и товарищества собственников жилья (ТСЖ).*** В настоящее время это самые высокоразвитые формы ТОС. Практически всегда они функционируют как юридические лица, имеют выборных оплачиваемых руководителей и жесткую организационную структуру. Как правило, действуют в городах, охватывая значительную территорию (один или несколько микрорайонов). Если ТСЖ нацелены больше на вопросы содержания жилищного фонда и лоббирование коллективных интересов в органах власти, то деятельность КТОСов более многоаспектная. Их функции определяются (в соответствии с федеральным законодательством) местными (муниципальными) органами власти и оформляются нормативными документами. Как правило, КТОСы могут выступать заказчиками (сами или совместно с органами управления) на выполнение работ по благоустройству, вывозу мусора, ремонту и реконструкции жилого фонда, объектов социальной инфраструктуры, дорог и тротуаров за счет предусмотренных на эти цели средств муниципального бюджета или собственных финансов.

Несмотря на различные организационные формы, территориальные органы самоуправления, объединяя жителей, используют в своей работе доступные им природные ресурсы (вода, зеленые насаждения, пляжи, зоны отдыха, чистый воздух и т.д.). Однако их права и ответственность в этом процессе расплывчаты и нуждаются в соответствующем организационном и нормативно-правовом

обеспечении. Отдельные положительные примеры такой деятельности существуют. Например, в соответствии с "Положением о территориальном общественном самоуправлении в г. Калининграде" ТОСы выполняют добровольно принятые на себя обязательства в области охраны окружающей среды: осуществляют общественный контроль; организуют проведение мероприятий по повышению уровня благоустройства и санитарного состояния территории ТОС, по сохранению и расширению зеленых насаждений.

Именно органы территориального общественного самоуправления в различных формах постепенно могут стать основным элементом системы местного самоуправления. Именно они способны институционально формализовать большинство прав и обязанностей, которые закреплены за населением, в том числе и в природоохранной сфере. При этом важно учитывать исторический опыт организации местного самоуправления в конкретных поселениях (общины, землячества и т.п.). Организация ТОС имеет позитивную природоохранную составляющую, поскольку:

- важные экологические и социальные ценности природных благ и экосистемных услуг, актуальные в сознании граждан, получат эффективный механизм институционализации;
- жители приобретут практические навыки принятия коллективных решений по вопросам сохранения среды проживания и улучшения ее экологического состояния, организации общественной жизни;
- улучшится взаимодействие жителей с управленческими структурами по претворению в жизнь общественно значимых решений;
- муниципальные управленцы будут с большим вниманием относиться к мнениям жителей по конкретным вопросам развития, прежде всего, в экологической сфере.

Тем самым будут укреплены демократические основы самоуправления, станет возможной профилактика конфликтов между существующими формальными и неформальными природоохранными институтами на микроуровне. С ростом гражданской культуры и потребности в выработке совместных решений (что неотделимо от возрастания индивидуальной ответственности в рамках сообществ) именно ТОСы будут являться первичным механизмом формализации неформальных природоохранных ограничений. Этот процесс не может быть быстрым, поскольку связан с развитием таких категорий, как моральный голос и моральный диалог, составляющих основу отзывчивого коммунитаризма.

## **Глава 5**

### **СОЦИОКУЛЬТУРНЫЙ ПОДХОД В ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОМ УПРАВЛЕНИИ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

Программно-целевое управление природоохранной деятельностью широко распространено в мировой практике. В современном варианте такое управление предполагает разработку программ, ориентированных на экологически значимый конечный результат, а не на источник загрязнения (как было принято в условиях планово-командной экономики). Программно-целевое природоохранное управление предусматривает сведение к минимуму вмешательство во внутренние планы субъектов хозяйственной деятельности и максимальный отказ от "индивидуального подхода" в установлении квот на различные виды природопользования. Оно исходит из необходимости учета мнений различных социальных групп и основывается на их действиях, скоординированных в рамках ресурсосберегающих и природоохранных программ. Важнейшая особенность этих программ состоит в определении ясно очерченных целей на основе широкого участия всех заинтересованных социальных групп общества, что является предпосылкой успешной их реализации, поскольку силовые методы не могут компенсировать отсутствие конструктивного сотрудничества в решении существующих проблем. Сформулированные цели должны базироваться на реалистичных расчетах, сделанных на основе реально существующих финансовых и людских ресурсов. Процесс разработки и реализации программы включает целый ряд поэтапных мер, рассчитанных на относительно длительный период времени. Ключевую роль при этом играют:

- четкое определение того, какая проблема требует решения и почему;
- определение наилучшего варианта из организационных, политических и технических решений;
- детальная проработка необходимых мероприятий в аспекте их соответствия природоохранной политике;
- вовлеченные организации и их ответственность, источники финансирования, законодательные проекты и т.д.



Условием успешного программно-целевого управления природоохранной деятельностью является наличие информации о существующих источниках и уровнях загрязнения. Его методология неизбежно претерпевает существенные изменения. Это во многом связано с нарастанием процессов глобализации, все более отчетливыми проявлениями тенденций постиндустриального общества (особенно в экономически развитых странах) и находит отражение в двух основных глобальных взаимозависимых трендах развития.

С одной стороны, возрастает роль унифицированных, наднациональных инструментов регулирования природоохранной деятельности (международные конвенции и ограничения, международные стандарты ИСО 14000 и т.п.); расширяются и приобретают глобальный характер многие рынки природных благ и экосистемных услуг (например, объектов биоразнообразия); усиливается неравенство между регионами, между "центром" и "периферией", между самими локальными территориями. Это делает необходимым новое позиционирование мест в геоэкономическом пространстве. С другой стороны (и эта тенденция не менее существенна), повышается роль социокультурных особенностей локальных территорий и городов в привлечении инноваций и инвестиций, что обуславливает возрастание роли местных органов власти в управлении природоохранной деятельностью. Все это оказывает существенное влияние на характер институциональных природоохранных изменений.

В условиях глобализации основой структуры взаимоотношений становятся не личные "связи", неформальные договоренности между работниками контролирующих служб и менеджерами предприятий-природопользователей, а прямое выполнение законов и договоров, поэтому ключевая проблема управления состоит в обеспечении законопослушности и формировании договорной культуры. Природоохранные нормы и правила, договора и контрактные обещания соблюдаются в силу двух причин: действует закон, а также существует доверие друг к другу, работает репутация. Чем надежнее ожидания от кооперации при решении экологических проблем, чем выше предсказуемость партнерских отношений, тем выше инновационная активность в природоохранном секторе.

Распространение универсальных норм совместной практической деятельности способствует укреплению и расширению кооперации, предполагающей ответственность за соблюдение таких норм. Это подразумевает внутреннюю готовность к сотрудничеству, конструктивному взаимодействию. Чем больше возможностей обмена, тем, соответственно, выше кооперативная рента. Следовательно, замкнутые

и имеющие ограниченный потенциал обменов территориальные сообщества способны достичь лишь невысокого уровня благосостояния (включая и экологическое благополучие) в сравнении с сообществами, культурные традиции которых стимулируют открытость для широкой и многообразной кооперации.

Между тем следует иметь в виду, что все более отчетливые проявления постиндустриальных тенденций стимулируют институциональные изменения в направлении повышения внимания к социокультурным особенностям территорий. Главным образом это обусловлено возрастанием роли человеческого капитала в обеспечении устойчивого роста (см. гл. 1). Здесь важны учет традиционных для конкретного сообщества норм трудовой этики; определение мотивации деятельности индивидов, понимание основного содержания ее социокультурного контекста (различается от превалирования честности, открытости, толерантного поведения до господства обмана и оппортунизма). Например, есть существенная разница между культурой, где преобладает трудовой этос, и культурой, где предпочтение отдается досугу. В обществе, где превалирует честность, можно сократить расходы на контроль, поскольку люди выполняют свои обязанности, руководствуясь моральным голосом.

Общепризнано, что главное препятствие в проведении эффективной модернизации на этапе перехода к постиндустриальному обществу составляет низкая эффективность формальных институтов и повышенная роль неформальных отношений и практик. В таких условиях сдерживается инновационная активность, ослабевает формальная деловая этика, что осложняет координацию действий на основе формальных договоров и способствует развитию процессов фрагментации геоэкономического пространства. Это (несколько неожиданным образом) создает дополнительные аргументы в пользу укрепления институтов местного самоуправления уже на ранних стадиях процесса модернизации. Поэтому важнейшими задачами природоохранного управления становится стимулирование институциональных природоохранных изменений по двум основным направлениям. Во-первых, укрепление единого институционального пространства России, повышение роли формальных унифицированных природоохранных институтов прямого действия, не зависящих от местных и региональных условий, применение которых обусловлено необходимостью вхождения страны в мирэкономику и связано с соблюдением принятых в международных контрактных отношениях норм деловой этики. Для этого на федеральном уровне должны быть

созданы базовые правила игры, регулирующие применение в стране унифицированных природоохранных инструментов с учетом национальных особенностей. Во-вторых, повышение институциональной эффективности природоохранного управления на локальных территориях путем применения инструментов, которые обеспечивают, с минимальными транзакционными издержками, взаимодействие импортированных (формальных унифицированных) и социокультурно обусловленных природоохранных институтов при достижении целевых природоохранных приоритетов. Наиболее важно обеспечить координацию деятельности природопользователей на уровне локальных территорий и поселений. Именно здесь институциональное регулирование, с позиций соблюдения глобальных и национальных природоохранных ограничений и регламентаций, может эффективно дополняться вкладом местных сообществ, которые напрямую страдают от загрязнения окружающей среды и истощения природных ресурсов.

Основным инструментом институционализации социокультурных особенностей территорий в управлении природоохранной деятельностью являются локальные целевые территориальные природоохранные программы (ЛЦТПП). Именно они в условиях нарастания тенденций глобализации и постиндустриализма способствуют реформированию территориальных институциональных матриц, которые включают в себя как импортируемые, унифицированные, так и традиционные для конкретной территории, социокультурные в своей основе, природоохранные институты. В то же время в России, в условиях доминирования сдаточно-раздаточных институциональных матриц, роль локальных территориальных природоохранных программ недооценивается. Если необходимость разработки целевых вертикально интегрированных программ (по аналогии с отраслевыми) еще осознается территориальными менеджерами, то важность привлечения населения к природоохранному управлению (не в качестве исполнителей директив "свыше", а в качестве партнеров), выработки компромиссов между реальными распорядителями ресурсов, различными социальными группами, как правило, не находит понимания. Негативную роль играет здесь и фактически ничтожная (менее 5%) роль собственно природно-ресурсных платежей в формировании местных бюджетов<sup>60</sup>.

Анализ разработанных в регионах России в 90-е годы XX в. природоохранных программ показал, что в большинстве своем они, несмотря на рыночную фразеологию, созданы в духе административно-

---

<sup>60</sup> В доходах местных бюджетов большинства стран доля ресурсных платежей колеблется от 20 до 30%, такой же удельный вес имели и ресурсные платежи в структуре уездных бюджетов в Ярославской губернии на рубеже XIX-XX веков.

командных традиций. Разработчики исходили из того, что обладают всей информацией и создают хороший план действий (с которым потом познакомят местных руководителей и жителей), который все должны исполнять. Такие программы, как правило, включают в себя набор технических мероприятий и организационных мер (в основном, по целевому финансированию), без оценки их эффективности в различных социокультурных условиях локальных территорий (например, "Национальный план действий по охране окружающей среды РФ" [161]; "Возрождение Волги" [51]; "Верхневолжский региональный план действий по охране окружающей среды" [206] и др.). Подобные программы "не замечают" наличия в реальной жизни неформальных институтов. Как следствие, проблемы минимизации транзакционных издержек импортирования природоохранных институтов вообще не рассматриваются<sup>61</sup>, в результате чего разработки "ложатся на полку". В лучшем случае реализуются отдельные мероприятия, связанные с прямыми бюджетными инвестициями, что не приводит к общему существенному улучшению экологической ситуации, а негативные тенденции уничтожения общедоступных природных ресурсов и охраняемых территорий, захламления территорий и т.п. (связанные с нарастанием отторжения населения от власти) не блокируются.

Поэтому требуется корректировка методологии разработки территориальных природоохранных программ, которая, наряду с институциональным импортированием, предполагает использование специфических природоохранных институтов, характерных для социокультурных условий конкретных территорий. Особое внимание должно уделяться механизмам снижения транзакционных издержек импорта: взаимоувязке приоритетных природоохранных целей, сформулированных на различных уровнях территориальной организации; профилактике конфликтов в природоохранной сфере (возникающих вследствие разрушения общинных устоев или на основе межэтнических противоречий); координации деятельности местных сообществ.

Необходим институциональный анализ, который рассматривает поведение индивидов и социальных групп, их реальное обладание набором правомочий относительно собственности, влияние ценовых и

---

<sup>61</sup> Такой подход очень привычен из опыта прошлых десятилетий, когда применялись методы, от которых в большинстве стран отказались уже несколько десятилетий назад (так называемое всеобъемлющее рациональное планирование). Этот вопрос подробно изложен нами в "Методических рекомендациях по разработке экологических программ негородских районов", которые были разработаны для Госкомэкологии России, утверждены и разосланы во все региональные подразделения еще в 1996 г.

ценностных пропорций в природопользовании, а также идеологий. Не менее важно, чтобы местные лидеры (формальные и неформальные), управленцы, общественность были вовлечены в активную работу, чтобы они участвовали в создании программы, видели, что их мнения учтены, не проигнорированы (их как минимум выслушали); чтобы они считали программу результатом и своей работы; чтобы в процессе ее разработки и реализации они сообща решали проблемы (чтобы возникла и развивалась привычка слушать друг друга и совместно что-то делать). Только таким образом можно оказать позитивное воздействие на природоохранную мотивацию деятельности индивидов и тем самым повысить эффективность управления природоохранной деятельностью.

Институционализация социокультурных особенностей территорий через механизм целевых территориальных природоохранных программ предполагает существенную корректировку организации не только локального, но и регионального управления природоохранной деятельностью. Это предполагает уделить основное внимание разработке и реализации локальных планов действий и их взаимоувязке на уровне субъекта Федерации. Такой подход (совместно с М.А. Фоменко) был разработан и апробирован в 1996-2000 гг. в Ярославской обл., а его элементы использовались в Нижегородской, Рязанской, Калужской, Томской и др. областях. Особенности и результаты реализации обсуждались в ходе различных совещаний с широким участием специалистов муниципального и регионального управления, организаций природно-ресурсного блока (федерального и местного подчинения), контрольно-инспектирующих органов, активистов общественных движений, представителей местных бизнес-элит. Основные положения изложены в ряде разработанных нами методических документов федерального и регионального уровней [150; 198]. В настоящей главе представлены основные черты и особенности разработки и реализации природоохранных программ на муниципальном уровне (города и сельские территории) и на уровне субъекта Федерации. Эти программы объединяют документы и соответствующие системы мер локального и регионального уровней в рамках социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью.

## **5.1. Программно-целевое управление природоохранной деятельностью в городах**

Наращение тенденций глобализации поставило города перед новыми вызовами, что предполагает корректировку управления природоохранной деятельностью. Наиболее важно учитывать социальные последствия увеличения разрыва между богатыми и бедными, а также расширения масштабов бедности. Сегодня в большинстве городов России отчетливо проявляется нарастающая тенденция поляризации на бедные и относительно благополучные районы.

В ходе усиливающейся конкуренции за инвестиции специализируются функции городов. На постсоветском пространстве происходит активное внедрение рыночных механизмов в жилищную сферу; начата частная продажа земли. Наряду с явными экономическими выгодами частная собственность означает и возможность лишения малоимущих граждан доступа к ранее бесплатным природным благам и экосистемным услугам. Например, красивый ландшафт или близость к городским паркам значительно повышают рыночную цену недвижимости и земельных участков. В таких условиях становится возможным выселение (в связи с неуплатой за аренду или по закладной) малоимущих жителей из таких мест, т.е. фактически принудительное переселения и отказ в правах. Реальностью становится и процесс приватизации коммунальных услуг. Водоснабжение, сбор мусора, снабжение электроэнергией все в большей степени передаются в частные руки. Это экономически выгодно, и глобализация открывает двери на эти рынки и международным, и национальным фирмам. Однако в новых условиях обеспечение жизненных потребностей людей начинает полностью зависеть от того, способны ли жители оплачивать эти услуги. Без продуманной социальной политики коммунальные услуги будут предоставляться лишь обеспеченным слоям населения, что приведет к разорению многих бедных домохозяйств и ухудшению экологической ситуации в бедных районах.

Глобализация в целом увеличивает нагрузку на окружающую среду в городах, так как она устанавливает свои приоритеты с точки зрения получения экономических выгод, а не улучшения качества окружающей среды. События 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке и Вашингтоне, теракты в Москве и других городах добавили осознание еще одной угрозы – возрастание рисков антропогенных катастроф вследствие терроризма.

Обобщенный в рамках различных международных форумов опыт

городов мира (Хабитат и др.) показывает принципиальную невозможность реального улучшения жизни населения без ориентации на обеспечение устойчивого развития, что предполагает проведение эффективной природоохранной политики. При ее разработке и реализации необходимо учитывать следующее. Во-первых, в условиях существующего неравенства различные социальные группы имеют разный доступ к ресурсам развития (в том числе и природным). Кроме того экологические ущербы (как и другие лишения) в наибольшей степени испытывают также малоимущие, социально незащищенные слои населения. Поэтому требуется применение специальных мер природоохранного регулирования и использование специальных индикаторов (показателей), позволяющих оперативно оценивать динамику факторов социальной справедливости при использовании экологических ресурсов города. Во-вторых, экологическая деградация препятствует социально-экономическому развитию городов и снижает их инвестиционную привлекательность. Загрязнение водного и воздушного бассейнов, городских земель налагает дополнительные затраты на бизнес, промышленность, приводит к удорожанию коммунального обслуживания домашних хозяйств; экологические риски уменьшают благосостояние населения. Как следствие возрастает себестоимость выпускаемой продукции, что неизбежно подрывает ее конкурентоспособность. Неэффективное использование и истощение природных ресурсов многих городов в условиях рыночной экономики вызывает неизбежный рост цен на природные ресурсы высокого качества для производства товаров и услуг (особенно воды), расходов на поддержание здоровья людей, тем самым сдерживая инновации и инвестиции. Ситуацию усугубляет возрастание экологических рисков.

В городах управление природоохранной деятельностью важно организовывать таким образом, чтобы формировались условия, при которых возрастает их инновационная привлекательность, в том числе для привлечения новых природоохранных технологий. В качестве важнейших факторов стимулирования инноваций и притока инвестиций следует назвать возрастание роли коммуникационной инфраструктуры, системы образования, наличия объектов культуры, а также факторов состояния окружающей среды и наличия качественных природных ресурсов (вода, воздух, рекреация и др.). При таком подходе природоохранная деятельность рассматривается как важнейший элемент качественного роста и привлечения инвестиций с позиций устойчивого развития. Иными словами, политика развития должна исходить из того, что именно состояние городской среды и комфортность проживания, а не только наличие промышленных предприятий, определяют

инновационную привлекательность города. Например, развитие города по пути привлечения "грязных производств" (так называемый грязный рост, сопровождающийся загрязнением воды, воздуха, деградацией экосистем) и минимизации природоохранной деятельности не оставляет ему шансов в развитии наукоемких технологий (микроэлектроника, программное обеспечение), туризма и других отраслей, требовательных к качеству окружающей среды и условиям проживания.

Новая ситуация предъявляет иные требования к выбору стратегий городского развития, предполагает иной взгляд на богатство (как совокупность экономического, природного, человеческого и социального капиталов), его измерение в новых показателях устойчивого развития. Такие показатели, включенные в планы и программы, позволяют интегрировать социальные и природоохранные вопросы в контекст качественного роста. К настоящему времени разработано множество "руководящих принципов" и "методических рекомендаций", которые отражают знания, полученные на основе квалифицированного анализа и обобщения практических примеров проведения городской природоохранной политики в русле реализации Повестки 21. Анализ этих материалов, а также непосредственный опыт подготовки подобных стратегических разработок для ряда городов России (Ярославль, Данилов и др.) показали, что в условиях нарастания процессов глобализации программно-целевое природоохранное управление необходимо не только ориентировать на расширение использования унифицированных природоохранных институтов, но и обеспечить их взаимодополняемость, взаимодействие с местными социокультурно обусловленными институтами и сложившимися практиками с минимальными издержками. Важнейшим условием решения такой задачи является внимание к социокультурным особенностям городов.

Не рассматривая все элементы городского программно-целевого управления, выделим только наиболее существенные из них, где необходимо учитывать социокультурные особенности территорий.

**Разработка и реализация природоохранных стратегий и планов действий.** В рамках природоохранных стратегий и планов действий распорядители ресурсов, лидеры социальных групп, другие заинтересованные лица находят согласие по конкретным природоохранным проблемам. Иными словами, разработка стратегии или плана действий – это не просто техническое мероприятие, а деятельность по поиску компромисса в разрезе целого ряда технических, политических, социальных, культурных и экономических факторов и интересов. Именно в этих координационных документах представления основных



распорядителей ресурсов о природоохранной деятельности формализуются в согласованных решениях. Между тем опыт городов Европы и Северной Америки показывает, что в условиях нарастания тенденций постиндустриализма этого недостаточно: необходимо широкое включение в природоохранную деятельность жителей города – как на уровне индивидов, так и, особенно, локальных сообществ.

Природоохранные стратегии и планы действий должны предполагать достижение широкого консенсуса по проблемам, целям и стратегиям. Для этого необходимо понимание социокультурного контекста развития города, ибо только обеспечив активное участие всех заинтересованных сторон в идентификации экологических проблем и их анализе, в рассмотрении и обсуждении вариантов природоохранной стратегии и далее в работе по согласованному природоохранному планированию можно рассчитывать на успех. Следует подчеркнуть, что подходы, основанные на признании различий интересов, на открытом вовлечении и общей ответственности широкого круга заинтересованных сторон в целом более успешны, чем попытки избежать конфликта, например, через принудительное согласие или так называемое нейтральное техническое решение. Процесс согласования интересов помогает заинтересованным сторонам ощутить участие в принятии решений по развитию города, понять свои права и уровень ответственности, что приводит к выработке реальных обязательств по совместным действиям.

Необходимо, чтобы природоохранные стратегии и планы действий предусматривали разъяснение населению целей и приоритетов природоохранной политики, что позволяет различным социальным группам лучше понять, какие выгоды и затраты получают они от реализации природоохранной стратегии и планов действий. Это принципиально важно для нахождения компромиссов. Целенаправленная работа с населением в ходе разработки и реализации программы не только активизирует вовлечение заинтересованных сторон в природоохранную деятельность, но и обеспечивает реалистичную основу для достижения согласия и разработки жизнеспособных стратегий и планов действий. С этой целью должны выполняться презентации и доклады, которые делают процесс разработки и реализации стратегий и планов действий наглядным, что облегчает непрерывное участие заинтересованных сторон в согласовании природоохранных действий. Наиболее важна презентация широкой общественности следующих аналитических разработок:

- обзор природоохранных проблем и описание соответствующих экологических систем, приоритетных целей развития города, на

которые они воздействуют, а также заинтересованных сторон, вовлеченных в процесс их решения;

- резюме рассматриваемых вариантов, всех "за" и "против" каждого варианта для различных заинтересованных сторон, а также процедур, которые ведут к соглашению по выбранному варианту;
- резюме результатов анализа и сравнения альтернативных подходов с оценкой затрат и выгод в социальных, экономических и природоохранных показателях;
- согласованные долгосрочные природоохранные цели и задачи, а также набор промежуточных целей (приоритетов) для поэтапных действий;
- основные предполагаемые и осуществляемые меры, направленные на укрепление институциональных и организационных условий природоохранной деятельности;
- индикаторы и статистические показатели, которые могут использоваться для отслеживания действий и их последствий (в том числе в составе природного бюджета города).

Социокультурные особенности территорий должны учитываться при рассмотрении приоритетности городских экологических проблем и оценке различных вариантов природоохранных стратегий с позиций выполнимости и обеспеченности ресурсами, поскольку понимание традиций природопользования, ценностных представлений различных социальных групп позволяет учесть все факторы при анализе вариантов стратегий (SWOT-анализ и др.). Критерии приоритетности существующих проблем разрабатываются в процессе вовлечения всех заинтересованных сторон и, как правило, формируются в ходе рассмотрения как социальных и экономических последствий решения каждой экологической проблемы, так и наличия местных возможностей по предотвращению или смягчению негативного эффекта. Тем самым возникают дополнительные предпосылки справедливого распределения выгод и затрат среди различных социальных групп, повышается надежность достигнутых стратегических соглашений. Это позволяет избегать неоправданных усилий по развитию технически идеальной природоохранной стратегии, которая, однако, впоследствии не сможет быть осуществлена, так как не получит поддержки местного населения.

Социокультурные особенности территорий являются важным фактором, определяющим возможности применения инструментов природоохранного регулирования. От того, насколько эффективно будут взаимодействовать социокультурно обусловленные территориально конкретные импортируемые институты, решающим образом зависит успех природоохранного управления. Более того, использова-

ние понятных и приемлемых для всех заинтересованных сторон инструментов регулирования позволяет мобилизовать разнообразные дополнительные ресурсы для эффективной реализации природоохранной стратегии: местные знания и человеческий потенциал, дополнительные возможности в виде экономических и финансовых ресурсов, изначально не использованные финансы частного сектора или сектора домашних хозяйств и др. Только социокультурно обоснованный подход к реализации природоохранных стратегий и планов действий позволяет повышать заинтересованность всех социальных групп в решении природоохранных проблем на основе скоординированного и эффективного использования широкого набора инструментов, включая законы и инструкции, бюджетные и экономические стимулы, стратегические инвестиции, общественную информацию и образовательные кампании.

Следует учитывать, что в рамках природоохранных планов действий природоохранные институты обычно разрабатываются отдельно друг от друга. В то же время их эффективность повышается при объединении в составе пакета взаимовыгодных действий, например, в форме соглашения или меморандума о совместной деятельности. Благодаря согласованному применению природоохранных институтов общая эффективность с позиций "выгоды – издержки" может значительно возрасти. Однако при комплексном применении могут существенно измениться выгоды и издержки различных социальных групп. Поэтому природоохранные институциональные изменения целесообразно подвергать многостороннему обсуждению с использованием методов выработки коллективных решений.

**Информационное обеспечение** играет в городском природоохранном программно-целевом управлении важную роль. От того, насколько будут информированы жители города, решающим образом зависит поддержка природоохранной деятельности. Социокультурными особенностями территории определяются природоохранные регламентации, а также диапазон выбора принимаемых индивидами решений, так как экологические знания инициируют природоохранную деятельность, только будучи опосредованы культурой. Поэтому необходимо систематически выявлять заинтересованные стороны в частном, государственном, неправительственном секторах, а также определять приоритетные экологические проблемы, основываясь не только на естественно-научных знаниях, но и посредством широкого обсуждения ситуации с заинтересованными сторонами с целью скорейшей идентификации проблем, влияющих на качество жизни, особенно групп повышенного риска. Не менее важно выявлять и

оценивать социальные последствия природоохранной деятельности, особенно для малоимущих, наименее защищенных групп населения.

Что касается повышения информированности населения в природоохранной сфере, здесь, в аспекте реализации социокультурной методологии важно учитывать следующие основные направления.

*Подготовка наиболее важной информации в форме кратких обзоров.* С их помощью люди получают возможность лучше понять сложности экологических проблем в городе, их многосторонний, комплексный характер, а также взаимозависимость социального, культурного, экономического развития и состояния окружающей среды. Полезна разработка природоохранного портрета города (ППГ), в рамках которого осуществляется компиляция и синтез существующей информации в аспекте проблем окружающей среды и устойчивого развития. Процесс создания и пересмотра ППГ (периодическое обновление по мере поступления новых данных) связан с особым акцентом на взаимосвязях между экологическими проблемами, а также интересами всех социальных групп. Тем самым паспорт способствует налаживанию диалога между заинтересованными сторонами, способствует более широкому взаимопониманию ключевых действующих субъектов, которые вовлечены в процесс природоохранной деятельности. Роль ППГ чрезвычайно высока и в привлечении внешних инвесторов, а также активизации инновационной деятельности в природоохранном секторе.

*Подготовка информации с учетом интересов различных социальных групп с целью их вовлечения в природоохранную деятельность.* Процесс природоохранного программно-целевого управления, кроме скоординированных действий государственных, частных и общественных организаций, должен охватывать социальные группы, которые часто остаются вне формального планирования и систем управления (мелкое частное предпринимательство; женщины и дети; группы риска, особенно городская беднота, и т.д.). Разнообразные методы конструктивного вовлечения (в первую очередь информационные) всех заинтересованных сторон в различные аспекты природоохранного управления могут использоваться для того, чтобы наделить полномочиями все заинтересованные стороны и дать им ощущение прав собственности и ответственности.

Особенно важно обеспечить подготовку природоохранной информации с учетом интересов различных социальных групп при согласовании приоритетов природоохранной деятельности. Только когда экологические проблемы выявлены, и основные заинтересованные стороны принимают активное участие в их обсуждении, можно

определить, какие проблемы должны получить приоритетное внимание.

**Институционализация природоохранного планирования.** Природоохранные планы действий часто "ложатся на полку". Одна из основных причин такой ситуации, сложившейся в 90-е годы на волне либеральных рыночных реформ, – неоправданные ожидания от рынка, рассматриваемого многими как основной и единственный механизм саморегулирования развития. Поэтому в настоящее время необходимо институциональное "включение" природоохранного планирования в системы городского управления: обеспечение его в нормативно-правовом и организационном отношениях. Это возможно только при внимании к социокультурным особенностям городов, сложившимся неформальным институтам и практикам в природоохранной сфере. Только таким образом можно установить "широкие системные" возможности для поддержания процесса разработки и реализации программ, куда должны быть вовлечены все слои общества. С этой целью важно улучшить институциональное регулирование через информационные, образовательные, тренинговые и коммуникационные мероприятия. Нужны измеримые и сопоставимые во времени индикаторы, чтобы контролировать и оценивать институциональные изменения. В процессе институционализации природоохранного планирования можно выделить следующие основные направления.

*Создание институциональных и организационных возможностей для обеспечения комплексности природоохранного планирования.* В совершенствовании природоохранного планирования, придании ему устойчивости ключевую роль играет создание долгосрочных системных возможностей реализации намеченных действий. Процесс природоохранного планирования должен быть внедрен в городские организации. Для этого необходимы: структурные и законодательные реформы, корректировка текущих бюджетов, обучение, повышение компетентности и общей информированности населения. Эти действия будут более эффективны, если они не рассматриваются как одноразовые мероприятия.

*Институционализация методов всеобщего участия в принятии решений.* Для успеха программно-целевого управления в природоохранной сфере заинтересованные стороны не только должны быть выявлены и мобилизованы, но также наделены соответствующими правами. Этому способствует целый набор мер, к которым относятся: последовательное совместное использование и систематическое распространение информации; расширение спектра программной деятельности, специально предназначенной для неправительственных и общественных организаций; обучающий тренинг, ориентированный на

небольшие организации; направление технической помощи группам неформального сектора; обучение организаций государственного сектора методам быстрого реагирования и понимания ими потребностей и перспектив деятельности негосударственных групп и организаций.

*Организационное обеспечение.* Природоохранное планирование предполагает создание новых и реорганизацию существующих информационных, финансовых и материальных потоков, а также механизмов координации деятельности различных организаций. Для этого должна быть разработана соответствующая организационная инфраструктура. Практика показывает, что реализация природоохранных планов становится более эффективной, если осуществляется через уже существующие местные организации, даже если приходится скорректировать их функциональные обязанности и программы деятельности. Поэтому для успешного выполнения планов действий крайне важна организационная поддержка ведущих администраторов и менеджеров этих организаций, что способствует более легкой мобилизации и эффективному применению необходимых материальных и финансовых ресурсов.

*Контроль, оценка и корректировка системы природоохранного программно-целевого управления.* Контроль и оценка жизненно важны для понимания того, насколько успешно идет процесс реализации программ и мероприятий. Они дают ответ на такие вопросы, как: надежна ли информация; каковы пробелы или проблемы в координирующей стратегии; насколько успешно объединяются заинтересованные стороны; насколько успешно реализуются программы и планы действий? Системы данных, полученные в результате разработки природоохранного портрета города, последующей работы над стратегиями и планами действий, могут обеспечить основные индикаторы, которые являются базой мониторинга и оценки. Опыт показывает, что наиболее успешными являются те системы мониторинга и оценки, которые ориентированы не на отдельные технические улучшения в природоохранной деятельности, а сосредоточены непосредственно на эффективности самого процесса природоохранного управления и способствуют вовлечению всех организаций и заинтересованных сторон, особенно лиц, принимающих решения.

**Комплексное использование всех имеющихся ресурсов города.** Города мобилизуют и используют ресурсы, находящиеся в их распоряжении, в соответствии с конкретными направлениями своего развития, и осуществляют на этой основе значительные природоохранные преобразования. Условия экономической глобализации позволяют

городам, стремящимся максимизировать стратегический эффект от использования как местных, так и внешних ресурсов, использовать новые возможности и инструменты, обусловленные их позиционированием не только на региональном и национальном, но и на глобальных рынках.

Широко понимаемые географические особенности города, его позитивное позиционирование в быстро изменяющемся мире необходимо рассматривать как богатство, которое может дать мощный толчок инициативам природоохранного программно-целевого управления. Только творческое использование стратегических преимуществ на глобальных рынках помогает активизировать процесс развития города и придать ему новый стимул или направление. Например, радикальные перемены в институциональных и политических структурах, которые охватили в 90-е годы XX в. Центральную/Восточную Европу или Южную Африку, предоставили существенные (внешние для городов) возможности двигаться вперед теми способами, использование которых раньше было невозможным. Даже усилия по восстановлению после разрушительных бедствий часто позволяли городам решать природоохранные проблемы благодаря широким инвестициям в строительство и сопровождающей их политической поддержке.

Следует учитывать, что хотя большинство материальных и финансовых ресурсов для реализации природоохранных программ и планов поступает из местных источников, внешняя помощь и технические навыки играют важную роль. Поэтому каждому городу целесообразно разработать меры по привлечению и использованию внешней помощи и увязать, насколько это возможно, процесс городского природоохранного программно-целевого управления с соответствующей внешней поддержкой.

## **5.2. Программно-целевое управление природоохранной деятельностью на сельских территориях**

Ускорение процессов глобализации, несмотря на ряд безусловных преимуществ, связанных с возможностью получения новых технологий, расширением рынков сбыта сельхозпродукции, обостряет проблемы сельского развития, усиливая неравномерность в распределении благ и финансовых ресурсов. В мире более 70% бедных проживают в сельских районах, и не случайно именно там проблема преодоления нищеты наиболее остра. В условиях недостатка инвестиций основными проблемами села стали истощение основных (наиболее значимых для

развития местных сообществ) природных ресурсов и нарастающая нищета населения. Эти тенденции, как правило, сопровождаются обострением демографической ситуации, ослаблением культурных традиций, разрывом хозяйственных связей, сворачиванием традиционных промыслов, разрушением институтов местного самоуправления.

В такой ситуации неизбежно нарастает отчуждение сельских жителей от власти; культивируется восприятие природоохранных требований как враждебных благополучию людей; нарастает деструктивное поведение в отношении наиболее доступных природных ресурсов общего пользования (вырубка лесов, зеленых насаждений, браконьерство и т.п.). Значительная часть населения начинает игнорировать коллективную ответственность за соблюдение общественных интересов, стремясь получить дополнительные выгоды за счет несоблюдения законов и нарушения казавшихся ранее незыблемыми традиций природопользования.

На самых бедных сельских территориях усилия по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды отличаются крайне низкой результативностью, несмотря на то, что главным источником получения доходов для выживания таких территорий являются природные ресурсы. Именно их использование рассматривается органами территориального управления и инвесторами в качестве основы инвестиционной и инновационной привлекательности. Однако в настоящее время частные инвестиции в природно-ресурсный сектор России (за исключением добычи отдельных, наиболее выгодных стратегических природных ресурсов, например, углеводородного сырья) все еще незначительны. Даже если они и осуществляются, то преследуют исключительно частную выгоду и, как правило, не учитывают возможных негативных последствий истощения природных активов для развития местных сообществ. Сохранение такой ситуации ведет к нерациональному использованию природных ресурсов и низкой, даже отрицательной, эффективности их использования с позиций экономического и социального развития территорий, что способствует ускорению деградации местных сообществ.

В условиях усиления процессов глобализации между сельскими территориями, как и среди городов, обостряется конкурентная борьба за привлечение инвестиций. Каждое сообщество должно переосмыслить свое место в изменяющемся мире. Это предполагает необходимость нового позиционирования сельских территорий в экономическом пространстве. Реально рассчитывать на привлечение инвестиций (особенно в средне- и долгосрочной перспективе) могут только



устойчивые сельские территории с благоприятным инновационным климатом. Поэтому важнейшей задачей становится их презентация в рыночном пространстве как уникальных и привлекательных для вложения инвестиций. Экологическое и социальное благополучие играют здесь достаточно важную роль, поскольку для серьезных инвесторов неприемлемо развитие бизнеса на территориях, где велики риски социальных кризисов.

**Особенности разработки природоохранных стратегий и планов действий локальных сельских территорий.** Управление природоохранной деятельностью на селе должно быть ориентировано на преодоление кризиса адаптации сельских территорий к условиям глобализации. Это предполагает выработку для каждой из них новой стратегии рационального природопользования и охраны окружающей среды и соответствующих планов действий<sup>62</sup>. Их принципиальными отличиями являются:

- применение инновационных подходов, создание благоприятных условий для внешних инвестиций, активный маркетинг территорий;
- комплексный подход к природопользованию и сельскому развитию;
- расширение несельскохозяйственных направлений использования природных ресурсов, благ и экосистемных услуг в развитии села.

Выявляя естественно-географические, социальные и культурные особенности мест, программные документы должны создавать привлекательный для инвесторов образ территорий, в том числе за счет выявления и обоснования наиболее выгодных направлений инвестиций в секторе рационального природопользования и охраны окружающей среды. Целесообразно предусмотреть меры по активизации рынка товаров и услуг природоохранного назначения, созданию новых рабочих мест в хозяйственной деятельности, связанной с рациональным использованием природных ресурсов. Важно, чтобы инвестиции стимулировали рациональное использование природных ресурсов: повышали экономические и социальные выгоды при недопущении социально опасного уровня их истощения. В противном случае они, с позиций устойчивого развития, могут быть даже вредны.

Следует учитывать, что в условиях недостаточности инвестиций в сельское развитие только немногие места могут стать "точками роста".

---

<sup>62</sup> Особую актуальность разработке и реализации новой стратегии развития села в России придают перспективы вступления страны в ВТО.

Закономерности их размещения в условиях нарастания постиндустриальных тенденций существенно отличаются от периода индустриального развития. Возникновение таких "точек роста" мало зависит от собственно потребностей территорий в инвестициях; в мотивации инвесторов более существенную роль играет то, как там принимают инвестиции и самих инвесторов, насколько дружелюбна для них институциональная среда. Как показывает опыт многих стран мира, далеко не все сельские территории способны выявить свои, присущие только им специфические особенности, интересные для внешних инвесторов, и тем самым привлечь инвестиции даже в среднесрочной перспективе. Реалии мирэкономки таковы, что пакетные инвестиции в развитие территорий становятся все большей редкостью, а частные инвесторы вкладывают финансовые ресурсы точно, в конкретные инвестиционные проекты, обеспечивающие высокую прибыль. Тем самым усиливается мозаичность развития мест, нарастают различия между более развитыми и отсталыми. Неизбежно возникают зоны "относительного инвестиционного вакуума", где возможно только два основных сценария развития: "развитие без роста" и постепенное переселение людей на другие территории.

*"Развитие без роста"* [93. С. 33-41], без иллюзий о значительных внешних инвестициях. Подобный сценарий объективно характерен для большинства староосвоенных сельских территорий России. Следует отметить, что и в мире существует достаточно много успешных примеров развития без роста, когда основу политики развития составляют меры, перекрывающие (насколько это возможно) потерю капитала устойчивости территорий и ориентированные на обеспечение рационального использования природных ресурсов. Так, если наблюдается стабильная тенденция потери капитала (речь идет не только о финансовых потоках, зданиях и сооружениях, но и о малоучитываемых в денежном выражении человеческом и природном капиталах), то территориальные локальные сообщества обречены на вымирание, а территория – на обезлюдение. Для предотвращения такого сценария развития целесообразны следующие меры.

1. Выявление и блокирование, насколько это возможно, имеющихся каналов утечки средств из местной экономики. Особенно важно стимулировать прямые связи между местными товаропроизводителями и местными покупателями.

2. Энергосбережение, которое обладает как экономическим, так и экологическим эффектом. Более того, сэкономленные на покупке энергоносителей деньги могут стать дополнительным, свободным от налогов, доходом. Большая их часть возвращается в экономику, что

позволяет укрепить местный бизнес. Разработка и реализация соответствующей программы даст местным жителям работу, связанную с энергосбережением (теплоизоляция окон и дверей, установка экономного освещения и т.д.).

3. Поощрение новых видов местного бизнеса. Задача муниципальной власти состоит в выявлении не используемых полностью местных источников дохода и вовлечении их в работу. Наиболее эффективно в экономическом и социальном отношении развитие производств и промыслов, которые базируются на использовании местных природных ресурсов, при условии их рационального использования.

Программно-целевой подход при "развитии без роста" предполагает увеличение богатства территорий не столько за счет внешнего притока капитала, сколько за счет эффективного использования собственного капитала – природного и человеческого. Стимулируется денежное обращение, что, в свою очередь, делает территорию более инвестиционно привлекательной, особенно для малого бизнеса. Однако, привлекая бизнес, сельские администрации должны отдавать себе отчет в том, что эти желаемые цели должны быть совместимы с местными условиями и целями устойчивого развития, в том числе природоохранными. Важную роль в процессе природоохранного управления на таких территориях играет выявление их социокультурных особенностей, создание их образов, способствующих не только закреплению проживания местного населения, но и привлечению инвестиций. Это предусматривает не столько анализ сложившихся в последние годы тенденций и пролонгацию их в будущее, сколько решение стратегической задачи устойчивого развития именно на основе выявления социокультурных особенностей территорий. При этом целесообразно использовать подходы к планированию, которые обеспечивают повышение гибкости управления и территориальную целевую координацию природно-ресурсных организаций и социальных групп.

*Постепенное переселение населения* на новые места обитания и создание на обезлюдивших пространствах государственных лесов, заповедников, национальных парков и т.п. Многие сельские территории Сибири и Северов в условиях глобализации экономики объективно ожидает именно такая перспектива. Опыт природоохранного управления многих стран мира (США, Канада, ряд стран Африки и др.) показывает возможность и целесообразность подобных решений.

Следует согласиться с Е.А. Шварцем [299], что такой сценарий достаточно объективен для современного этапа развития России, характеризующегося сжатием экономически активного пространства.

Однако (как было показано в гл. 1) стадийность (в том числе и фазы урбанизации) дополняются иными циклами, которые совместно могут существенно корректировать динамику развития территорий. Более того, на одних и тех же территориях возможны проявления как индустриальных, так и постиндустриальных тенденций развития, поскольку различные социальные группы и индивиды в своем поведенческом аспекте могут придерживаться как традиционных, так и постиндустриальных ценностных представлений. На распространение последних существенно влияет информационная революция: быстрое развитие информационных сетей, ускорение и удешевление связи, появление Интернета, мобильных телефонов и т.п.

Как справедливо отмечает Р. Робертсон [434], включение сознания и деятельности индивидов в понимание процессов глобализации приводит к переосмыслению соотношения глобальности и локальности. Он подчеркивает, что становление глобального происходит не "сверху", а "снизу", т.е. через локальное – через превращение в рутинную практику фактов взаимодействия с представителями иных государств и культур, через включение в повседневную жизнь элементов инонациональных, "экзотических" локальных культур. В новых условиях возрастает зависимость инновационной привлекательности территорий от их инновационного имиджа, важнейшую роль в котором играют способность местных сообществ и их лидеров воспринимать инновации, а также создание на внешних рынках образа уникальности и особенности территории. Тем самым создаются новые предпосылки для освоения и, особенно, реосвоения территорий, где социокультурный контекст развития начинает играть значительную роль.

В общем виде природоохранные стратегии и планы действий локальных сельских территорий в рыночных условиях и при нарастании тенденций глобализации должны представлять собой систему планово-организационных документов и их обоснований, позволяющих местному самоуправлению блокировать неблагоприятные тенденции и стимулировать, насколько это возможно, инновационную и инвестиционную активность, придавая развитию муниципального образования относительную устойчивость.

Основные подходы к разработке природоохранных стратегий и планов действий сельских территорий в рамках социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью нами были сформулированы и практически отработаны в ряде муниципальных образований Ярославской и Нижегородской областей в 1995-2002 гг. Это позволило выявить важнейшие особенности планов действий по рациональному природопользованию местных образований, территория

которых (полностью или частично) не отнесена к зонам чрезвычайной экологической ситуации, экологического бедствия и экологического кризиса<sup>63</sup>.

**Структура и содержание плана действий по рациональному природопользованию** в значительной степени определяются выбранным подходом к планированию [285]. Как правило, предполагается разработка трех основных блоков: 1) план действий (резюмирующий документ); 2) обоснование плана действий; 3) информационное обеспечение плана действий.

*План действий (резюмирующий документ)* представляет собой организационно-политический и инвестиционный документ, определяющий политику местного самоуправления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, а также мероприятия, обеспечивающие ее реализацию. Он излагается в соответствии с формой, разработанной Министерством экономики РФ для подобного рода документов, и содержит следующие разделы:

- паспорт, где указываются: дата принятия решения о разработке плана действий, наименование и номер соответствующего постановления, закона, государственный заказчик, исполнители, разработчик, сроки реализации, основные запланированные мероприятия, ожидаемые конечные результаты, объемы и источники финансирования, система контроля над исполнением;
- пояснительная записка, содержащая краткое обоснование необходимости разработки и реализации плана действий, пояснения по составу и содержанию документа;
- сроки выполнения и источники финансирования. Указываются источники финансирования (бюджеты различных уровней, экологические фонды, иные источники, в том числе коммерческие), объемы финансирования с разбивкой по годам;
- основные мероприятия. Представляется перечень запланированных мероприятий с указанием объемов финансирования, в том числе из разных источников;
- ожидаемые результаты по реализации плана действий;
- механизм реализации, организационное обеспечение и контроль над выполнением;
- координация с другими программными документами, разрабатываемыми и реализуемыми на территории сельского территориального образования.

---

<sup>63</sup> Для особо загрязненных территорий, переход которых к устойчивому развитию возможен только в результате значительных внешних инвестиций, необходима разработка соответствующих региональных и даже федеральных целевых программ.

**Обоснование плана действий.** Содержит аргументацию плана действий, обосновывающие и поясняющие материалы, результаты выполненных исследований. Основное внимание при разработке обоснования должно быть уделено следующему.

**Цели и приоритеты действий по их достижению.** Определяются наиболее острые экологические проблемы, требующие незамедлительного решения, на основании которых формулируются приоритетные цели природоохранной политики. Выявляются приоритеты действий по достижению этих целей (исходя из реально имеющихся возможностей).

**Методы (инструменты) природоохранного регулирования.** В рамках работы над планом действий сельского территориального образования требуется комплексный подход к системе применяемых методов (инструментов) природоохранного регулирования, направленных на достижение приоритетных целей и являющихся составной частью целостной структуры управления на территории. Особое внимание должно быть уделено координации применения унифицированных природоохранных институтов, использование которых инициировано на национальном уровне, и социокультурно обусловленных формальных и неформальных институтов, свойственных конкретной территории. Целесообразно выявить существующие и потенциально возможные конфликты в природопользовании и выполнить прогноз их изменения в ходе реализации плана действий. План действий может включать в себя и инвестиционные предложения, стимулирующие рациональное использование природных ресурсов, которые в институциональном плане будут поддерживаться местными и региональными органами власти.

**Оценка эффективности.** Представляет собой многофакторную оценку плана действий сельского территориального образования. Ее целесообразно проводить, исходя из следующих критериев:

- соответствие приоритетных целей плана действий реальным социально-экономическим условиям и особенностям природно-ресурсного потенциала муниципального образования;
- гибкость механизма реализации плана действий (его способность адаптироваться к меняющимся внешним условиям, изменениям в области ресурсопользования, охраны окружающей среды, технологий и т.д.);
- эффективность затрат на создание и функционирование механизма реализации плана действий;
- способность обеспечить информацией соответствующие организации;
- способность стимулировать внешние и внутренние инвестиции в

секторе рационального природопользования и охраны; окружающей среды (в первую очередь, разработанные в рамках программы инвестиционные предложения);

- справедливость распределения природоохранных затрат и последствий принимаемых решений;
- приемлемость для широких слоев населения, субъектов хозяйственной деятельности, органов местного самоуправления, территориальных организаций.

**Информационное обеспечение плана действий.** Оно содержит основную систематизирующую информацию о природно-ресурсном потенциале территории и характере антропогенного воздействия на окружающую среду. Кроме того приводятся расчеты социально-экономической оценки природных ресурсов, благ и экосистемных услуг (включая гуманизированные денежные оценки); оценки устойчивости развития и истощимости наиболее экономически значимых природных ресурсов, а также результаты исследования традиций природопользования.

При формировании информационного обеспечения муниципального плана действий используются как формализованная, так и неформализованная информация. Например, при социально-экономической оценке природного капитала и гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг используется формализованная информация – фиксированные сведения об экономической ценности природных ресурсов, предоставления услуг, о существующих издержках. Источником служат данные государственной налоговой службы, службы технической инвентаризации и др., данные о тарифах на пользование и потребление природных ресурсов, на предоставление услуг, об издержках на эти услуги, информация с аукционов, продаж и прочее. Также необходима рассеянная информация – прежде всего данные о готовности людей платить за конкретные услуги и блага, о превентивных расходах и т.п. К основным способам получения сведений относятся опросы, анкетирование, фокус-группы, интервьюирование, анализ документов, прессы и т.д.

### **5.3. Программно-целевое управление природоохранной деятельностью на уровне субъекта Федерации**

Программно-целевое управление природоохранной деятельностью на уровне субъекта Федерации в условиях усиления процессов глобализации и нарастания тенденций постиндустриализма наполняется новым содержанием. Активное развитие вертикально интегрированных

компаний и корпораций национального и наднационального уровня, концентрация финансового капитала преимущественно в мегаполисах и увеличение его мобильности уменьшают зависимость бизнеса от органов власти субъектов Федерации. Объективно снижается значение региональных органов власти в регулировании хозяйственной деятельности вследствие характерного для частных инвесторов доминирования "точечных" инвестиций в развитие конкретных объектов, которое приходит на смену "пакетным" инвестициям индустриальной эпохи и плановой экономики. Этому способствуют и неизбежное нарастание процессов поляризации экономического пространства внутри страны, усиление мозаичности развития локальных территорий и поселений и неравномерности их экономического и социального развития.

В такой ситуации для понимания перспектив развития природоохранного управления на уровне субъекта Федерации в условиях признания реальной угрозы экологического кризиса важно рассмотреть две полярные точки зрения: либо индустриально-рыночная экономика будет жестко ограничена и скорректирована с природоохранных позиций [314], либо природоохранное управление будет полностью заменено самоуправляемыми экологическими гражданскими инициативами, которые сумеют выработать новые принципы экономики и общественного устройства, основанные на прямой демократии и нерыночном, неиндустриальном производстве-потреблении [37]. В первом случае основу природоохранного управления составит все ужесточающееся государственное регулирование хозяйственной деятельности. Государство должно будет создать жесткие экологические ограничители для индустрии и принять на себя полное управление обществом, фактически ликвидирующее рынок. При доминировании таких тенденций возникает опасность (как уже отмечалось) угрозы возникновения тоталитарных режимов с экологической окраской. Во втором случае локальные сообщества планируются координировать в рамках конфедеративной системы, которая организует и координирует общины друг с другом. Согласно М. Букчину [37], такой процесс был бы структурирован вокруг народных собраний, сформированных на муниципальном уровне, чтобы заменить существующие муниципальные правительства. Эти народные собрания служили бы открытыми аренами для обсуждения местных проблем и принятия решений всеми гражданами данного сообщества (естественно, при желании такого участия). Эти собрания были бы прозрачны и полностью открыты для любого общественного контроля. При этом до минимального уровня сводится контрольно-регулирующая роль



государства, и поэтому такой сценарий можно рассматривать как гипотезу о возможных путях развития общества в духе эконоанархизма.

Весьма привлекательная теоретически, такая гипотеза реализуема только при условии, что сообщества пронизывает идея социальной справедливости и групповой солидарности. Однако обладающие такими качествами сообщества могут быть и антигуманны и антиэкологичны. Например, "сообщество сообществ", где доминирует групповой эгоизм, очень быстро превращается в сообщество клик, клановых и мафиозных организаций (превращается в клановую организацию). При всей тесноте человеческих связей обязательно должны быть высшие ценности, которые превалируют над ценностями отдельного сообщества и являются общими для всех сообществ. Только при таком условии повышение роли локальных сообществ, связанных общими экономическими, социальными и культурными проектами в цельные системы, будет продуктивным с позиций устойчивого развития и обеспечения экологической безопасности.

Особенности сетевой организации локальных сообществ и значение для ее устойчивости этических норм наиболее полно были показаны А. Этциони [315. С. 309-334], который любое территориальное сообщество рассматривает как "сообщество сообществ", где различные сообщества поддерживают свои религиозные, потребительские и культурные особенности, хорошо осведомлены о своих социокультурных традициях и гордятся ими. В условиях нестабильности общества переходного периода сообщества (формальные и неформальные) – общественные организации, локальные группы граждан и др. – свою главную цель видят в собственном выживании. Именно в таком аспекте они воспринимают территориальную природоохранную политику и осуществляют в ней свое участие. При этом каждое сообщество обретает свой статус и место в территориальной структуре сообществ, от которых непосредственно зависит доступ к ресурсам развития. Следует подчеркнуть, что именно относительно жесткая территориальная структура их взаимодействия, образование своеобразных территориальных корпораций наиболее характерны для традиционного общества. Вместе с тем сообщества являются неотъемлемыми частями целого. Однако при их взаимодействии неизбежно возникают трансакционные издержки координации, которые снижают эффективность природоохранных институтов. Минимизация таких трансакционных издержек и представляет собой основную задачу управления на уровне субъекта Федерации в условиях нарастания тенденций постиндустриализма.

Поэтому с позиций социокультурной методологии управления

природоохранной деятельностью в современных условиях России на уровне субъекта Федерации целесообразно обеспечить не только соблюдение природопользователями единого национального законодательства и централизованное финансирование особо важных природоохранных мероприятий регионального значения, но и (что не менее важно) обеспечить координацию природоохранной деятельности местных сообществ. Это непосредственно касается разработки и реализации природоохранных стратегий и планов действий городов и сельских территорий. Более того, проводя институциональные изменения в природоохранной сфере надо отдавать себе отчет, что невнимание к местному самоуправлению, попытка его замены распределительными и контрольными механизмами на уровне субъекта Федерации и выше будут блокировать саму возможность перехода на постиндустриальный этап развития. Попытка решить природоохранные проблемы такими методами укрепляет господство бюрократии, что создает базу тоталитаризма, а при определенных политических условиях и реализации ультраправой концепции экофашизма.

Важно, чтобы природоохранные стратегии и планы действий на уровне субъектов Федерации акцентировали внимание на координации и поддержке разработки и реализации соответствующих плановых документов локальных территорий. В связи с этим основной элемент плана действий субъекта Федерации составляет блок координационных механизмов, нацеленных на разработку и успешную реализацию природоохранных программ муниципального уровня. Именно такой подход позволяет в организационном плане обеспечить эффективные институциональные изменения как результат импортирования унифицированных природоохранных институтов (инициируемого, как правило, на федеральном уровне управления) в конкретных социокультурных условиях локальных территорий. Опыт региональных работ позволил сформулировать принципиальные особенности взаимодействия региональных и муниципальных природоохранных программ, а также деятельности природоохранных организаций в этом направлении.

**Основные элементы координации разработки и реализации муниципальных природоохранных стратегий и планов действий.** К основным элементам относятся: согласование (взаимовязка) целей и приоритетов разных уровней территориальной организации; координация природоохранных институтов; организационное взаимодействие; мониторинг и оценка эффективности разработки и реализации природоохранных планов действий.

*Согласование (взаимовязка) целей и приоритетов разных*

**уровней территориальной организации.** Основной проблемой при разработке и реализации природоохранных стратегий и планов действий является согласование целей и приоритетов деятельности разных уровней территориальной организации.

Это связано с объективными расхождениями природоохранных целей глобального; национального, бассейнового, регионального, локального уровней, целей отраслевого развития, конкретных природопользователей и т.п.

Взаимоувязку целей и приоритетов природоохранной деятельности различных уровней территориальной организации целесообразно начинать с определения приоритетных природоохранных целей, свойственных различным уровням территориальной организации, параллельно, как "снизу вверх", так и "сверху вниз" (см. раздел 4.1.3). Выполненные нами исследования показали, что особенно важно выявить территориальные особенности приоритетных целей устойчивого роста, существующие сегодня в представлениях ведущих распорядителей ресурсов различных уровней территориальной организации, от решений которых зависит достижение природоохранных целей и приоритетов. Необходимо изучить возникающие и потенциально возможные конфликты природоохранных целей и наметить пути их разрешения. При этом следует определить не только экологические ограничения хозяйственной деятельности (как своеобразные внешние ограничения), но и исследовать сложившиеся на конкретных территориях представления людей о будущем, о моральных, культурных ценностях, которые в наибольшей степени определяют приоритетные цели развития. Только так можно выработать компромиссные решения по целям и приоритетам природоохранной деятельности, которые будут приемлемы для различных сообществ.

Эффективным методом согласования целей и приоритетов природоохранной деятельности является процедура природного бюджета, которая позволяет выработать компромиссные решения по сближению целевых приоритетов природоохранной деятельности различных уровней территориальной организации (см. гл. 4.). С помощью процедуры природного бюджета может быть обосновано политическое решение либо о разделении приоритетов природоохранной деятельности между различными территориями, либо о принятии интегрированной природоохранной стратегии с использованием общих показателей.

**Координация природоохранных институтов.** Объективной основой разработки и реализации любого плана действий являются системно используемые природоохранные институты. План действий

нацелен на эффективное имплементирование унифицированных институтов в существующие территориальные институциональные матрицы, в том числе путем разработки и применения мер снижения интенсивности возникающих или обостряющихся при этом конфликтов, (что в свою очередь предполагает использование специальной группы институтов). Исследования показали, что в настоящее время целесообразно координировать использовать следующие основные формальные природоохранные институты.

*Административные:* природоохранное нормирование и контроль; стандарты воздействия (ПДВ, ПДС); стандарты качества отдельных компонентов окружающей среды (ПДК); технологические стандарты; стандарты качества продукции (ИСО 9000); стандарты природоохранного управления (ИСО 14000); разрешения на выброс (сброс) загрязняющих веществ, размещение отходов; лицензирование; ОВОС и экологическая экспертиза.

*Экономические:* платежи и экологические налоги за загрязнение; платежи за пользование природными ресурсами; льготное кредитование; льготное налогообложение; субсидии; специальное ценообразование на экологически чистую продукцию (экомаркировка); системы экономической ответственности за экологические нарушения; целевое резервирование средств на утилизацию отходов (залогов); экологическое страхование; информационные системы (реклама и антиреклама).

*Социокультурные:* выявление социокультурного стержня развития территорий; использование природоохранных символов и мифологизированных образов; механизмы согласования (координации) природоохранных целей различных сообществ, инструменты выработки коллективных решений; механизмы соблюдения баланса полномочий в природоохранной сфере; методы управления и профилактики этнических конфликтов в сфере природопользования; механизмы согласования интересов индивидов и локальных сообществ через стимулирование территориального общественного самоуправления.

Особенно внимательно следует относиться к оценке и использованию сложившихся на территории неформальных природоохранных институтов. Их эффективное применение в природоохранном программно-целевом управлении непосредственно связано с общим уровнем общественного участия в территориальном самоуправлении, развитием институтов гражданского общества (гл. 2). Это наиболее сложная задача, и при разработке природоохранных документов на уровне субъекта Федерации важно сконцентрировать внимание не столько на самом импорте унифицированных природоохранных институтов, инициируемом преимущественно на

федеральном уровне управления, сколько на поддержании устойчивости территориальных институциональных матриц с помощью специальных социокультурно обусловленных инструментов.

**Организационное взаимодействие.** Процесс оптимизации структурно-функционального взаимодействия природоохранной организации на локальном и региональном уровнях территориального управления должен ориентироваться на наиболее эффективное использование как формальных, так и неформальных природоохранных институтов и профилактику возможных институциональных и организационных конфликтов. При реализации программно-целевого подхода наиболее существенными критериями оценки эффективности территориальных систем природоохранного управления являются степень ориентации на приоритеты природоохранной деятельности на региональном и муниципальном уровнях территориальной организации, а также поддержание целостности (органичности) системы управления природоохранной деятельностью.

Необходимость ориентации на приоритеты природоохранной деятельности на региональном и муниципальном уровнях территориальной организации обусловлена тем, что схемы структурно-функционального взаимодействия природоохранной организации должны разрабатываться для каждой конкретной территории в соответствии с установленными приоритетными природоохранными целями. Для этого цели и приоритеты природоохранной деятельности необходимо институционализировать, придав им правовой статус. Только при таком условии возможно организационно обеспечить программно-целевое природоохранное управление, а природоохранные организации смогут эффективно реализовать планы действий, разрабатываемые на региональном и муниципальном уровнях. Такой подход позволяет выбрать наиболее рациональный вариант структуры управления, позволяющей добиться максимального эффекта при наличии ограниченных ресурсов.

Поддержание целостности (органичности) системы управления природоохранной деятельностью организационно обеспечивает эффективность природоохранного регулирования. Набор и характер элементов системы, особенности их функционального взаимодействия определяются установленными приоритетными целями. Связи между элементами должны быть органичны и соответствовать поставленным задачам и географическим особенностям территорий. Нарушение пропорций неизбежно ведет к изменению отдельных элементов или даже всей системы в целом. Например, вычленение из сложившейся территориальной системы природоохранного управления одного из

отраслевых подразделений или определение численности и кадрового состава без учета приоритетных целей снизит эффективность системы. Функции вычлененных (или ослабленных) элементов должны будут перераспределяться между оставшимися, что изменит их специализацию, состав, размеры и ряд других параметров.

Следует подчеркнуть, что несмотря на единые функции природоохранных организаций нельзя дать унифицированный готовый рецепт (в виде типа организационных структур и режима их работы) для организации природоохранной деятельности на локальном уровне, а значит, и привести к единому шаблону организацию природоохранной деятельности на уровне субъекта Федерации. Причина этого - в обусловленности географических условий конкретных территорий совокупностью множества факторов, нередко разнонаправленных.

Для проектирования организации территориальных систем управления природоохранной деятельностью целесообразны специальные анализ и оценка географических особенностей территорий. Анализ и оценка должны включать рассмотрение таких факторов, как характер природно-хозяйственных условий, тип природопользования, соотношение форм собственности, уровень знаний о территории, степень напряженности эколого-социально-экономической ситуации, традиции природопользования, связанные с социокультурными особенностями населения [259. С. 182; 261. С. 73-86]. Именно они в значительной мере определяют мотивацию эколого-правомерной деятельности и диапазон выбора принимаемых решений. При разработке территориальных систем управления природоохранной деятельностью важно учитывать и вопросы, связанные с национальной культурой и религиозными традициями.

***Мониторинг и оценка эффективности разработки и реализации природоохранных региональных и локальных планов действий.*** Сквозной, построенный на основе единых принципов и использующий единые критерии мониторинг, а также оценка процесса разработки и реализации плановых документов важны на всех этапах работы для обеспечения обратной связи. Мониторинговый анализ и оценка, построенные на соответствующих индикаторах, способствуют пониманию проблем, повышают эффективность принимаемых решений и составляют важнейший элемент разработки и реализации программ. Благодаря этому они становятся частью общего процесса формулирования и корректировки региональной экологической политики. Мониторинг должен быть сквозным, т.е. обеспечивать сравнимую информацию по сопоставимым критериям оценки хода выполнения стратегий и планов действий.

Принципиально важно, чтобы координирующие усилия на региональном уровне не были сконцентрированы на узко понимаемой природоохранной деятельности, а согласовывались с более обширными действиями по выработке и реализации стратегии устойчивого развития субъекта Федерации и муниципальных образований. Поэтому главная особенность мониторинга состоит в ориентации на показатели устойчивого развития, которые целесообразно не только включать в природоохранные стратегии и планы действий, но и использовать в составе природного бюджета (гл. 3). При этом показатели служат базой для программно-целевого природоохранного управления и в этом качестве существенно отходят от чисто индикативной роли, становясь активным институтом инновационной политики, особенно когда легитимируются через процедуры природного бюджета территорий. Они имеют функциональную направленность в соответствии с целевыми природоохранными приоритетами и различаются не только в разных странах и регионах, но и на локальных территориях. Показатели могут меняться в зависимости от потребностей той или иной стадии "жизненного цикла" экологической или экономической политики (выявление экологической проблемы, формулирование ответной реакции на нее, реализация и мониторинг политики и стадия контроля над проблемой). Их целесообразно оценивать с точки зрения актуальности для пользователей, применимости в управленческой деятельности, аналитической и научной определенности и измеримости.

#### **5.4. Региональный и локальный маркетинг как элемент программно-целевого управления природоохранной деятельностью**

Программно-целевое управление тесно связано с региональным и локальным маркетингом, под которым понимается система мер по привлечению на территорию новых экономических агентов, способствующих ее процветанию. Он может осуществляться в виде маркетинга земли, жилья, зон хозяйственной застройки, инвестиций, туристического маркетинга, а также экологического маркетинга региона, города или локальной территории. Актуальность последнего связана с тем, что для каждой территории немаловажно, насколько она привлекательна с экологических позиций, поскольку это во многом определяет желание людей жить в этом месте и связывать с ним свое будущее и будущее своих детей.

Поэтому понятие "экологический маркетинг территории", хотя и близко "маркетингу продукции", но отличается от него на-

правленностью на сохранение и возрастание природного капитала территории (включая экологическую составляющую), при расчете которого учитываются и социокультурные характеристики (подробное описание особенностей гуманизированных денежных оценок природных благ и экосистемных услуг приведено в разделе 3.2). Экологический маркетинг территории – это инструмент привлечения инноваций в устойчивый рост, который предполагает использование экологических особенностей для ее позитивного позиционирования. Продуктом экологического маркетинга выступает не собственно сама территория, а возможности, которыми она обладает для экономически эффективного и неистощительного использования природного капитала (как совокупности природных благ и экосистемных услуг). Предприниматель, который собирается инвестировать в конкретную территорию, всесторонне рассматривает ее характеристики, в том числе и экологические, оценивает ее конкурентоспособность. При этом качество жизни и экологическое благополучие выступают ключевыми характеристиками территории. Они показывают (прежде всего потенциальному инвестору) не только то, как сейчас живут различные группы населения, но и насколько комфортно будут чувствовать себя здесь люди, которые сюда приедут, с учетом различий в стиле жизни и потребностях (от простых служащих и рабочих до топ-менеджеров). Тем самым создается дополнительная мотивация у местных органов власти в проведении эффективной природоохранной политики.

Экологический маркетинг локальных территорий – составная часть инновационного маркетинга регионов, который ориентируется на реализацию долгосрочной концепции устойчивого развития (рис. 5.1). Результаты региональных исследований позволили сформулировать основные цели экологического территориального маркетинга: сохранение/повышение капитала устойчивости территории и, особенно, природного капитала; повышение степени самоидентификации граждан с территорией своего проживания, в том числе окружающей природной средой; привлечение в природоохранный сектор инноваций, направленных на рациональное использование и охрану природных ресурсов и объектов; стимулирование бизнеса, заинтересованного в экономически эффективном и неистощительном использовании природных объектов и ресурсов территории.

Для достижения этих целей необходимо повышение социокультурной привлекательности территории и наличие эффективных, с природоохранных позиций, образов территорий (например, особая чистота, особые качества воды и воздуха, наличие уникальных природно-



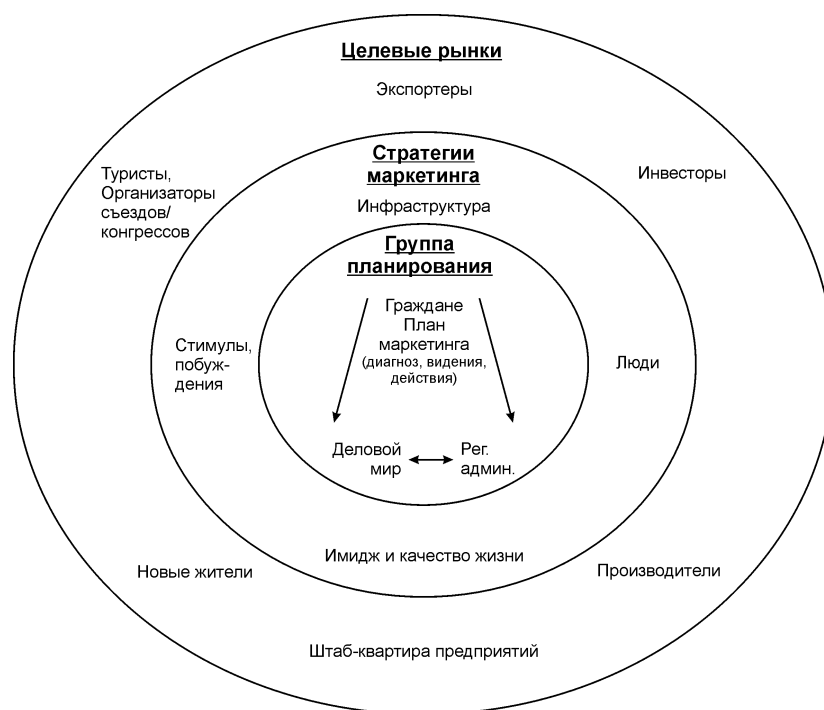


Рис. 5.1. Уровни маркетинга регионов

Источник: [401. С. 35]

культурных объектов и т.п.). Иными словами, экологический территориальный маркетинг – это не просто информирование об объективных характеристиках природного богатства и состоянии окружающей среды. Он предполагает создание их идеалистичных образов, которые способны как повышать, так и снижать инновационную привлекательность территории. В этом аспекте выявление в каждом регионе объектов природного и культурного наследия может рассматриваться как элемент инновационной политики.

Развитие регионального и локального маркетинга, в том числе экологического, показало, что инновационную привлекательность территорий можно целенаправленно корректировать с помощью особых стратегий, которые обращаются к их социокультурным особенностям, подчеркивая уникальность территорий. При этом основное внимание уделяется образам территорий, например, родина Санта Клауса в Лапландии, замок Гамлета Кронборг в Дании (где Гамлет реально никогда не появлялся) и др. Эйфелева башня сегодня многими рассматривается как символ Парижа, а его использование придает дополнительную экономическую ценность французским товарам. Более того, такие стратегии стали рассматриваться на рынке в качестве реальной продукции, которая обладает экономической ценностью.

В наибольшей степени экологический территориальный маркетинг необходим при разработке и реализации стратегий развития мест,

обладающих особой привлекательностью. Настроенность человека и объективная воспринимаемая реальность встречаются друг с другом и создают "поэтическое пространство", которое в значительной степени субъективно, но, в то же время, имеет объективную системообразующую основу. Если в конкретном регионе "поэтических" мест нет, то их целесообразно создать. В противном случае территория не будет привлекательна для людей (в конечном счете, и для инвестиций). Это возможно, поскольку "поэтические" места, как правило, имеют эстетический компонент; это не просто существующие территории или объекты: они всегда кем-либо созданы и позиционируются в заданном направлении. Следует подчеркнуть, что позиционирование в данном случае – это не лозунг типа "мы – экономически мощная территория с гармонично развитой окружающей средой и высоким уровнем культуры", это также и не концентрация только на преодолении своих слабых сторон развития. Позиционирование – это усиление сильных сторон территории, причем не только и не столько тех, которые были сильными в прошлом, сколько тех, которые, естественным образом опираясь на достигнутое, направлены в будущее. "Поэтические места" имеют свойство рассказывать истории. Французский философ Марк Ожи (цитата по Irsen, [393]) различает "места" и "не-места" (в зависимости от того, рассказывают ли они историю). Места должны рассказывать историю. Однако, если мы слышим только старые истории, можно предположить, что развитие затормозилось. Нужны "старые – новые" истории – то, что было, что есть и что увлекает в будущее.

Создание "поэтических мест", наполненных гуманизмом и экологическим содержанием, должно стать важнейшим элементом природоохранных территориальных стратегий и программ. Это обусловлено изменениями в понимании категории "места", которая вплоть до 80-х годов XX в. не играла заметной роли в теории устойчивого развития: не было мест, были только пространства. Пространство характеризовалось качественными и количественными показателями; в пространстве располагались поселения. Как в России, так и за рубежом разрабатывались программы того, как "наша деревня должна стать красивее" (содержали элементы украшения). Это не означало, что поселение должно приобрести свое лицо. Цель состояла в том, чтобы украсить улицы, сделать чистыми тротуары, разбить клумбы, убрать все производственные постройки вглубь кварталов. Территориальное планирование предыдущего поколения было преимущественно планированием инфраструктуры. Оно не включало в себя инновационную мобилизацию регионов. Только в начале 90-х

годов на политическом уровне стали понимать: для того чтобы люди хотели жить и планировали свое будущее в конкретном месте, оно должно обладать особым, присущим только ему, лицом. Исходя из этой установки экологический территориальный маркетинг действует как создание определенного образа, имиджа территории, т.е. "поэтическое место" становится известным: например, Ниагарский водопад в США, фьорды в Норвегии или остров Валаам в России. Поэтические места создают точки, центры объединения людей; это их вклад в "идентификацию" местного населения.

Экологический территориальный маркетинг – составная часть концепции инновационного региона, ориентированного на развитие в условиях экономической глобализации, так как он способствует внутренней и внешней мобилизации. Инновационные регионы – это те, которые развивают природоохранные и социальные инновации, создают культурные продукты для себя и других, которые посвящают себя природоохранной деятельности, т.е. не ограничиваются только экономической активностью. "Поэтические места" повышают предприимчивость территорий, поскольку способствуют улучшению качества жизни, вносят позитивный вклад в самоидентификацию людей, повышают плотность (частоту) коммуникативных связей, улучшают возможности презентации (представляя себя от имени какого-либо места можно быстрее войти в контакт с другими людьми или структурами). "Поэтические места" часто дают территории свое Имя.

Конкретные меры регионального и локального экологического маркетинга включают в себя публикацию и распространение печатных и виртуальных материалов о регионе или городе; целенаправленные визиты руководителей территориальной администрации, встречи с руководителями организаций и компаний, готовых открыть или поддержать в регионе новый вид бизнеса; сотрудничество с международными и национальными природоохранными организациями и др. Тем самым региональный и локальный экологический маркетинг представляет собой действенный инструмент обеспечения устойчивого роста.

Следует подчеркнуть, что местные органы власти – главный, но не единственный участник процесса продвижения территории на инвестиционном рынке. Местные лидеры, занимающиеся привлечением бизнеса, должны знать, что может предложить их сообщество, они должны уметь представлять свой регион, город или небольшой поселок как конкурентоспособную и удобную для посещений местность, благоприятную для проживания и предпринимательской деятельности. Для успеха регионального и муниципального экологического

маркетинга необходимо взаимопонимание и согласие между органами государственной власти субъекта Федерации и муниципалитетами, между законодательной и исполнительной властью на местах, а также между органами власти и различными группами населения, предпринимателями и общественными организациями. Создать именно партнерские отношения – задача всех сторон, заинтересованных в устойчивом, экологически безопасном развитии.

Таким образом, экологический территориальный маркетинг является активным элементом природоохранного программно-целевого управления, поскольку ориентирован на привлечение инноваций в природоохранную сферу; повышение степени самоидентификации граждан с территорией своего проживания, в том числе окружающей природной средой; стимулирование бизнеса, заинтересованного в рациональном использовании природных объектов и ресурсов территории. Он предполагает не столько информирование об объективных характеристиках территории, сколько создание ее идеалистического образа.

Перенос акцентов в управлении природоохранной деятельностью на применение в регионах страны унифицированных формальных природоохранных институтов, максимально близких к международным; укрепление природоохранной деятельности на локальном уровне и внимание к минимизации трансакционных издержек координации при импортировании природоохранных институтов в различные социокультурные условия регионов и локальных территорий существенно корректируют требования к разработке природоохранных стратегий и планов действий. Управление природоохранной деятельностью в новых условиях должно предполагать проведение активного экологического маркетинга регионов, городов и локальных территорий. Экологический маркетинг позволяет повысить инновационную привлекательность природоохранной сферы, сделать территории более интересными и ценными для людей.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Создать эффективную систему управления природоохранной деятельностью в условиях нарастания тенденций глобализации и постиндустриализма ни в одной стране мира не удастся без ее гуманизации. Не получается это и в России. Будущее формируется как "сверху вниз", так и "снизу вверх". Поэтому игнорирование поведенческих особенностей людей, рассмотрение их в качестве пассивных объектов природоохранного управления при применении преимущественно репрессивных мер со стороны государств или избранных, наделенных особыми знаниями "экспертов", неуважение к социокультурным традициям природопользования не могут дать ничего, кроме неудач.

Природоохранное управление невозможно проектировать, не понимая основных трендов развития страны и мира, не представляя, хотя бы укрупненно, к какому из вероятных сценариев будущего ведут глобальные процессы в экономической и социальной сферах, а также проводимые реформы. По существу в этих вопросах выражена проблема высших ценностей и целей, в соотношении с которыми обретает общественную значимость деятельность людей по защите природы. К сожалению, приходится констатировать, что на протяжении XX в. в России постепенно были утрачены главные мотивы природоохранной деятельности – многие культурные и социальные ограничения поведения людей. Сегодня стал общепризнанным факт нарастающей утраты духовных ценностей, замены их ориентирами материального успеха любой ценой, падает престиж профессий, связанных с интеллектуальной и духовной деятельностью. В значительной степени именно с этим связан и низкий интерес власти к развитию науки, культуры и образования, т.е. как раз тех сфер национальной жизни, вне интенсивного развития которых невозможны никакие позитивные институциональные природоохранные изменения.

Неуверенность в своем будущем, массовое обнищание значительной части населения, особенно на селе, создают питательную среду

для обострения социальной напряженности, повышения интенсивности конфликтов при использовании природных благ и экосистемных услуг. Обостряется борьба за общедоступные природные ресурсы, что ставит на грань уничтожения многие особо охраняемые природные территории, памятники природного и культурного наследия, зоны рекреации, наиболее ценные биоресурсы леса, рыбные запасы, ресурсы животного мира и т.д. Продолжающееся в последние годы увеличение численности маргинальных слоев общества повышает риски антропогенных экологических катастроф.

Неясность для значительной части населения России целевой ориентации проводимых реформ, размытость представлений о национальных ценностях породили несогласованность и даже разнонаправленность институциональных изменений природоохранной сферы в 90-х годах XX в. Уже в начале десятилетия старые механизмы советской эпохи, относительно эффективные в условиях плановой экономики, были разрушены. Слабое понимание властными элитами особенностей сложившейся в стране ситуации, которая поставила задачу не только преодолеть тяжелый макроэкономический кризис и посткоммунистические проявления, но и, самое главное, найти адекватные ответы на вызовы постиндустриального общества, а также подмена эффективных экономических реформ ускоренной приватизацией, по темпам проведения не имеющей аналогов в мире, – все это привело к тому, что природоохранные инструменты, ориентированные на достижение устойчивого развития, в условиях России практически не применялись или деформировались.

В сложившейся ситуации возможны три основных сценария развития России, для которых характерны существенно различающиеся системы управления природоохранной деятельностью.

**Первый сценарий** исходит из предположения о сохранении основных трендов развития страны, характерных для 90-х годов XX в., поэтому его можно назвать инерционным. Он предполагает не просто сохранение сдаточно-раздаточной институциональной матрицы, но и неэффективного государственного управления, которое не в состоянии ответить на вызовы глобальной экономики, поскольку не заинтересовано в реальном становлении гражданского общества. Реализация такого сценария сопряжена с крайне нежелательными тенденциями постепенной утраты интеллектуального и культурного потенциала, превращения страны в сырьевую базу экономически развитых стран. В экономическом плане это может привести к стагнации экономики, фактическому уничтожению многообразия собственных наукоемких производств, к однобокому гипертрофированному развитию топливно-

энергетического и сырьевого комплексов, постоянному оттоку капиталов за рубеж, росту внешнего долга (в особенности, когда на мировых рынках складывается неблагоприятная конъюнктура цен на экспортируемые природные ресурсы), к невозможности эффективного проведения военной и коммунальной реформ. В политической и социальной сфере с таким сценарием связаны дальнейшая поляризация доходов и расширение масштабов безработицы и низкооплачиваемого труда, практическое отсутствие среднего класса. В духовной сфере реально прогнозируются, с одной стороны, усиление экстремистского национализма, а с другой – утрата чувства национального достоинства и формирование комплекса национальной неполноценности.

Сценарий инерционного развития имеет самые негативные последствия для управления природоохранной деятельностью. Основными социальными группами, от которых зависит возможность самого природоохранного регулирования, станут представители крупного капитала и чиновники, поэтому природоохранное регулирование будет сведено к минимуму. Все более отчетливо проявится сдаточно-раздаточная логика: чиновники стремятся усилить индивидуально ориентированные разрешительные функции, а крупные фирмы и корпорации идут на некоторые индивидуальные расходы для решения своих "природоохранных проблем". Защита экологических интересов простых граждан, особенно малоимущих, фактически уходит на задний план. Следует отметить, что некоторое влияние на власть, побуждающее ее к природоохранной деятельности, имеют международные обязательства страны, но при таком сценарии развития возрастает стремление свести их к минимальному уровню, что усиливает мотивы к бюрократизации всей экологической сферы, особенно в области международных отношений.

Преобладание сдаточно-раздаточных и контрольных функций государственных природоохранных организаций, наряду с низким уровнем развития рыночных механизмов в управлении природопользованием, ведут к минимизации спроса на инновации в этой сфере. Это связано с неразвитостью рынков экологических товаров и услуг и крайне ограниченными возможностями бюджетной поддержки научно-технической сферы. Исключением являются процессные инновации за счет собственных средств предприятий, нацеленные на сокращение энергозатрат (в том числе через сокращение объемов потребления ресурсов) и снижение себестоимости продукции. Старение основных фондов увеличивает риски антропогенных катастроф. Значительная же дифференциация доходов населения усиливает деструктивность его поведения и стимулирует ускоренное уничтожение природных ресурсов

общего пользования.

Этот сценарий нельзя считать маловероятным, учитывая, что к концу 90-х годов XX в. в России сложилось достаточно устойчивое, пускай и низкоуровневое, экономически и социально неэффективное, институциональное равновесие. Для его преодоления требуется серьезная политическая воля сложившейся властной элиты, что сегодня проблематично.

**Второй сценарий** связан с попыткой мобилизации экономики в рамках индустриальной модели развития за счет укрепления сдаточно-раздаточной институциональной матрицы (точнее, при незначительной ее модернизации). В основе такого сценария лежит стремление обеспечить так необходимые стране экономический рост, техническое перевооружение армии и повышение уровня жизни людей за счет усиления авторитарных начал в деятельности российского государства и общего улучшения инновационного климата, в том числе за счет подавления деструктивных проявлений в поведении значительной части населения с помощью усиления сдаточно-раздаточных и контрольных функций государства. В качестве локомотива экономического роста рассматриваются природные ресурсы, точнее, природная рента, а также экономия на экологических расходах. Концентрация финансовых ресурсов в бюджетах государства и наиболее крупных ресурсодобывающих корпораций сделает возможными некоторые государственные пакетные, а также частные инвестиции, преимущественно в экспортно-ориентированных отраслях. В социальной сфере при таком сценарии сохранится и даже усилится поляризация доходов: фактическое преимущество получат социальные группы, имеющие отношение к природно-эксплуатирующим, экспортно-ориентированным отраслям; сохранится высокий уровень безработицы.

Управление природоохранной деятельностью при таком сценарии основано преимущественно на укреплении "индивидуального подхода", усилении нормативно-контрольных и сдаточно-раздаточных механизмов, включая расширение практики лицензирования, развитие сети бюджетных и отраслевых природоохранных фондов и т.д. Сохранится индивидуальный подход к природоохранному регулированию деятельности предприятий и отраслей. Он позволит находить компромиссы между природопользователями и чиновниками, которые могут быть выражены формальными соглашениями или неформальными договоренностями.

Требования соблюдения экологических прав граждан будут учитываться, однако их интересы не смогут играть доминирующей роли, поскольку все будет подчинено задаче обеспечения экономиче-



ского роста, пускай даже "грязного". Природоохранная деятельность на уровне местного самоуправления, поддержка местных инициатив не станут приоритетными направлениями. Более того, они могут даже подавляться, так как укрепление сдаточно-раздаточной институциональной матрицы предполагает доминирование в обществе модели поведения "человека административного". В таких условиях природоохранные инвестиции и инновации остаются незначительными и концентрируются в основном в крупных корпорациях.

Стремление реализовать именно мобилизационный сценарий на основе укрепления сдаточно-раздаточной матрицы при ее незначительной модернизации и без приоритетного развития институтов гражданского общества весьма созвучно менталитету значительной доли населения России. Так, за счет авторитарной мобилизации большинства населения проводились "догоняющие" модернизации Петра I, а в XX в. – сталинская индустриализация. Однако сегодня, когда экономически развитые страны переходят на постиндустриальный этап развития и фактически определяют особенности нового витка модернизации, эффективность старых подходов вызывает сомнение.

Во-первых, во всех вариантах этого сценария страна будет тяготеть к воспроизводству экономического и социального развития Запада второй половины XX в., повторяя его в XXI в., тогда как другие страны уже будут реализовывать иные стратегии цивилизационного развития, формируя основы постиндустриальной цивилизации. В таком случае Россия рискует утратить статус страны, которая существенно влияет на мировые процессы, оставаясь во втором или третьем эшелоне движения к новому циклу цивилизационного развития человечества. Во-вторых, несбалансированный рост, характеризующийся потерей природного и человеческого капиталов, уже в среднесрочной перспективе приведет не просто к ситуации застоя, а к усилению процессов поляризации экономического пространства и нарастанию кризисов регионального развития. Особенно опасны кризисы истощения (количественного и качественного) природных ресурсов, когда локальные территории лишаются наиболее значимых для развития природных активов (потеря доходов от добычи минерального сырья, заготовки древесины, от снижения уловов из-за загрязнения морей и водоемов и т.д.). В-третьих, не ясна ресурсная база реформ. Мобилизация "трудовых армий", очередное ограбление крестьянства сегодня уже не дадут необходимых результатов. Проблема в том, что основу экономического роста на этапе перехода к постиндустриальному этапу развития составляет человеческий и социальный капитал. Образованные люди используют все виды капитала более эффективно, в

результате чего развитие стран и народов приобретает более устойчивый характер.

Поэтому мобилизационный сценарий, если он ориентирован на сохранение и укрепление индустриальной модели экономики и поведенческой модели "человека административного", в современном мире не в состоянии обеспечить эффективную модернизацию российского общества. Не может быть эффективным и управление природоохранной деятельностью, реализуемое в рамках такого сценария. Главным образом это связано с тем, что при несбалансированном росте произойдет неизбежное нарастание мозаичности развития регионов, а, значит, возрастут риски техногенных катастроф, особенно, на депрессивных и слаборазвитых территориях. Обострятся кризисы локальной истощимости основных экономически и социально значимых природных ресурсов, особенно опасные в периоды неблагоприятной конъюнктуры цен на природные ресурсы на мировых рынках. Решение этих проблем возможно только при деконцентрации и регионализации многих функций управления природоохранной деятельностью, поддержке местных инициатив в природоохранной сфере, укреплении координации природоохранной деятельности людей и местных сообществ.

Наконец, *третий сценарий* связан со стимулированием постиндустриальных тенденций в развитии российского общества. Несмотря на то, что многие черты такого общества еще неясны, большинство специалистов считают, что главным фактором устойчивого роста на этапе постиндустриального развития является человеческий потенциал. Без повышения роли человека, его знаний, а также умения людей сообща решать проблемы коллективного развития, невозможны опережающие темпы роста сферы услуг, наукоемких технологий, программного обеспечения. Прогресс технологий, в том числе информационных, порождает принципиально новые экономические структуры, обладающие более высокой гибкостью и способностью аккумулировать ресурсы (например, виртуальные организации). Вертикальные структуры управления предприятиями постепенно дополняются и замещаются горизонтальными механизмами координации. Разработка и распространение ресурсосберегающих, экологически безопасных технологий формируют новый тип взаимодействия общества и природы, обеспечивают снижение антропогенной нагрузки на окружающую среду, интеграцию природоохранных требований в экономические механизмы. Краеугольное значение приобретают укрепление социального капитала, деловой этики, повышение возможностей локальных сообществ с

минимальными издержками решать проблемы развития своих территорий. Решающая роль отводится стимулированию и коммерциализации НИОКР, так как на долгосрочные темпы устойчивого роста в наибольшей степени влияют инвестиции в научные исследования и опытно-конструкторские разработки.

На постиндустриальном этапе развития возникают реальные надежды на смягчение поляризации экономического пространства, поскольку широкое распространение высоких технологий несколько уменьшает зависимость экономического развития от природно-климатических условий и транспортной доступности, выдвигая на первый план инновационную привлекательность мест. Культура и экологическая привлекательность территорий и поселений становятся важнейшими факторами привлечения инноваций и инвестиций.

Стратегия реформирования управления природоохранной деятельностью в настоящее время, если ее рассматривать с учетом исторической перспективы, должна ориентироваться именно на такой, наиболее благоприятный, но и наиболее трудно реализуемый сценарий перехода России к постиндустриальному обществу. Трудности связаны с тем, что впервые за многие столетия для успеха модернизации России необходимо глубокое реформирование самих основ институциональной матрицы, изменение ее сдаточно-раздаточной сути. Очевидно, что такие реформы не могут быть проведены в сжатые сроки в директивном порядке, поскольку потребуются реформирование не только формальных, но и многих неформальных институтов. Тем не менее ориентации реформ на переход к постиндустриальному обществу нет альтернативы. Только таким образом можно обеспечить людям не только достойную жизнь, но и сохранить целостность страны. Поэтому, даже осознавая невозможность быстрого реформирования российского общества, эффективность любых проводимых институциональных изменений в природоохранной сфере необходимо оценивать с позиций соответствия именно такому тренду развития.

Следует отметить, что, как показывает опыт экономически развитых стран, переход к постиндустриальному этапу развития сопряжен с множеством проблем, связанных с глубокими изменениями в экономической и социальной сферах. Обострению социальных конфликтов весьма способствует нарастание мозаичности экономического пространства: с одной стороны, возникновение новых точек роста, с другой – углубление нищеты во многих ранее благополучных поселениях. Это выдвинуло новые требования к теоретико-методологическому обоснованию направлений природоохранного регулирования и разработке соответствующих методов управления

природоохранной деятельностью.

Именно на решение таких задач, связанных с поиском эффективных ответов на вызовы глобализации, в контексте нарастающих постиндустриальных тенденций, были ориентированы исследования, результаты которых позволили разработать основы новой, социокультурной, методологии управления природоохранной деятельностью. Эта методология предполагает особый акцент на комплексное стимулирование природоохранной мотивации людей и их локальных сообществ с целью сближения общественных и частных интересов в области рационального природопользования и охраны окружающей среды. Соблюдение природоохранных ограничений и регламентаций обеспечивается за счет повышения внимания к поведенческим предпочтениям индивидов, территориальной оптимизации применения природоохранных институтов (унифицированных и социокультурно обусловленных) и сокращения экономических и социальных издержек решения природоохранных проблем.

Социокультурная методология позволила определить проблемы совершенствования управления природоохранной деятельностью в контексте проведения реформ, ориентированных на обеспечение постепенного перехода России к постиндустриальному этапу развития. В теоретико-методологическом плане обоснована необходимость изменения взглядов на роль и значение социокультурных особенностей территорий в управлении природоохранной деятельностью в сторону его гуманизации. В институциональном анализе природоохранной деятельности это подразумевает акцентирование внимания на выявлении особенного, социокультурно обусловленного в развитии территорий, оказывающего воздействие на природоохранные приоритеты и институты.

Разработанные в соответствии с социокультурной методологией подходы к управлению природоохранной деятельностью базируются на предложенной нами модели "человека ответственного". В ее основу, наряду с положениями теорий неинституционализма и социоэкономики, положен "императив ответственности", продиктованный осознанием необходимости предотвращения возможности экологической катастрофы. Именно такая модель, сочетающая в себе экономические и внеэкономические аспекты поведения, позволяет изучать мотивации природоохранной деятельности индивидов, их локальных сообществ и учитывать интересы не только настоящего, но и будущих поколений. Она является эффективным инструментом институционального анализа природоохранной деятельности.

В прикладном аспекте социокультурная методология управления

природоохранной деятельностью позволила выявить, что одна из основных задач природоохранного управления заключается в снижении интенсивности конфликтов, возникающих при импортировании природоохранных институтов на территории с различными социокультурными условиями. Это особенно важно для современной России, с ее активным импортированием унифицированных природоохранных институтов, уже сложившихся в экономически развитых странах. Необходима оценка эффективности такого импортирования, которая всегда территориально конкретизирована. Для непосредственного управления конфликтами, возникающими при использовании заимствованных природоохранных институтов в различных социокультурных условиях, предложена специальная группа методов инструментального регулирования.

В целом следует подчеркнуть, что в рамках социокультурной методологии повышение эффективности управления природоохранной деятельностью предполагает ориентацию на интересы людей и помощь им сообща улучшать условия жизни, сокращая или предотвращая экологическую нищету. Поэтому управление природоохранной деятельностью следует открыто признать управлением политическим, которое способствует переменам, ведущим к целям улучшения жизни настоящего и будущих поколений. Политические лидеры и управленцы должны четко формулировать свои политические задачи, подходы к выбору инструментов экополитики, возможные последствия предлагаемых действий для социального развития общества и этнического согласия: только когда природоохранные цели хорошо понятны людям и воспринимаются ими как свои, когда совместно определены пути их достижения, когда имеется согласие в дальнейших действиях, – управление природоохранной деятельностью может привести к сдвигам в развитии общества, важным и значительным с позиций устойчивого развития.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Автономов В.С.* Модель человека в экономической науке. СПб.: Экон. школа, 1998. 230 с. (Этическая экономия: Исслед. по этике, культуре и философии хоз-ва; Вып. 2).
2. *Аганбегян А.Г.* О сочетании отраслевого и территориального принципов руководства экономикой // Географические аспекты управления. М., 1978. С. 18-19, (Вопр. географии; № 109).
3. *Агранат Г.А.* Освоение Севера, мировой опыт / ВИНТИ. М., 1988. 168 с. (Итоги науки и техники. Сер. География зарубежн. стран; Т. 15).
4. *Азгальдов Г.Г.* Применение квалиметрического подхода для уточнения оценок земли и природных ресурсов // V Междунар. конф. "Оценка земли природных ресурсов" / Рос. об-во оценщиков. М., 1997.
5. *Алаев Э.Б.* Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль, 1983. 350 с.
6. *Александрова Л.Н.* Социальные противоречия в сфере землепользования: Опыт социологического анализа // III Межрегион. науч.-практ. конф. "Человек, образование, культура накануне 21 в.": Юбил. Пастуховские чтения. Материалы конф. Ярославль: ЯрИПК, 2000. С. 197-199.
7. *Александрова Т.Д., Преображенский В.С.* Четыре десятилетия в развитии географии в Германии: Организационные проблемы, природно и историко-географические исследования // Изв. РАН. Сер. геогр. 1994. № 2. С. 134-138.
8. *Аннан К.* Выступление на восьмом Саммите франкоязычных стран, 1999 г. <http://www.un.minsk.by/dpi/year2001ru/SG.htm#5>.
9. *Аннан К.* Доклад для 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (док. А/55/1 от 30 августа 2000 г.) 2000а. [http://www.un.org/russian/document/sreport/a-55-1/ch3-3 .htm](http://www.un.org/russian/document/sreport/a-55-1/ch3-3.htm).
10. *Аннан К.* Выступление на "Саммите 2000" ООН, 6-8 сентября 2000 г. 2000b. [www.un.org](http://www.un.org).
11. *Анучин В.А.* Географический фактор в развитии общества. М.: Мысль, 1982. 334 с.
12. *Анцупов А.Я., Шипилов А.И.* Конфликтология: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ, 1999. 551 с.

13. *Ахиезер А.С.* Возможность прогноза социокультурной динамики России // Куда идет Россия?.. Альтернативы общественного развития. М.: Интерпракс, 1994. Т. 1. С. 287-293.
14. *Ахиезер А.С.* Россия: Критика исторического опыта: (Социокультурная динамика России). Новосибирск: Сиб. хронограф, 1997. 1-е изд. М.: Изд. филос. о-ва СССР, 1991.
15. *Бабаева А.В.* Этическое и эстетическое: 40 лет спустя // Материалы науч. конф. 26-27 сент. 2000 г.: Тез. докл. и выступлений. СПб.: СПб. филос. о-во, 2000. С. 18-21.
16. *Бартелмус П., Штахмер С, Ван ТонгеренДж.* Объединенный эко-лого-экономический учет: Структура для спутниковой системы SNA // Обзор доходов и национального богатства. Сер. 37. 1991. С. 111-148.
17. *Белановский С.А.* Методика и техника фокусированного интервью. М., 1993.
18. *Белановский С.А.* Метод фокус-групп. М., 1996.
19. *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество: Опыт социального прогнозирования: Пер. с англ. М.: Academia, 1999. 956 с.
20. *Белобородова И.Н.* Традиции жизнеобеспечения: Пространственно-временной аспект // Социокультурная методология охраны окружающей среды. Ярославль: НПП "Кадастр", 2001. С. 99-111.
21. *Бернштам Т.А.* Локальные группы Двинско-Важского ареала: Духовные факторы в этносоциокультурных процессах // Русский Север: К проблеме локальных групп. СПб., 1995. С. 259-298.
22. *Бессонова О.Э.* Институты раздаточной экономики России: Ретроспективный анализ. Новосибирск, 1997.
23. *Блау ИМ.* Исследования формальных организаций // Американская социология. М.: Прогресс, 1972. С. 93-105.
24. *БлохинЛ.Ф.* Сельская тропическая Африка: Экология и стратегия развития: (Поиски динамического равновесия между обществом и природной средой): Автореф. дис.... д-ра геогр. наук. М., 1995. 50 с.
25. *Бобылев С.Н.* Экономика сохранения биоразнообразия: (Повышение ценности природы). М.: Наука, 1999. 88 с.
26. Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. 4-е изд., доп. и перераб. М.: Ин-т мировой экономики РАН, 1999. 1248 с.
27. *Бондарчук Е.А.* Институциональные изменения международного сотрудничества в сфере управления охраной окружающей среды в России: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2001. 24 с.
28. *Борейко В.Е., Морохин Н.В.* Словарь по гуманитарной экологии / Киев, экол.-культ. центр. 2-е изд., доп. Киев, 2001. 93 с.
29. *Борейко В.Е.* Прорыв в экологическую этику. Киев: Киев, экол.-культ. центр, 1999.
30. *Борейко В.Е.* История охраны природы Украины: X век-1998. 2-е изд., доп. Киев: Киев, экол.-культ. центр, 2001. 544 с. (История охраны природы; Вып. 24.)
31. *Боске Б.* Экологизация налоговой системы в России. М.: Рус. ун-т, 2001. 116 с.

32. *Братимов О.В. Горский Ю.М., Делягин М.Г., Коваленко А.А.* Практика глобализации: Игры и правила новой эпохи. М: ИНФРА, 2000. 344 с.
33. *Бродель Ф.* Материальная цивилизация, экономика и капитализм, XV-XVIII вв.: Время мира. М: Прогресс, 1992. Т. 3.
34. *Бромлей Ю.В.* Этнос и эндогамия // Сов. этнография. 1969. № 6. С. 84-91.
35. *Бромлей Ю.В.* Этнические процессы в современном мире. М., 1987.
36. *Бромлей Ю.В., Подольный Р.Г.* Человечество – это народы. М.: Мысль, 1990. 391 с.
37. *Букчин М.* Реконструкция общества: На пути к зеленому будущему. Н. Новгород: Третий путь, 1996.
38. *Бурдые П.* Социология политики. М., 1993. 123 с.
39. *Бутинов Н.А.* Проблема "природа и культура" в этнографической науке // Роль географического фактора в истории докапиталистических обществ (по этнографическим данным). Л., 1984. С. 95-112.
40. *Бьюкенен Д.* Сочинения: Пер. с англ. Т. 1. Фонд экономической инициативы / Гл. ред. кол.: Р.М. Нурев и др. М.: Таурис Альфа, 1997. 560 с. ("Нобелевские лауреаты по экономике ("Нобелевские лауреаты по экономике")").
41. *Вебер М.* Город. Пгр.: Наука и школа, 1923а.
42. *Вебер М.* История хозяйства. Пгр., 1923б.
43. *Вебер М.* Протестантская этика и дух капитализма: Избр. произведения. М.: Прогресс, 1990.
44. *Веденин Ю.А., Кулешова М.Е.* Культурный ландшафт как объект культурного и природного наследия // Изв. РАН. Серия геогр. 2001. № 1. С 7 14.
45. *Вернадский В.И.* Химическое строение биосферы Земли и ее окружение. М.: Наука, 1965. С. 323-329.
46. *Вернадский В.И.* Научное мировоззрение // На переломе. Философские дискуссии и мировоззрение / Сост. П.В. Алексеев. М.: Политиздат, 1990. С. 180-203.
47. *Виланд Й.* Элементы общей морально-этической позиции // Этика предпринимательства. М.: ЭПИцентр, 1999.
48. *Винер Б.Е.* Этничность: В поисках парадигмы изучения // Этногр. обозрение. 1998. № 4. С. 3-26.
49. *Винер Д.Р.* Экология в Советской России: Пер. с англ. / Послесл. и ред. Ф.Р. Штильмарка. М.: Прогресс, 1991. 400 с.
50. *Винер Д.Р.* Экологическая идеология без мифов // Вопр. философии. 1995. №5. С. 82-97.
51. Возрождение Волги – шаг к спасению России / Под ред. И.К. Комарова. М., Н. Новгород: Экология, 1996. 446 с.
52. Временные методические рекомендации по формированию комплексных территориальных кадастров природных ресурсов / М-во охраны окружающей среды и природ, ресурсов РФ. М., 1994.



53. Всемирное культурное и природное наследие: Документы, комментарии, списки объектов. М.: Ин-т наследия, 1999. 337 с.
54. Выполнить научно-исследовательские работы по организации формирования КТКПР на основе учетно-ресурсных ведомостей (формы 1, 2, 3) с картографическим сопровождением в одном из административных районов Нижегородской области: По заданию администрации Нижегород. обл. Ярославль: НПП "Кадастр". 1995.
55. *Гадамер Х.Г.* Истина и метод: Основы философской герменевтики. М., 1988.
56. *Гайденко В.П.* Природа в религиозном мировосприятии // *Вопр. философии.* 1995. № 3. С. 43-52.
57. *Гараджа В.И.* Социология религии. М: Аспект Пресс, 1996. 239 с.
58. *Глазычев В.Л.* Дух места // Освобождение духа / Под ред. А.А. Гусейнова, В.И. Толстых. М.: Политиздат, 1991. С. 138-167.
59. *Голд Дж.* Психология и география: Основы поведенческой географии: Пер. с англ. / Авт. предисл. СВ. Федулов. М.: Прогресс, 1990. 304 с.
60. *Голуб А.А., Стукова Е.Б.* Экономика природных ресурсов. М.: Аспект Пресс, 1998. 319 с.
61. Город и деревня в Европейской России: Сто лет перемен: Моногр. сб. М.: ОГИ, 2001. 560 с.
62. *Гофман К.Г.* Экономика природопользования (из научного наследия). М.: Эдиториал УРСС, 1998. 272 с.
63. *Громов И.А., Мацкевич А.Ю., Семенов В.А.* Западная теоретическая социология. СПб.: Ольга, 1996. 286 с.
64. *Гумилев Л.Н.* Этногенез и биосфера Земли. Л., 1990.
65. *Гуревич А.Я.* Теория формаций и реальность истории // *Вопр. философии.* 1990. № 11. С. 31-43.
66. *Данилова Л.В.* Традиционный опыт природопользования и современность // *Традиционный опыт природопользования в России.* М., 1998.
67. *Данилов-Данильян В.И., Лосев К.С.* Экологический вызов и устойчивое развитие. М.: Прогресс-Традиция, 2000. 416 с.
68. Декларация тысячелетия ООН (док. UN/A/Res от 8 сентября 2000 г.)
69. *Дернинг А.* Задаваясь вопросом: Где мера достаточного // *Экологическая антология: Экол. произведения западных авторов.* М., Бостон, 1992. С. 218-240.
70. *Дзялошинский И.* Культура, журналистика, толерантность // *Материалы науч.-практ. конф. "Пресса, государство, культура: мультикультурализм как новая философия взаимодействия".* М., 2002. 37 с.
71. *Диксон Д.А., Скура Л.Ф., Карпенгер Р.А., Шерман П.Б.* Экономический анализ воздействий на окружающую среду / Пер. с англ. А.Н. Сальникова, С.С. Шалыпиной; Науч. ред. пер. и авт. предисл. С.Н. Бобылев, Т.Г. Леонова, М.И. Сметанина. М.: Вита, 2000. 272 с.
72. Доклад о развитии человека за 1995 г. / ПРООН. Нью-Йорк; Оксфорд: Оксфорд юниверсити пресс, 1995. 230 с.
73. Доклад о развитии человека за 1996 г. / ПРООН. Нью-Йорк, 1996. 227 с.

74. Доклад о развитии человека за 1997 г. / ПРООН. Нью-Йорк; Оксфорд: Оксфорд юниверсити пресс, 1997. 247 с.
75. Доклад о развитии человека за 1998 г. / ПРООН. Нью-Йорк; Оксфорд: Оксфорд юниверсити пресс, 1998. 232 с.
76. Доклад о развитии человека за 2001 г. / ПРООН. Нью-Йорк; Оксфорд: Оксфорд юниверсити пресс, 2001. 247 с.
77. *Жекулин В.С.* Историческая география: Предмет и методы. Л.: Наука, 1982. 224 с.
78. *Жекулин В.С.* О междисциплинарных исследованиях и интеграционных тенденциях в географической науке // Изв. ВГО. 1984. Т. 116, вып. 3. 193 с.
79. Заключительный отчет по выполнению соглашения о денежной оценке природных ресурсов в Ярославской области. Ярославль, М., 1997. 142 с.
80. *Здравомыслов А.Г.* Социология конфликта: Учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. 30-е изд., перераб. и доп. М.: Аспект Пресс, 1996. 317 с.
81. Индикаторы устойчивого развития России: (Эколого-экономические аспекты) / Под. ред. С.Н. Бобылева, П.А. Макеенко. М.: ЦПРП, 2001. 220 с.
82. Инновации в рациональное природопользование и охрану окружающей среды: Материалы межрегион. науч.-практ. конф. / Под ред. Г.А. Фоменко. Ярославль: НПП "Кадастр", 2003. 352 с.
83. *Иноземцев В.Л.* За пределами экономического общества М.: Academia-Наука, 1998. 640 с.
84. История мировой экономики: Учеб. для вузов / Под ред. Г.Б. Поляка, А.Н. Марковой. М.: ЮНИТИ, 1999. 727 с.
85. *Кабо Р.М.* Природа и человек в их взаимных отношениях как предмет социально-культурной географии // Вопр. географии. 1947. № 5. С. 25, 27.
86. *Каганский В.Л.* Существует ли культурный ландшафт? // Городская среда: Докл. участников конф. ВНИТАГ и СА СССР. М., 1989. Т. 1. С. 13, 15.
87. *Калликотт Б.* Азиатские традиции и перспективы экологической этики: Пропедевтика // Глобальные проблемы и общечеловеческие ценности. М., 1990.
88. *Кант И.* Критика способности суждения: Пер. с нем. М.: Искусство, 1994. 367 с.
89. *Капри Е.* Чучхе без денег не работает // Азиатская библиотека. 2001. [http://asiapacific.narod.ru/analise\\_apr/rassia\\_koreas/chuche.htm](http://asiapacific.narod.ru/analise_apr/rassia_koreas/chuche.htm).
90. Карта "Ярославская область. Природное и культурное наследие". Масштаб 1:350 000. М.: Ин-т наследия, 2001. 2 л., многокрасочная.
91. Качество роста, 2000: Пер. с англ. / В. Томас и др. М.: Весь мир, 2001. 352 с.
92. *Кессиди Ф.Х.* От мифа к логосу: (Становление греческой философии). М.: Мысль, 1972. 312 с.
93. *Кинсли М.* Устойчивое развитие: процветание без роста / Пер.

- В. Дюканова // Развитие во имя человека. М.: Центр координации и информ. Социально-экол. союза, 1995. С. 33-41.
94. *Кирдина С.Г.* Институциональные матрицы и развитие России. М.: ТЕИС, 2000а. 213 с.
95. *Кирдина С.Г.* Об институциональных матрицах: Тез. теории // Вестн. Новосибирского ун-та. Сер. Институциональная экономика. 2000b. № 1. С. 95-115.
96. *Кирдина С.Г.* Институциональные матрицы: Макросоциологическая объяснительная гипотеза. М.: СОЦИС, 2001. Вып. 2. С. 13-23.
97. *Клоков К.Б.* Традиционное природопользование народов Севера: Концепция сохранения и развития. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1997. 91 с.
98. *Клюев Н.Н.* Эколого-географическое положение России и ее регионов. М.: ИГ РАН, 1996. 161 с.
99. *Клюев Н.Н.* Экологическая безопасность России и ее регионов: Внешние и внутренние угрозы // Проблемы регионального развития: Модели и эксперименты. М.: ИГ РАН, 1997. С. 121-126.
100. *Ключевский В.О.* Русская история: Полный курс лекций: В 3 кн. Кн. 1. М.: Мысль, 1993. 572 с.
101. *Козловски П.* Принципы этической экономии. СПб.: Экон. школа, 1999. 344 с. (Этическая экономия: Исслед. по этике, культуре и философии хоз-ва; Вып. 7).
102. *Колпаков Е.Н.* Этнос и этничность // Этногр. обозрение. 1995. № 5. С. 13-23.
103. Комплексный экологический и экономический учет: Руководство по национальным счетам. Нью-Йорк: ООН, 1994. 176 с.
104. *Коно Т.* Стратегия и структура японских предприятий: Пер. с англ. / Ред. и вступ. ст. О.С. Виханского. М.: Прогресс, 1984. 384 с.
105. *Котляков В.М., Глазовский Н.Ф., Ананичева М.Д.* 29-й Международный географический конгресс "Жить в разнообразии" // Изв. РАН. Сер. геогр. 2001. № 2. С. 122-124.
106. *Коуз Р.* Фирма, рынок и право. М., 1993.
107. *Кочуров Б.И., Жеребцова Н.А., Быкова О.Ю., Антипова А.В.* Принципы и методы составления карт состояния окружающей природной среды // Картография на рубеже тысячелетий: Докл. I Всерос. науч. конф. по картографии (Москва, 7-10 октября 1997 г.). М., 1997. С. 215-222.
108. Краткая философская энциклопедия. М.: Изд. группа "Прогресс" – "Энциклопедия", 1994. 576 с.
109. *Крюков М.В.* Еще раз об исторических типах этнических общностей // Сов. этнография. 1986. № 3. С. 58-69.
110. *Кузнецов С.В.* Источники для изучения земледельческих традиций русского крестьянства (конец XIX – начало XX в.) // 1995. № 2. С. 104-112. Этногр. обозрение.
111. *Кузнецов Ю.В.* Отрасль в условиях системного кризиса. М.: ИСПИ РАН, 1997.
112. *Кузьмин И.А.* Социокультурные истоки: Социокультурный системный подход в образовании. М.: Изд-во ТБС, 1996.

113. *Куражсковский Ю.Н.* Очерки природопользования. М.: Мысль, 1969. 167 с.
114. *Курашев В.Ж.* Экология и эсхатология: Судьбы человеческого существования с религиозной и научной точек зрения // *Вопр. философии.* 1995. № 3. С. 29.
115. *Кутырев В.А.* Утопическое и реальное в учении о ноосфере // *Природа.* 1990. № 11.
116. *Ласло Э.* Созидательные пути человеческой эволюции: Доклад президента Будапештского клуба "Созидательные пути человеческой эволюции" профессора Эрвина Ласло на декабрьской сессии Клуба (1997 г.). Будапешт, 1997.
117. *Лебедева М.М.* Политическое урегулирование конфликтов: Учеб. пособие. М.: Аспект Пресс, 1999. 271 с.
118. *Левинтов А.Е.* От района к региону: на пути к хозяйственной географии // *Изв. РАН. Сер. геогр.* 1994. № 6. С. 120-130.
119. *Левинтов А.Е.* "Гений места" как градо- и регионообразующий фактор: (Неоклассический очерк) // *Полюса и центры роста в региональном развитии* / Под ред. Ю.Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 1998. С. 185-189.
120. *Лейпхарт А.* Демократия в многосоставных обществах: Сравнительное исследование: Пер. с англ. / Под ред. А.М. Салмина, Г.В. Каменской. М.: Аспект Пресс, 1997. 1287 с.
121. *Лемешев М.Я.* Программно-целевой подход в рационализации природопользования // *Географические аспекты управления* М.: Мысль, 1978. С. 84. (Вопр. географии; № 108).
122. *Ленк Х.* Ответственность в технике, за технику, с помощью техники // *Философия техники в ФРГ.* М.: Прогресс, 1982. С. 372-392.
123. *Лин М.* Меняя внутренний и внешний мир // *Наша планета* / ЮНЕП. 1996. Т. 8, № 2. С. 16.
124. *Липец Ю.Г.* Территориальная структура инновационной деятельности в Российской Федерации // *Российские регионы и центр: Взаимодействие в экономическом пространстве* / Под ред. Ю.Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 2000. С. 61-64.
125. *Липец Ю.Г., Пуляркин В.А., Шлихтер С.Б.* География мирового хозяйства. М.: ВЛАДОС, 1999. 400 с.
126. *Лисеев И.К.* Развитие философских проблем биологии в стенах Института философии // *Философия естествознания: Ретроспективный взгляд.* М., 2000.
127. *Лосев К.С.* Экологические проблемы и перспективы устойчивого развития России в 21 в. М.: Космосинформ, 2001. 400 с.
128. *Лошадкин К.А.* Водоснабжение сельского населения в условиях трансформации геоэкономического пространства. Ярославль: НПП "Кадастр", 2001. 164 с.
129. *Лукьянчиков Н.Н.* Экономический компас природопользования // *Зеленый мир.* 1991. № 17/18. С. 7.

130. *Лукьянчиков Н.Н.* Экономико-организационный механизм управления окружающей средой и природными ресурсами. М.: НИА-Природа, 1999. 232 с.
131. *Лютый А.А.* Проблемы теории картографии: Концепции науки и пути их интеграции // Изв. АН СССР. Сер. геогр. 1985. № 4. С. 116-132.
132. *Лютый А.А.* Язык карты: Сущность, система, функции. М.: ИГ АН СССР, 1988. 292 с.
133. *Лютый А.А.* Картография на рубеже тысячелетий / Картография на рубеже тысячелетий: Докл. I Всерос. научн. конф. по картографии (Москва, 7-10 октября 1997 г.). М., 1997. С. 6-16.
134. *Макиавелли Н.* Государь / Пер. Г. Муравьевой. Оригинальное издание: *Макиавелли Н.* Избранные произведения. М.: Худож. лит., 1982.
135. *Максаковский В.П.* Географическая культура: Учеб. пособие для студ. вузов. М.: ВЛАДОС, 1998. С. 209-212.
136. *Мамардашвили М.К.* Классический и неклассический идеалы рациональности. Тбилиси, 1984.
137. *Мандевиль Б.* Басня о пчелах. М., 1974.
138. *Маркандиа А.* Международный опыт создания информационных систем в сфере управления природопользованием // Учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов: Сб. аналит. и норматив.-метод. материалов / Деп. экономики и финансов Минприроды России. М.: НУМЦ Минприроды России, 1996. С. 19-33.
139. *Маркандиа А.* Механизмы природоохранной деятельности и управления природными ресурсами // Управление природопользованием для устойчивого развития. Ярославль: НПП "Кадастр", 1997.
140. *Маркандиа А., Фоменко Г.А., Фоменко М.А.* и др. Учет природных ресурсов в России: Практические исследования по Ярославской области. Ярославль: НПП "Кадастр". 1999.
141. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 6. С. 442.
142. Материалы Международного Совета местных инициатив по окружающей среде (ICLEI), <http://www.iclei.org>.
143. Материалы независимого теоретического семинара "Социокультурная методология анализа российского общества" (1996-1998) // <http://scd.plus.centro.ru>.
144. Материалы Пятой Всероссийской научной конференции "Экологические проблемы сохранения исторического и культурного наследия": Сб. ст. М.: Рос. науч.-исслед. ин-т культур, и природ. наследия им. Д.С. Лихачева, 2001. 494 с.
145. *Мау В.А.* Макроэкономическая стабилизация, тенденции и альтернативы экономической политики России. М.: ИЭППП, 1996.
146. *Мау В.А.* Экономическая реформа: Сквозь призму конституции и политики. М.: Ad Marginem, 1999.
147. *Маибиц Я.Г.* Развивающиеся страны в системе глобальных проблем человечества: (Географические подходы и аспекты) // Изв. АН СССР. Сер. геогр. 1988. № 6.

148. *Медведева О.Е.* Методы экономической оценки биоразнообразия: Теория и практика оценочных работ. М.: Диалог-МГУ, 1998.
149. Ментальность россиян: Специфика сознания больших групп населения / Под общ. ред. И.Г. Дубова М.: Имидж-контакт, 1997. 477 с.
150. Методические рекомендации по разработке экологических программ административных районов (не городских) / Минприроды РФ. М., 1995.
151. Методические рекомендации по формированию региональных систем управления природопользованием на основе комплексного территориального кадастра природных ресурсов в условиях перехода к рынку: Отчет НИР ГНТП "Экологическая безопасность России" / Под рук. Г.А. Фоменко. Ярославль: НПП "Кадастр", 1994.
152. Методические рекомендации по экологическому мониторингу недвижимых объектов культурного наследия. М.: Ин-т наследия, 2001. 224 с.
153. Механизм в действии: Организация деятельности на местном уровне / Сост. Я. Хаверкамп, М. Зондорп. Брюссель: Европейский отдел (Friends of the Earth), 1993. 53 с.
154. *Миллс Ч.Р.* Властвующая элита. М.: Прогресс, 1984.
155. *Милюков П.Н.* Очерки по истории русской культуры: В 3 т. Т. 1. М.: Прогресс, 1993. 528 с.
156. Митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл. Доклад на Всемирной миссионерской конференции (Сальвадор, Бразилия, 24 ноября-3 декабря 1996 г.). Печатается по изд.: Церковь и время. 1998. № 1 (4). С. 15-34.
157. *Михайлов Ю.П.* Проблемы природопользования и география // Природопользование и география: (Методологические аспекты): Сборник. Владивосток: ДВО АН СССР, 1989. С. 8.
158. *Моисеев Н.Н.* Время определять национальные цели. М.: Изд-во МНЭПУ, 1997. 256 с.
159. *Монасингхе М., Круз В.* Экономическая политика и окружающая среда: Опыт и выводы / Всемирный Банк. Вашингтон (Округ Колумбия), 1996. 113 с.
160. *Мосунов В.П., Никульников Ю.С.* Управленческая география: (Некоторые проблемы становления) // География и природ. ресурсы. 1985. № 1. С. 106.
161. Национальный план действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1998-2000 гг. М., 1997.
162. Наше общее будущее: Докл. Междунар. комис. по окружающей среде и развитию (МКОСР): Пер. с англ. / Под ред. и с послесл. С.А. Евтеева и Р.А. Перелета. М.: Прогресс, 1989. 376 с.
163. *Нидам Дж.* Общество и наука на Востоке и на Западе // Наука о науке. М., 1966. С. 155-160.
164. *Новиков А.А.* Рациональность в ее истоках и утратах // Вопр. философии. 1995. № 5.
165. Новости развития ООН, июнь-июль 1999. [http://www.un.minsk.by/d\\_update/june\\_july/index.htm](http://www.un.minsk.by/d_update/june_july/index.htm).

166. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; Предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. М.: Фонд экон. книги "Начала", 1997а. 180 с. (Соврем. институционально-эволюционная теория).
167. *Норт Д.* Институциональные изменения: Рамки анализа // *Вопр. экономики.* 1997б. № 3.
168. *Ночевкина Л.П.* Будет ли в России "экономическое чудо"? М.: Стрелец, 1999. 119 с.
169. Обоснование направлений социально-экономического развития локальных территорий на основе экономических оценок природных ресурсов, учитывающих фактор истощения (на пилотных объектах Саратовской области): Науч. докл. Ярославль: НПП "Кадастр", 2000. 72 с.
170. Обоснование целесообразности разработки природного бюджета города Ярославля. Ярославль: НПП "Кадастр", 2001. 89 с.
171. *Окружающая среда для Европы / Европ. экон. комис. Нью-Йорк; Женева,* 1995. 56 с.
172. *Олейник А.Н.* Институциональная экономика: Учеб. пособие. М.: ИНФРА М, 2000. 416 с.
173. Оценка результатов Встречи на высшем уровне в Йоханнесбурге: Что нового она принесла? / Официальный веб-сайт Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, 2002. <http://www.un.org/rassian/conferen/wssd/story.htm>.
174. *Панарин А.С.* Философия политики: Учеб. издание для политол. фак. гуманитар, вузов. М.: Новая школа, 1996. С. 328-424.
175. *Панарин А.С.* Политология. М.: Проспект, 1997. 408 с.
176. Паневропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия / *Окружающая среда для Европы: Конф. министров, София, Болгария 23-25 октября 1995 г. София: Совет Европы,* 1995. 81 с.
177. *Пахомова Н.В., Рихтер К.К.* Экономика природопользования и экологический менеджмент: Учеб. для вузов. СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 1999. 448 с.
178. *Перелет Р.А.* Экономика и окружающая среда: Англо-русский словарь-справочник / Под ред. А. Маркандиа; Гарвард, ин-т междунар. развития Гарвард, ун-та. Кембридж (Массачусетс), 1996. 120 с.
179. *Петров В.В.* Экологическое право России: Учеб. для вузов. М.: БЕК, 1996. 557 с.
180. *Перелет Р.А., Маркандиа А.* Выявление показателей устойчивого развития // *Управление природопользованием для устойчивого развития: Сб. ст. 2-е изд. Ярославль: НПП "Кадастр",* 2003. С. 25.
181. Повышение экономической эффективности государственного природного национального парка "Куршская коса": Науч. докл. Ярославль: НПП "Кадастр", 2000. 84 с.
182. *Подолинский С.А.* Труд человека и его отношение к распределению энергии. М.: Ноосфера, 1991. 82 с.
183. *Полежаев А.Л.* Научно-методические основы программно-целевого

- планирования развития и размещения народного хозяйства в свете решений XXV съезда КПСС // Географические аспекты управления М.: Мысль, 1978. С. 80-110. (Вопр. географии; № 109).
184. *Полибий*. Всеобщая история. VI 1,9(10-11).
185. *Порфирьев Б.Н., Соколов И.В., Виноградова А.Е.* Управление природоохранной деятельностью и меры по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов в зарубежных странах // Экономика и управление природопользованием: (Зарубежный опыт). М.: ВИНТИ, 1990. С. 3-45. (Итоги науки и техники; Т. 26).
186. *Поярков Б.В.* Структура генеральной схемы природопользования // Географические основы рационального природопользования. М.: Наука, 1987. С. 21-27.
187. *Преображенский А.Б., Фоменко Г.А., Фоменко М.А.* и др. Рекомендации по денежной оценке ресурсов окружающей среды в Калужской области. Калуга; Ярославль, 1999. 101 с.
188. *Приваловская Г.А.* Пространственное понимание хозяйства и эволюционный подход к изучению хозяйственного развития региона: Методологические истоки // Биполярная территориальная система Москва-Санкт Петербург: Методологические подходы к изучению / Отв. ред. Г.А. Приваловская. М.: Изд-во Рос. Открытого Ун-та, 1994. С. 13-29.
189. *Приваловская Г.А.* Ресурсопользование в современных условиях России // Изв. РАН. Сер. геогр. 1999. № 3. С. 13-21.
190. *Приваловская Г.А., Волкова И.Н.* Пространственные аспекты ресурсопользования в России как основа его реформирования // Российские регионы и центр: Взаимодействие в экономическом пространстве / Под ред. Ю.Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 2000. С. 43-51.
191. *Приваловская Г.А., Волкова И.Н.* Динамика ресурсопользования в России и его воздействие на окружающую среду (1985-1997) // Изв. РАН. Сер. геогр. 2001. № 4. С. 66-72.
192. Природный парк "Берендеевка" в развитии г. Костромы: Анализ экосистемных услуг: Науч. докл. Ярославль: НПП "Кадастр", 2000. 42 с.
193. Природопользование в развивающихся странах. М.: Наука, 1995. 139 с.
194. Программа действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы: EAP Translation Project coordinated buy the Regional Environmental Center for Regional and Eastern Europe / OECD and World Bank. Женева, 1994.
195. Программа действий: Повестка дня на 21 век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении: (Материалы встречи на высшем уровне "Планета земля") / Сост. М. Китинг. Женева, 1993. 69 с.
196. Проект KWS 2000, методология и практика. Гаага: Проект, бюро Голландского проекта KWS 2000, 1990.
197. Проект областной целевой программы "Отходы" Ярославской области. Ярославль: НПП "Кадастр", 2000.
198. Проект эффективного природопользования: (Становление и развитие



- системы комплексного управления природопользованием Ярославской области). Ярославль: НПП "Кадастр", 1996. 78 с.
199. Пуляркин В.А., Егоров И.Д. Типы и районы сельского хозяйства в развивающихся странах / Отв. ред. А.А. Попов. Якутск: Сахаполиграфиздат, 2001. 204 с.
  200. Гадаев В.В. Экономическая социология: Курс лекций: Учеб. пособие. М.: Аспект Пресс, 1998. 368 с.
  201. Гадаев В.В. Неформальная экономика и внеконтактные отношения в российском бизнесе: Подходы к исследованию неформальной экономики // Неформальная экономика: Россия и мир / Под ред. Т. Шанина. М.: Логос, 1999. С. 35-60.
  202. Разработать методические рекомендации по увязке экологических паспортов промпредприятий с КТКПР: Отчет НИР / НПП "Кадастр". Ярославль, 1995.
  203. Разработать проект временных методических рекомендаций по формированию на региональном уровне механизма управления составлением и реализацией местных экологических программ (на примере Ярославской области): Отчет НИР по заданию М-ва охраны окружающей среды и природ. ресурсов РФ / НПП "Кадастр", Ярославль, 1996.
  204. Разработка региональных матриц эколого-экономического учета и механизма их синтеза на федеральном уровне. Первый этап: пилотное составление матриц СЭЭУ на примере четырех регионов России (по заданию МНР РФ). Ярославль: НПП "Кадастр", 2000. 145 с.
  205. Региональные аспекты развития России в условиях глобальных изменений природной среды и климата / Отв. ред. В.М. Котляков. М.: Изд-во НЦ ЭНАС, 2001. 152 с.
  206. Региональный план действий по охране окружающей среды Верхне-Волжского региона. М.: ЦПРП, 1999.
  207. Геймере Н.Ф. Экология: (Теория, законы, правила, принципы и гипотезы). М.: Россия молодая, 1994. 367 с.
  208. Рекомендации по применению экономических механизмов управления отходами на региональном уровне: Науч. докл. Ярославль: НПП "Кадастр", 2000. 60 с.
  209. Рекомендации по разработке и реализации основных направлений деятельности районной администрации в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды Сергиев-Посадского района на 1995-1998 гг. Ярославль: НПП "Кадастр", 1994. 32 с.
  210. Римский клуб. Декларация // Вопр. философии. 1995. № 3. С. 67-72.
  211. Розов В.Н. Структура социальной онтологии: По пути к синтезу макроисторических парадигм // Там же. 1999. № 2. С. 3-22.
  212. Рулан Н. Юридическая антропология: Учеб. для вузов: Пер. с фр. / Отв. ред. В.С. Нерсесянц. М.: НОРМА, 1999. 310 с.
  213. Сатаров Г. Коррупция как проблема национальной безопасности. М.: Фонд "Информатика для демократии", 2000.
  214. Саушкин Ю.Г. Экономическая география: История, теория, методы,

- практика. М.: Мысль, 1973. 559 с.
215. *Семенов-Тянь-Шанский В.П.* Район и страна М.-Л., 1928. С. 260-273.
216. Словарь по экономике: Пер. с англ. / Под ред. П.А. Ватника. СПб.: Экон. школа, 1998. 752 с.
217. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1995.
218. *Солдатова Г.У.* Психология межэтнической напряженности. М.: Смысл, 1998. 389 с.
219. *Солеников А.П.* Город для женщин и детей // Северный край. 2001. 27 сент., № 180 (23529).
220. *Соловьев В.С.* Собрание сочинений. Т. 6. СПб., 1914. С. 368, 382.
221. *Солодкая М.С.* Морально-этическая ответственность субъекта управления // Credo. Оренбург, 1998. № 6 (12).
222. *Солодкая М.С.* Ответственность субъекта управления: Состояние проблемы и перспективы исследования // Credo. Оренбург, 1998. № 1. С. 33-43.
223. *Сорокин П.А.* Циклические концепции социально-исторического процесса // Россия и соврем, мир. 1998. Вып. 4 (21).
224. *Сорокин П.А.* Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 142-143.
225. Социальная траектория реформируемой России: Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / Ред. кол.; Отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина. Новосибирск: Наука, 1999. 736 с.
226. Социальное неравенство этнических групп: Представления и реальность / Авт. проекта и отв. ред. Л.М. Дробижева. М.: Academia, 2002. С. 431.
227. Социокультурная методология охраны окружающей среды / Под ред. Г.А. Фоменко. Ярославль: НПП "Кадастр", 2001.
228. Социологический энциклопедический словарь. М.: Издательская группа Инфра: М-Норма, 1998, 488 с.
229. Стамбульская декларация по населенным пунктам. 1996. Стамбул, Турция – <http://www.un.org/russian/conferen/habitat/habdecl.htm>.
230. *Стародубровская И., Мау В.* Великие революции: От Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001. 435 с.
231. *Степин В.В.* Экономические основы природопользования. М.: Лесн. пром-сть, 1982. 153 с.
232. *Степин В.С.* Философия и образы будущего // Вопр. философии. 1994. № 6. С. 10.
233. *Степин В.С.* Эпоха перемен и сценарии будущего: Избр. социально-философская публицистика. М., 1996.
234. Структурные рамки для разработки национальных планов действий в области окружающей среды: Справ. документ. Конф. министров "Окружающая среда для Европы", София, 23-25 октября 1995 г. София, 1995.
235. *Таурит Х-Ю., Фоменко М.А.* "Город для женщин и детей" – новый подход к планированию устойчивого развития городских поселений // Управление природопользованием для устойчивого развития. Ярославль:

- НПП "Кадастр", 1998. С. 93-106.
236. *Тацит*. Сочинения. Т. 1. Л., 1969. 106 с.
237. *Тейяр де Шарден П.* Феномен человека: Пер с фр. М.: Наука, 1965.
238. *Титенберг Т.* Экономика природопользования и охрана окружающей среды / Пер. с англ. К.В. Папенова; Под ред. А.Д. Думного и И.М. Потравного. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2001. 591 с.
239. *Тойнби А.* Цивилизация перед судом Истории. СПб.: Ювента: Прогресс: Культура, 1995.
240. *Тойнби А.Дж.* Постигание истории: Пер. с англ. / Сост. А.П. Огурцов; Вступ. ст. В.И. Уколовой.; Закл. ст. Е.Б. Рожковского. М.: Прогресс, 1996. 608 с.
241. *Токвиль А.* Демократия в Америке / Пер. с фр. Г.Дж. Ласки / Ком-мент. В.Т. Алейника. М.: Прогресс, 1992. 554 с.
242. *Тоффлер А.* Футурошок. СПб.: Лань, 1997. 464 с.
243. *Тоффлер Э.* Третья волна. М.: АСТ, 1999.
244. *Трейвиш А.И.* Геополитическое положение России: Представления и реальность. М.: Арт-курьер, 2000.
245. *Турен А.* Возвращение человека действующего: Очерк социологии. М.: Науч. мир, 1998. 204 с.
246. *Уайт Г.* География, ресурсы и окружающая среда: Пер. с англ. М.: Прогресс, 1990а. 544 с.
247. *Уайт Г., Уайт Э., Бредли Д.* Бытовое водоснабжение в Восточной Африке // Уайт Г. География, ресурсы и окружающая среда: Избр. ст.: Пер. с англ. М.: Прогресс, 1990. С. 352-381.
248. *Уайт Л.* Исторические корни нашего экологического кризиса // Глобальные проблемы и общечеловеческие ценности. М., 1990. С. 188-201.
249. *Уильямсон О.* Частная собственность и рынок капитала // ЭКО. 1993. № 5.
250. *Уоллас М.* Устойчивое лесопользование в России: (Проект). Международная программа по окружающей среде. Рабочий доклад № 95-56. М.: Гарвард, ин-т междунар. развития (ГИМР) Гарвард. ун-та. Кембридж (Массачусетс), 1995. 6 с.
251. Управление природопользованием для устойчивого развития / Под ред. Г.А. Фоменко. Ярославль: НПП "Кадастр", 1997.
252. Управление природопользованием Ярославской области – от прошлого к будущему / Сост. Г.А. Фоменко. Ярославль, Изд-во Александр Рутман, 1998. 194 с.
253. Управленческое консультирование: Пер. с англ.: В 2 т. Т. 1. М.; СПб.: Интерэксперт, 1992. 319 с.
254. Учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов: Сб. аналит. и нормативно-метод. материалов / Деп. экономики и финансов Минприроды России. М.: НУМЦ Минприроды России, 1996. 284 с.
255. Фактор трансакционных издержек в теории и практике Российских реформ / Под ред. В.Л. Тамбовцева. М.: ТЕИС, 1998. 152 с.

256. Федорова В.Г. Криминал как продукт системы // Независимая газ. 2000. 9 февр.
257. Философский энциклопедический словарь. М.: Сов. энциклопедия. 1983.
258. Флоренский П.А. У водоразделов мысли // Звезда. 1989. № 2. С. 176.
259. Фоменко Г.А.. Регионализация систем управления природопользованием в условиях перехода к рынку. Ярославль, 1993. 182 с.
260. Фоменко Г.А., Поярко Б.В. Преобразование управления природопользованием в условиях перехода к рыночным отношениям и децентрализации государственной власти // Изв. АН СССР. Сер. геогр. 1993. № 4. 77 с.
261. Фоменко Г.А. Развитие территориальных систем управления природопользованием и стратегия перехода к устойчивому развитию // Изв. РАН. Сер. геогр. 1995. № 6. С. 73-86.
262. Фоменко Г.А. Развитие территориального управления природопользованием и охраной природы в период реформ // Географические основы типологии регионов для формирования региональной политики России: Сб. ст. / ИГ РАН. М., 1995.
263. Фоменко Г.А. О применении территориальной дифференциации платежей за использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды в управлении природопользованием // Изв. РАН. Сер. геогр. 1996. № 3.
264. Фоменко Г.А. Политика устойчивого развития и особенности географических исследований // Там же. 1997. № 4. С. 8-18.
265. Фоменко Г.А. Целеполагание в территориальном планировании природопользования: (Опыт географического изучения на примере Ярославской области): Сб. ст. / Под ред. Ю.Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 1997.
266. Фоменко Г.А. Об опыте применения международных методик денежных оценок природных ресурсов в Ярославской области // V Междунар. конф. "Оценка земли и природных ресурсов": Тез. докл. М., 1997.
267. Фоменко Г.А., Фоменко М.А. Денежные оценки ресурсов окружающей среды на микроуровне для управления региональным развитием // Полюса и центры роста в региональном развитии / Под ред. Ю.Г. Липеца. М.: ИГРАН, 1998. С. 118-123.
268. Фоменко Г.А., Фоменко М.А. Особенности обеспечения питьевой водой сельского населения Ярославской области в современных условиях // Изв. РАН. Сер. геогр. 1999. № 2. С. 55-60.
269. Фоменко Г.А. Природоохранные институциональные изменения и ценовое пространство. Ярославль: НПП "Кадастр", 2000. 106 с.
270. Фоменко Г.А. (в составе авт. колл.). Региональное развитие: Опыт России и Европейского Союза / Рук авт. кол. и отв. ред. А.Г. Гранберг. М.: Экономика, 2000. 435 с.
271. Фоменко Г.А. Управление охраной окружающей среды с учетом социокультурного фактора // III Межрегион. науч.-практ. конф. "Человек, образование, культура накануне 21 в.": Юбил. Пастуховские чтения:

- Материалы конф. Ярославль: ЯрИПК, 2000. С. 178-183.
272. *Фоменко Г.А., Фоменко М.А., Лошадкин К.А.* Денежная оценка природных ресурсов и экосистемных услуг в территориальном развитии: Адаптация в России методологических подходов ООН: (Научно-практические рекомендации). Ярославль: НПП "Кадастр", 2000. 128 с.
273. *Фоменко Г.А., Фоменко М.А.* Приоритеты сохранения биоразнообразия в инвестиционном процессе. Ярославль: АНО Ин-т экономики природопользования и учета природ. ресурсов "Кадастр", 2001. 42 с.
274. *Фоменко Г.А.* Охрана окружающей среды в эпоху экономической глобализации и сообщества с традиционной культурой // Социокультурная методология охраны окружающей среды. Ярославль: НПП "Кадастр", 2001.
275. *Фоменко Г.А.* Управление этническими конфликтами в природопользовании // Социокультурная методология охраны окружающей среды. Ярославль: НПП "Кадастр", 2001.
276. *Фоменко Г.А., Фоменко М.А., Михайлова А.В.* Обоснование целесообразности разработки природного бюджета города Ярославля. Ярославль: НПП "Кадастр", 2001. 89с.
277. *Фоменко Г.А., Швец А.Л., Фоменко М.А., Михайлова А.В.* Особенности функционирования рынка экологических услуг и подходы к его регулированию: Науч. докл. Ярославль: НПП "Кадастр", 2001. 66 с.
278. *Фоменко Г.А.* Охрана окружающей среды в эпоху экономической глобализации и сообщества с традиционной культурой // Социокультурная методология охраны окружающей среды. Ярославль: НПП "Кадастр", 2001. С. 13-26.
279. *Фоменко Г.А., Фоменко М.А.* Денежные оценки природных благ и экосистемных услуг в анализе регионального развития // Сб. материалов науч. конф. "Регионализм и централизм в территориальной организации и региональном развитии", проведен. в рамках 18-й сессии Экон.-геогр. секции Междунар. Акад. регион. развития и сотрудничества. М.: ИГ РАН, 2001. С. 182-191.
280. *Фоменко Г.А.* Инновационный путь развития как важнейшее направление совершенствования природоохранного управления в России // Активная государственная инновационная политика – основа экономического возрождения России: Тез. докл. Екатеринбург, 2001.
281. *Фоменко Г.А., Фоменко М.А., Лошадкин К.А., Хухарев А.В.* Этнокультурный фактор в денежных оценках природных ресурсов // Изв. РАН. Сер. геогр. 2001. № 6. С. 71-76.
282. *Фоменко Г.А., Фоменко М.А., Лошадкин К.А., Михайлова А.В.* Денежная оценка природных ресурсов, объектов и экосистемных услуг в управлении сохранением биоразнообразия: опыт региональных работ: Пособие для специалистов-практиков. Ярославль: НПП "Кадастр", 2002. 80 с, 18 рис., 19 табл.

283. *Фоменко М.А.* О разработке территориальных программ рационального природопользования и охраны природы на уровне местного самоуправления // Географические основы типологии регионов для формирования региональной политики России / Под ред. Ю.Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 1995. С. 127.
284. *Фоменко М.А.* Программы действий в управлении природопользованием на локальном уровне: (Опыт регионализации): Авто-реф. дис. ... канд. геогр. наук. М., 1996.
285. *Фоменко М.А., Фоменко Г.А.* Об особенностях территориального планирования природопользования на уровне местного самоуправления в современных условиях России // Изв. РАН. Сер. геогр. 1997. № 1.
286. *Фоменко М.А.* Местные программы действий в сфере природопользования для устойчивого развития. Ярославль: НПП "Кадастр", 2001. 160 с.
287. Формирование КТКПР на основе учетно-ресурсных ведомостей (формы 1, 2, 3) с картографическим сопровождением в одном из административных районов Нижегородской области. Ярославль: НПП "Кадастр", 1995. 129 с.
288. *Фотонов А.Г.* Россия: От мобилизационного общества к инновационному. М.: Наука, 1993.
289. *Фролов И.Т.* О человеке и гуманизме: Работы разных лет. М., 1989.
290. *Хабермас Ю.* К логике социальных наук: Теория коммуникативного действия // Современная западная теоретическая социология: (Реферат, сб.). М.: ИНИОН РАН, 1991. Вып. 1.
291. *Хабермас Ю.* Моральное сознание и коммуникативное действие / Пер. с нем. род ред. Д.В. Складина. СПб.: Наука, 2001. 377 с.
292. *Хайдеггер М.* Работы и размышления последних лет / Пер. с нем. Сост., пер., вступ. ст., примеч. А.В. Михайлова. М.: Гнозис, 1993. 464 с.
293. *Хайек Ф.А.* Дорога к рабству // Вопр. философии. 1990. № 10-12.
294. *Хайек Ф.А.* Индивидуализм и экономический порядок. М.: Изограф, 2000. 255 с.
295. *Хантингтон С.* Столкновение цивилизаций? // Полис. 1994. №1.
296. *Хантингтон С.* Столкновение цивилизаций и преобразование мирового порядка // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология / Под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Academia, 1999. С. 528-556.
297. *Хесле В.* Философия и экология / Пер. А.К. Судакова. М.: Наука, 1993. 205 с.
298. *Шаститко А.Е.* Неоинституциональная экономическая теория. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТЕИС, 1999. 465 с.
299. *Шварц Е.А.* Эколого-географические проблемы сохранения природного биоразнообразия России: Автореф. дис. ... д-ра геогр. наук. М., 2003.
300. *Шеремет В.И.* Война и бизнес. М.: Изд-во ТБС, 1995.
301. *Шпенглер О.* Закат Европы: Очерки морфологии мировой истории. 1. Гештальт и действительность / Пер. с нем., вступ. ст. и примеч. К.А. Севасьяна. М.: Мысль, 1993. 663 с.

302. *Шпенглер О.* Закат Европы: Очерки морфологии мировой истории. 2. Всемирно-исторические перспективы / Пер. с нем. и примеч. И.И. Маханькова. М.: Мысль, 1998. 606 с.
303. *Шупер В.А.* Региональная география и региональное развитие // Географические основы типологии регионов для формирования региональной политики России / Под ред. Ю.Г. Липеца. М.: ИГ РАН, 1995. С. 17-24.
304. *Шупер В.А.* Восстание цивилизованных масс: Чего ждать России от Запада // Мир России. 2001. № 1. С. 25-34.
305. *Щедровицкий Г.П.* Избранные труды. М.: Школа культ, политики, 1995. 800 с.
306. *Щепанская Т.Б.* Кризисная сеть: (Традиции духовного освоения пространства) // Русский Север: К проблеме локальных групп. СПб., 1995. С. 110-176.
307. *Щербинина Н.Г.* Политический миф России. Томск: НБ ТГУ, 1997. 90 с.
308. *Эдвинссон Л., Мэлоун М.* Интеллектуальный капитал // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология / Под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Academia, 1999. С. 432-447.
309. Экологическая программа для Европы: Окружающая среда для Европы: Конф. министров, София, Болгария, 23-25 октября 1995 г. София: Европ. экон. комис. ООН, 1995. 29 с.
310. Экология культуры: Альманах Института наследия "Территория". М.: Ин-т наследия, 2000. 216 с.
311. Экономика природопользования: Аналитические и нормативно-методические материалы / Минприроды России. М., 1994. 417 с.
312. Экономические основы профилактики конфликтов в сфере природопользования на примере Обь-Томского междуречья: Науч. докл. Ярославль: НПП "Кадастр", 2000. 108 с.
313. Эксперт. 1999. № 39; 2000. № 41.
314. *Эллюль Ж.* Другая революция. М., 1996.
315. *Этциони А.* Новое золотое правило: Сообщество и нравственность в демократическом обществе // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология / Под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Academia, 1999. С. 309-334.
316. *Ясвин В.А.* История и психология формирования экологической культуры: (Удобно ли сидится на вершине пирамиды?). М.: Наука, 1999. 100 с.
317. *Burke E.* A letter to a member of the National Assembly [1791] // Works: [World's Classics ed.], IV, 319.
318. *Alchian A.A., Demsetz H.* The property right paradigm // J. Econ. Hist. 1973. Vol. 33, March. P. 17.
319. *Andersen L., Kagan R.A.* Adversarial legalism, transaction costs, and the industrial flight hypothesis: Draft paper for Trade and Environment Policy Project, a collaboration of the Berkeley Roundtable on the International

- Economy. Nautilus Institute for Security and Sustainable Development, and the National Wildlife Federation. 1996.
320. *Arendt H.* The human condition. Chicago: Univ. of Chicago press. 1958.
321. *Bagby Ph.* Culture and history: Prolegomena to the comparative study of civilizations. L.: Longmans, Green, 1958. P. 165-174.
322. *Baker G.P., Jensen M.C., Murphy K.J.* Compensation and incentives: Practice vs. theory // J. Harvard University Press Finance. 1988. P. 593-616. Vol. 4, 3, N 3.
323. *Belsahaw C.S.* Traditional exchange and modern markets. 1965. P. 5.
324. Benchmark "ISO 14001: An uncommon perspective". Brussels: Europ. Environment Bureau, 1995. November.
325. *Blache P.V. de la.* Principles of human geography / Transl. M.T. Bingham. L.: Constable, 1926.
326. *Blum R.* Die Zukunft des Homo economicus // Das Menschenbild der oeconomicen Theorie / Hrsg. von B.M. Held. Frankfurt a. M.; N.Y., 1991.
327. *Bourdieu P.* The logic of practice. Stanford, 1990.
328. *Boyd R., Richerson P.J.* Culture and the evolutionary process. Chicago: Univ. of Chicago press. 1985.
329. *Boyer R., Drache D.* (ed.). States against markets; The limits of globalization. L.; N.Y.: Routledge, 1996.
330. *Bozeman A.D.* Civilizations under stress // Virginia Quart. Rev. 51 1975. Winter, vol. 51. 1 p.
331. *Bozeman A.D.* Strategic intelligence and statecraft: Selected essays Wash. (D.C.): Brassey's (US), 1992. P. 26.
332. *Braudel F.* On history. Chicago: Univ. of Chicago press, 1980. P. 177-181, 212-214.
333. *Braudel F.* History of civilizations; *McNeill.* The rise of the West; *Rostovanyi Z.* Clash of civilizations and cultures: Unity and disunity of World order. Unpublished paper. 29.03.1993. P. 8-9.
334. *Brunhes J.* Human geography. Chicago: Rand McNally, 1920.
335. *Cameron R.A.* Concise economic history of the world from Paleolithic times to the present. 3rd ed. N.Y.: Oxford Univ. press, 1997. 352 p.
336. *Capra F.* Kriese und Wandel in Wissenschaft und Gesellschaft: [Plane für eine menschliche Zukunft / Hrsg. von R. Lutz; Mit beitr. von M.A. Grisebach...] Weinheim; Basel: Beltz, 1988. S. 218-234.
337. *Cassirer E.* Naturalistische und humanistische Begründung der Kulturphilosophie // Göteborgs K. Vetenskaps. Vitterhets-Samhälles Handl. Femte foljden. Ser. A. 1939. Bd. 7, N 3. S. 1-28.
338. *Cassirer E.* Das Erkenntnisproblem in der Philosophie und Wissenschaft der neueren Zeit. 2. Bd. B.: Bruno Cassirer, 1907. [Rev. 2nd ed.: B.: Bruno Cassirer, 1911; 3rd ed. 1922. Reprinted: Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1971, 1974.]
339. *Chase-Dunn C., Hall Th.* Rise and demise: Comparing world-systems. L.: Westview press, 1997.
340. *Chorley R.J.* Geography as human ecology // Directions in geography. L.:



- Methuen, 1973. P. 155-169.
341. *Christaller W.* Die Zentralen Orte in Suddeutschland (1933) = Central places in Southern Germany / Transl. C.W. Baskin. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice Hall, 1963.
  342. *Claval P.* Postmodernisme et geographies // *Geographie et cultures*. 1999. N 4. P. 3-24.
  343. *Claval P.* Les interpretations fonctionnalistes et les interpretations symboliques de la ville // *Cybergeo*. P.; Sorbonne, 1999. N 81.
  344. *Coughlin R.M.* (ed.) Morality, rationality, and efficiency: New perspectives on socio-economics, 1990. N.Y.: Sharpe, 1991.
  345. *Crosby A.* Ecological imperialism: The biological expansion of Europe, 900-1900. N.-Y.: Cambridge Univ. press, 1986.
  346. *Davis W.* Social relations in a Philippine market: Self-interest and subjectivity. University of Californiz Press. 1973.
  347. *Dawson Ch.* Dynamics of world history. La Salle (111.); Sherwood Sugden, 1978). P. 51, 402.
  348. *Deaton A.* The analysis of household surveys: A microeconomic approach to development policy: Published for the World Bank. Baltimore; L.: The Johns Hopkins Univ. press, 1997.
  349. *Dewey A.* Peasant marketing in Java. 1962.
  350. *Dick C.* The global sustainable development resolution regaining democracy the campaign of the 21 century. 1999. <http://www.users.on.net/rmc/global.htm#INTRODUCTION>.
  351. *Ditz D., Ranganathan J.* Corporate environmental performance indicators: Briding internal and external information needs / World Resources Inst. Washington, DC. 1996.
  352. *Dominick R.* Nascent environmental protection in the second empire // *Germ. Stud. Rev.* 1986. Vol. 9.
  353. *Dominick R.* The nazis and the nature conservationists // *Historian*. 1987. Vol. 49.
  354. *Dublin H.T., Milliken T., Barnes R.F.W.* Four years after the CITIES Ban: Illegal killing of elephants, ivory trade and stockpiles / Междунар. союз охраны природы и природа, ресурсов и Всемир. фонд дикой природы. М., 1995.
  355. *Durkheim E., Mauss M.* Note on the motion of civilization // *Social Research*. 1971. Vol. 38. 811 p.
  356. *Dworkin G.* The theory and practice of autonomy. N.Y., 1988. P. 62-81.
  357. Earth Council. Proposal for a sustainable development investment agreement (SDIA), San Jose (Costa Rica), 1996.
  358. *Eichengreen B., Kenen P.* Managing the world economy under the Bretton Woods system: An Overview // *Managing the world economy, fifty years after Bretton Woods*. Wash. (D.C.): Insti. for Intern. Economics, 1994.
  359. *Ellul J.* The technological system. N.Y., 1980.
  360. Environmental action programme for Central and Eastern Europe' (Russian version) / OECD and World Bank. 1995.

361. *Esty D.C.* Greening the GATT, trade, environment, and the future. Wash. (D.C.): Inst, for Intern. Economics, 1994.
362. *Etzioni A.* The moral dimension. N.-Y.: The Free press, 1988.
363. *Etzioni A., Lawrence P.* (ed.). Socio-economics: Toward a new synthesis. N.Y.: Sharpe, 1990.
364. *Etzioni A.* The spirit of community: Rights, responsibilities, and the communitarian agenda. N.Y.: Crown, 1993.
365. *Etzioni A.* The attack on community: The Grooved debate // Society. 1995. Vol. 32, N 5. P. 12-17.
366. *Etzioni A.* The new golden rule: Community and morality in a democratic society. N.-Y.: Basic Books, 1997.
367. *Ewing K.P., Tarasofsky R.G.* The "Trade and Environment" agenda: Survey of major issues and proposals from Marakesh to Singapore / IUCN Environmental Law Centre. Bonn. 1996.
368. *Febvre L.P.V.* A geographical introduction to history. N.-Y.: Knopf, 1925.
369. *Fomenko G., Fomenko M., Markandia A., Perelet R.* Natural resource accounting for the oblast of Yaroslavl in the Russian Federation / Harvard inst. for Intern. Development. Harvard Univ. Environmental Discussion Paper N 35. December 1997. Newly Independent States Environmental Economics and Policy Project; *Fowler R.B.* The dance with community: The contemporary debate in American political thought. Kansas City: Univ. of Kansas press. 1993. 210 p.
370. *Frank A.G.* World accumulation, 1492-1789. N.-Y.: Monthl. Rev. Press; L.: Macmillan, 1978.
371. *Frank A.G.* The thirteenth century world system: A review essay // J. World Hist. 1990. Vol. 1, N 2.
372. *Frank A.G.* Theoretical introduction to five thousand years of world system history // Review. 1990. June.
373. *Frank A.G., Gills B.K.* The five thousand year world system: An interdisciplinary introduction // Humboldt J. Social Relations. 1992. Vol. 18, N 2. P. 1-80.
374. *Fukuyama F.* Trust: The social virtues and the creation of prosperity. N.Y., 1995.
375. *Furnivall J.S.* Netherlands India. Cambridge: Cambridge Univ. press, 1939.
376. *Gamst F.C.* Considerations for an anthropology of work // Work in non-market and transitional societies / Ed. H. Applebaum. Albany (N.Y.). State Univ. of N.Y. press, 1984. P. 56-61.
377. *Geertz C.* (1979) Suq: the bazaar economy in Sefrou // C Geerts, H. Geertz. L. Rosen (ed.). Meaning and Order in Contemporary Morocco: Three essays in Cultural anthropology. N.Y.: Cambridge Univ. press. P. 123-225.
378. *Glacken C.J.* Traces on the Rhodian Shore: Nature and culture in western thought from ancient times to the end of the eighteenth century. Berkeley: Univ. of Calif, press, 1967.
379. *Gong G.W.* The standard of "civilization" in international society. Oxford: Clarendon press, 1984. P. 81ff., 97-100.

380. *Goudge T.A.* Evolutionism // Dictionary of the history of ideas. N.Y.: Scribner, 1967. Vol. 1. P. 174-189.
381. *Gregori F.* Nature lost? Natural science and the German theological traditions of the nineteenth century. Cambridge (Mass.), 1992. 264 p.
382. *Greider W.* One world, ready or not; The manic logic of global capitalism. N.Y.: Simon and Schuster, 1997.
383. *Groening G., Wolschke-Balmahn J.* Politics, planning and the protection of nature: Political abuse of early ecological ideas in Germany, 1933-1945 // *Plann. Perspect.* 1987. Vol. 2.
384. *Haber W., Schaller J.* MAB-Projekt 6: Oekosystemforschung Berchtesgaden Methodeentwicklung für die Ökosystemforschung // Final report of the International workshop "Long-term ecological research: A global perspective". German Nat. Committee for the UNESCO Man and the Biosphere (MAB) Programme. 1989. P. 13-42.
385. *Hardin G.* The tragedy of the commons // *Economics of the environment: Selected readings.* N.Y., 1993.
386. *Hardin R.* Institutional knowledge and the role of institutions. N.Y.: Univ. press, 1996.
387. *Harry S.* The Limits to Capital, Oxford: Blackwell, 1982.
388. *Haskell T.L. Teichgraber R.F.* (ed.) The Culture of the Market: Historical Essays. Cambridge: Cambridge Univ. press, 1996.
389. <http://www.aris.ru/VTO/T74/t48.html>.
390. IJSD. The World Trade Organization and sustainable development: An independent assessment. Winnipeg: Intern. Inst, for Sustainable Development, 1996.
391. *Immler H.* Vom Wert der Natur: Zur ökologische Reform von Wirtschaft und Gesellschaft Natur in der ökonomische Theorie. T. 3,2. Aufg. B.: Westdeutsche Verl, 1990. 348 S.
392. Integrated environmental and economic accounting. Interim version. N.Y.: 1998. S. 182. (United Nations publications; Sales NE.93.XVII.12).
393. *Ipsen D.* Besondere Orte und regionale Atmosphäre: Region und Markt // Europäische Sommerschule für Nachhaltige Regionalentwicklung / Univ. Gesamthochschule. Kassel, 2000.
394. *Isard W.* Location and space economy. Cambridge (Mass.): MIT press, 1956.
395. *Isard W., Reiner T.A.* Regional science: Retrospect and prospect // *Pap. RSA.* 1966. Vol. 16.
396. *Isard W.* Some notes on the linkage of the ecologic and economic system // *Ibid.* 1969. Vol. 22.
397. *Isard W., Choguill C, Kissin I.* et al. Ecologic-economic analysis for regional development. N.Y., 1972.
398. *Jonas H.* The imperative of responsibility: (In search of an ethics for the technological age). Chicago; L.: Univ. of Chicago press, 1984. 255 p.
399. *James A., Green M.* A global review of protected area budgets and staffing / Всемир. центр мониторинга окружающей среды. 1999. 17 p.

400. *Knight F.H.* Ethics and economic reform // Freedom and reform: Essays in economics and social philosophy. N.Y., 1947.
401. *Kotler P., Haider D., Rein I.* Standart-marketing. Dusseldorf: Ekon.-Verl., 1994. 35 S.
402. *Ladd J.* The ethics of participation // Participation in politics. N.Y.: Afher-ton-Lieber, 1975.
403. *Lake D., Rothchild D.* Ethnic fears and global engagement: The international spread and management of global conflict. San-Diego, Univ. of Calif., 1996.
404. *Lim L.Y.C., Gosling P.* (ed.). The chise in Southeast Asia. Vol. 1, Ethnicity and economic activity. Singapore, 1983.
405. *Lipsey R.E., Blomstrom M., Ramstetter E.* Internationalized production in world Output. Cambridge (Mass.), 1995. (Working Pap. Nat. Bureau of Econ. Res.; N 5383).
406. *Loesch A.* Die räumliche Ordnung der Wirtschaft = The economics of location /Transl. W.H. Woglom. New Haven: Yale Univ. press), 1954.
407. *Luke T.* New world-order and neo-world orders: Power, politics and ideolology in informationalizing gloties / Ed. by M. Featherstone et al. L.: Sage, 1995. P. 91-107.
408. *Lutz E.* Integration of environmental concerns into agricultural policies of industrial and developing countries // World Development, 1992. Vol. 20, N 2. P. 241-253.
409. *Lutz R.* Sieben Zukunftszenarien: [Plane für eine menschliche Zukunft / Hrsg. von R. Lutz; Mit Beitr. von M.A. Grisebach...]. Weinheim; Basel: Beltz, 1988. S. 291-300.
410. *Markandya A., Fomenko G., Fomenko M., Perelet R.* Natural resource accounting in Russia: A case study for the region of Yaroslavl / RCC Cadastre. Yaroslavl, 1999.
411. *Mau V.A.* Russian economic reforms as seen by an insider: Success or Failure? L.: Roy. Inst, of Intern. Affairs, 2000.
412. *McNeill W.* The rise of the west. Chicaga: Univ. of Chicago press, 1965.
413. *McNeill W.* The changing shape of world history // History and Theory. 1995. Theme Iss. 43.
414. *Melko M.* Nature of civilizations. Boston: Porter Sargent, 1969.
415. *Milgrom P., North D., Weingast B.* The role of institutions in the revival of trade: The law merchant, private judges, and the champagne fairs // Econ. and Polit. 1990. Vol. 2, March.
416. *Mullins L.J.* Management and organizational behavior. L.; Marshfield (Mass.): Pitman, 1985.
417. *Nash R.* The right of nature: A history of environmental ethics. Madison: Univ. of Wis. press, 1989. 290 p.
418. *Norberg-Hodge H.* Ancient futures : Learning from Ladarh. Rider, 1992.
419. *Norberg-Hodge H.* The pressure to modernise and globalize // J. Mander, E. Goldsmith, (ed.) 1997. The case against the global economy. San Francisco: Sierra Club Books.

420. *O'Rourke KM., Williamson J.G.* Around the European periphery, 1870-1913: Globalization, schooling and growth. Cambridge (Mass.), 1995. (Working Pap. Nat, Bureau of Econ. Res.; N 5392).
421. *Obstfeld M., Rogoff K.* Foundations of international macroeconomics. Cambridge (Mass.): MIT press, 1996. Chap. 7.
422. OECD. Environmental performance reviews: United States. 1996.
423. OECD. The OECD guidelines for multinational enterprises. 1997. <http://www.oecd.org/daf/cmismnenguide.htm>.
424. *Olinger C.E.* Domestic water use in the Espanola Valley, New Mexico: A study in resource decision making: M. A. thesis. Chicago, 1970.
425. *Omohundro John T.* Chinese merchant families in Iloilo commerce and kin in a Central Philippine City. Quezon City Ateneo de Manila University Press; Athens Ohio Ohio University Press. 1981. 206 p.
426. *Parsons T.* The structure of social action, N.Y., 1937.
427. *Pearce D., Markandya A., Barbier E.* Blueprint for a green economy. L.: Earthscan Publ. 1989.
428. *Quigley C.* The evolution of civilizations: An introduction to historical analysis. N.Y.: Macmilan, 1961. P. 146ff.
429. *Reiterer M.* Trade and environment: Reflections on the impact of the OECD joint session of trade and environment experts on the report of the WTO committee on trade and environment (CTE) and the future role of the JS // Intern. Environ. Affairs. 1997. Vol. 9, N 1.
430. *Repetto R.* Jobs, competitiveness, and environmental regulation: What are the real issues? Wash. (D.C): World Resources Inst., 1995.
431. *Revesz R.L.* Rehabilitating inter-state competition: Rethinking the race to the bottom // N.Y. Univ. Law Rev. 1992. Vol. 67.
432. *Roberts S.* Order and dispute: An introduction to legal anthropology. N.Y., 1979.
433. *Roberts R.F.* Religion in sociological perspective. 2nd ed. 1990.
434. *Robertson R.* Globalizations: Time-space and homogeneity-heterogeneity // Global modernities / Ed. By M. Featherstone et al. L.: Sage, 1995.
435. *Roht-Arriaza N.* ISO 14,001 in the APEC context: Uses, limitations and policy alternatives: Paper to workshop on APEC and the environment: Innovative approaches to trade and environment in Asia-Pacific, trade and environment policy project. San Francisco, 1996.
436. *Samuel P.* Conservation and the gospel of efficiency. Cambridge (Mass.): Harvard Univ. press, 1959. P. 265-267.
437. *Sanderson S.K.* Social transformation: A general theory of historical development. L.: Blackwell, 1995.
438. *Scherp J.* Comments to expert workshop on globalization and the environment. Vienna: OECD Environment Directorate, 1997.
439. *Schulz W., Wicke L.* Der oekonomische Wert der Umwelt // Ztschr. Umweltpolitik und Umweltrecht. 1987. Bd. 10, N 2. S. 109-155.
440. *Sen A.* Isolation, assurance, and the social rate of discount // Quart. J. Econ. 1967. Vol. 81. P. 112-124.

441. *Sen A.* Okonomische Ungleichheit. Frankfurt; N.Y., 1975. S. 109-110.
442. *Sen A.* On ethics and economics. Oxford, 1990.
443. *Sen A.* Utility and probability. N.Y.; L., 1990.
444. *Sisk T.D.* Power snaring and international mediation in ethnic conflicts: Program Officer US Inst, of Peace copublished by the US Inst, of Peace and the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. Washington D.C: United states Institute of Peace. 1996.
445. *Somervell D.C.* Argument in his abridgment of A.J. Toynbee: A study of History. Vol. 1-6. Oxford: Oxford Univ. press, 1946. P. 569ff.
446. *Spaling H.* Cultural sustainable development: Concepts and principles / Dep. of Geography and Environmental Studies. The King's Univ. College. L., 1996.
447. *Steinberg R.* Trade-environment rules and practices: Globalization, westernization or regionalization?: Pap. to Workshop on innovative approaches to trade and environment in Asia-Pacific, Nautilus Institute and Berkeley Roundtable on the International Economy. Berkeley, 1996.
448. *Szanton D.L.* Estancia in transition: Economic growth in a rural Philippine Community. Manila: Ateneo de Manila University press, 1971.
449. *Szanton M.C.B.* A right to survive: Subsistence marketing in a lowland Philippine Town,. University Park: Pensilvania State University press, 1972.
450. *Tiryakian E.A.* Reflections on the sociology of civilizations // Sociol. Analysis. 1974. Vol. 35. P. 125.
451. The philosophy of Paul Ricoeur. N.Y., 1980. P. 155.
452. UNCTAD. Self-regulation of environmental management: An analysis of guidelines set by World Industry Associations for their member firms. Geneva; N.Y.: United Nations, 1996. (UNCTAD/DTCI/29 Environment Ser.; N 5).
453. United Nations conference on environmental and development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. Rio de Janeiro, 1992. Vol. 1: Resolutions adopted by the conference. Resolution I, ann. II, para. 8.42. (United Nations publ. Sales; N E.93.1.8).
454. *Volcker P.* Challenges facing the international monetary system // World Econo. Affairs. 1996. Vol. 1, N 1. P. 32-27.
455. *Wallerstein I.* The modern world-system. I. N.Y.: Acad, press, 1974.
456. *Wallerstein I.* The modern world-system. II-III. San Diego (Calif.): Harcourt, Brace, Jovanovich, 1980.
457. *Wallerstein I.* Geopolitics and geoculture: Essays on changing world system. Cambridge: Cambridge Univ. press, 1992. P. 160ff., 215ff.
458. *Weber M.* Essays in sociology. N.Y.: Oxford Univ. press, 1946. P. 196-204.
459. *Weber M.* The theory of social and economic organization. Glencoe (111.): The Free press, 1947. P. 329-336.
460. *Weber M.* The social psychology of the world religions // From M. Weber: Essays in sociology. L.: Routledge, 1991. P. 267.
461. *Weizsaecker C.F. von.* Die Einheit von Wahrnehmen und Bewegen // Weizsaecker C.F. von. Der Garten des Menschlichen: Beitrage zur geschicht-

- lichen Anthropologie. (1977). Frankfurt: Fischer, 1980. S. 153-166.
462. *Wicke L.* Umweltoekonomie und Umweltpolitik / Redaktionelle Verantwortung. Munchen: Beck, 1991. 277 S.
463. *Williamson O.E.* The economic institutions of capitalism: Firm, markets, relational contracting. N.Y.: The Free press, 1985.
464. *Williamson J., Henning C.R.* Managing the monetary system // *Kenen P.B.* Managing the world economy. Wash.: Inst, for Intern. Economics, 1994.
465. *Williamson J.G.* Globalization and inequality then and now: The Late 19th and late 20th centuries compared. Cambridge, 1996. (Working Pap.; N 5491).
466. World Bank. Monitoring environmental progress: A report on work in progress. Wash. (D.C.) World Bank. Environmentally Sustainable Development Dep., 1995.
467. *Young O.R.* International governance, protecting the environment in a stateless society. Ithaca (N.Y.): Cornell Univ. press, 1994.
468. *Young S.* Globalism and regionalism: Complements or competitors? // *Asia Pacific regionalism: Readings in international economic relations.* Pymble (Australia): Harper, 1994. P. 179-193.
469. *Zarsky L.* Trade-environment linkages and ecologically sustainable development: Report to Department of Arts, Sports, Environment, Tourism and Territories, Environmental Strategy Branch, Australia, October, 1991. Canberra, 1991.
470. *Zarsky L.* APEC and the environment: Regional governance in the age of globalization // *Col. J. Intern. Environm. Law and Policy.* 1997. Summer, Vol. 7.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение 1

### СОВРЕМЕННЫЕ ЦИКЛИЧЕСКИЕ ТЕОРИИ СОЦИАЛЬНО-ИСТОРИЧЕСКИХ ПЕРЕМЕН

#### А. ПЕРИОДИЧНЫЕ ЦИКЛЫ И РИТМЫ

Длительность цикла	Авторы, которые указывали на цикл	Характер цикла
24-х-часовые	Гэрри, Дюркгейм, Миллар и др.	Смертность и самоубийства: каждые 24 часа максимум смертей и случаев самоубийств происходят между 6 и 7 час. утра и 7-8 час. вечера-минимум – между примерно 12 и 14 час. дня
7-дневные	Ветхий Завет	Ритм шести рабочих дней и седьмого дня отдыха
Годовые (сезонные флуктуации)	Виллерме, Кегле, Эттинген А. Вагнер, Морселли, Бедно, Масарик, Крезе, Герри, Э. Ферри, Левассер, Ломброзо, Курелла, Дж. Декстер и др.	<u>Рождения</u> : для многих европейских стран максимум числа рождений приходится между январем и апрелем; минимум - на ноябрь и декабрь а также июнь, июль и август. <u>Самоубийства</u> : для стран Европы максимум приходится на май, июнь и июль, минимум – на ноябрь-февраль <u>Преступность</u> : в Европе преступления против личности достигают максимума летом; минимума – зимой, преступления против собственности достигают максимума зимой, минимума – летом; в тропических странах циклы почти противоположны. Сезонные колебания отмечаются в движении зависимости трудовых требований и безработицы, различных болезней, рабочей силы, бизнеса; в сезонных изменениях экономической активности населения, особенно в аграрных странах; в сезонном ритме обучения и каникул; в покупке и продаже сезонных товаров; в повторении из года в год определенных праздников (Рождество, Пасха и т.д.) и во многих сходных социальных явлениях.



3,5- и 4-х-годовые	Дж. Китчин, Джаглар, Лекюр, Миллар, А. Одэн	<p><u>Бизнес циклы:</u> колебания периодов роста бизнеса и депрессий.</p> <p><u>Рождения:</u> во Франции каждый четвертый год с 1815 г. до 1878 г. показывает ненормально низкий уровень рождаемости.</p> <p><u>Четырехгодовые циклы в жизни великих людей:</u> в жизни Александра Македонского, Цезаря, Наполеона I, Бисмарка, Кромвеля и некоторых других каждый четвертый год был поворотным в их карьере. Такая же периодичность имеет место в ходе революции и социальных переворотов.</p> <p><u>Пятигодовые циклы:</u> число рождений видных писателей во Франции: с 1475 г. сорок два раза (из семидесяти) каждые пять лет обильных рождений писателей сменялись пятигодовыми периодами относительной редкости таких рождений. В отношении наиболее известных писателей такие циклы имели место 51 раз из 69 пятилетних периодов.</p>
7-, 8- и 11-летние	Туган-Барановский, Зомбарт, У.М. Персоне, А. Афталион, Г.Л. Мур, У. Митчелл, У. Огберн, Томас, Гекстер и др.	<p><u>Бизнес циклы:</u> феномены, связанные с бизнес циклами: безработица, помощь бедным, разводы, браки, рождения, смерти, преступления, религиозные возрождения и др.</p>
15- и 16-летние	Ж. Дромель	<p><u>Политическая жизнь:</u> каждые шестнадцать лет происходят заметные изменения в политических мнениях, составе правительства и его действиях.</p>
30- и 33-х летние	Миллар, Беверидж, Мур, О. Лоренц, К. Йоель, Дж. Феррари	<p><u>Рождения:</u> тридцатилетние циклы движения рождаемости во Франции.</p> <p><u>Эпидемии:</u> то же в движении холеры. <u>Смертность:</u> то же в движении смертности в Финляндии, Швеции, Норвегии, Франции. Циклы бизнеса и урожая. Доминирующие литературные школы и течения: каждые тридцать или тридцать три года одна литературная школа уступает место другим. Доминирующие политические партии, правительственная политика и другие социальные явления имеют цикл в тридцать или тридцать три года. Промежуток времени – примерно одно поколение – один из естественных размеров исторического периода.</p>

Длительность цикла	Авторы, которые указывали на цикл	Характер цикла
48- и 60-летние	Н. Кондратьев, А. Шпитхофф, Мур	Бизнес циклы и феномены, связанные с большими бизнес циклами: Первый период больших бизнес циклов отмечен социальными переворотами, войнами, революциями и другими приметными социально-политическими переменами.
100-летние	О. Лоренц, К. Ясель, Ад. Бартельс, Фр. Куммер	Многие исторические процессы проходят столетние циклы как некий «естественный» исторический период. Великие социальные перевороты, подобные крупной Французской революции и наполеоновским войнам, мировая война и современные революции. Ренессанс и Реформация происходят периодами примерно в сто лет.
200-летние	Д.Дж. Браунли	Колебания рождаемости и смертности
300-летние	О.Лоренц, К.Йоель, В.Шерер	Великие социальные перемены: начало и падение династий: несколько религиозных, общественных и политических институций и идеологических систем или появлялись и приходили в упадок в течение такого периода, или претерпевали радикальную перемену в своей организации и судьбе.
500-летние	Миллар	Примерный период роста и упадка некоторых культур и государств (Персия, Греция) или целой эпохи в истории народа, после чего начинается новая и совсем иная эпоха второго или третьего пятисотлетнего периода.
6-, 12- и 18-вековые	Лоренц, Йоель, В. Шерер	Некоторые фундаментальные исторические процессы проходят свой полный оборот за шестьсот, двенадцать или восемнадцать сотен лет. Эпохальные события отмечают конец каждого из этих периодов.
1033-х летние	У. Петри	Период великих революций в смене цивилизаций.

## СОВРЕМЕННЫЕ ЦИКЛИЧЕСКИЕ ТЕОРИИ СОЦИАЛЬНО-ИСТОРИЧЕСКИХ ПЕРЕМЕН Б. НЕПЕРИОДИЧНЫЕ ЦИКЛЫ И РИТМЫ

Название цикла	Авторы, которые указывали на цикл	Характер цикла
Цикл изобретения	Михайловский, Тард, Богардус, Росс, Чепин, Огберн и др.	Восхождение, плато и спуск.
Цикл социального процесса	Тард, Хайес, Росс, Эллвуд и др.	Подражание, излучение, оппозиция, адаптация.
Цикл социальных институтов и организаций	Ф.С. Чепин, У. Огберн и др.	Возникновение института, его рост, расширение и усложнение, его дезинтеграция.
Циклы в жизни догмы, веры или идеологии	В. Парето, Гиньбер, Сорокин	Возникновение, борьба против других догм или идеологий, рост, догматизация и упадок. Циклическое колебание популярности и непопулярности многих догм.
Ритм эпох с духовно-религиозно-этической и материалистически-технической цивилизацией	Вебер	Это неперiodичный цикл - цикл долгосрочный, примерно от двух до трех или четырех веков.
Ритмы государственного вмешательства	Г. Спенсер, Парето, П. Сорокин	Чередование периодов увеличения и уменьшения государственного вмешательства.
Ритмы дифференциации неравенства	Г. Шмоллер	Периодические рост и сокращение экономической дифференциации и неравенства.
Ритмы процветания и бедности	Д'Авнель	Периодичность периодов процветания и бедности в жизни нации.
Ритмы роста населения	Г. Шмоллер	Ритм эпох быстрого роста населения и его очень медленного увеличения или даже сокращения.
Цикл жизни нации и культуры	Данилевский, О. Шпенглер, О. Аммон, В. де Ла-пуж, Г. Хансен, Ч. Джини	Появление, рост, упадок.
Цикличность жизни аристократий	П. Жакоби и др.	Циклы подъема и падения интеллектуальных, политических и финансовых аристократий.
Циклы в ходе революций	П. Сорокин	Период "освобождения" и период "обуздания".

## ОСНОВНЫЕ МЕТОДЫ ДЕНЕЖНОЙ ОЦЕНКИ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ЭКОСИСТЕМНЫХ УСЛУГ

В настоящем разделе приведено краткое описание методов денежной оценки природных ресурсов и экосистемных услуг – рыночных и нерыночных (прямых и косвенных), особенности учета ценностно-экологического фактора при их применении, а также условия и практические примеры использования этих методов при решении конкретных проблем использования природных ресурсов и охраны окружающей среды.

### Рыночные методы

Рыночные методы денежной оценки природных ресурсов и экосистемных услуг основаны на использовании данных существующих рынков (цены продаж, тарифы и платежи, аукционные цены и т.д.).

В общем виде стоимость ресурса оценивается по величине дохода (или ренты) от его эксплуатации, например, в течение года. Этот показатель рассчитывается по формуле:

$$V_t = NV_t \cdot Q_t \quad (1)$$

где:  $V_t$  – доход от эксплуатации ресурса в течение года  $t$ ;

$Q_t$  – объем добычи ресурса за год  $t$ ;

$NV_t$  – чистая стоимость единицы ресурса в году  $t$ , рассчитывается по формуле:

$$NV_t = P_t - C_t \quad (2)$$

где:  $P_t$  – цена продажи единицы ресурса в году  $t$ ;

$C_t$  – издержки добычи единицы ресурса в году  $t$ . В зависимости от частных условий применяются различные виды рыночной оценки.

### Рыночная оценка возобновимых ресурсов

Рыночная (рентная) оценка возобновимых природных ресурсов основана на определении дохода (ренты) от их эксплуатации, определенного с использованием данных рынка. Она может выполняться как при постоянных, так и при изменяющихся показателях эксплуатации ресурса.

## **А. Рентная оценка при постоянных показателях эксплуатации ресурса**

*Описание метода.* Ценность запасов природных ресурсов при устойчивой эксплуатации ресурса и неизменяющихся с течением времени объемах добычи и доходов рассчитывается по следующей формуле:

$$PV = V_t / s \quad (3)$$

где:  $PV$  – стоимость запасов ресурсов;

$V_t$  – чистый доход от эксплуатации ресурсов в году  $t$ , определяется по формуле (1);

$s$  – ставка дисконтирования.

*Учет экологического фактора.* Экологическая, ценностная составляющая в денежной оценке природных ресурсов учитываются косвенно, через природоохранные издержки и выгоды, определяющие величину общих издержек  $C$  (формула 2).

*Условия применения.* Метод в основном используется при оценке природных ресурсов как объектов недвижимости или как активов в рамках матриц СЭЭУ. В этом случае для оценки экологических проблем, связанных непосредственно с оцениваемым объектом, дополнительно необходимо применение других методов оценки.

Оценка природных ресурсов настоящим методом производится через определение изменения продуктивности оцениваемого ресурса.

Применение метода наиболее оправдано (относительно других методов рыночной группы) в условиях минимума исходной информации об оцениваемом ресурсе, что особенно характерно для территорий с неблагоприятными социально-экономическими условиями. Данный метод в его единственном применении (без дополнения другими методами) не может дать оценку стоимости ресурса с позиции социального развития территории, поскольку он не ориентирован на учет социально-экономических условий и социокультурных особенностей территории.

### **Практический пример**

#### Оценка запасов недревесных ресурсов леса Ярославской обл.

1. Стоимость 1 кг ресурсов\* (по формуле 2) составила: 15 тыс. руб. x 1,5 кг/день – 9 тыс. руб./день = 13,5 тыс. руб./кг.

2. Стоимость ресурсов, заготовленных за год:

грибов – 708117 кг/год x 13,5 тыс. руб./кг = 9,56 млрд руб.

ягод – 1028476 кг/год x 13,5 тыс. руб./кг = 13,884 млрд руб.

Общая стоимость грибов и ягод, заготовленных за год: 9,56 + 13,884 = 23,444 млрд руб.

3. Стоимость запасов недревесных ресурсов леса (по формуле 3) составила: 23,444 млрд руб./3% = 781,47 млрд руб.

При расчете принято (с использованием данных Костромской лесной опытной станции Всероссийского научно-исследовательского института лесной механизации (ВНИИЛМ), Ярославского Управления лесами и натурных наблюдений):

Цена продажи:

1 кг грибов – 15 тыс. руб.; 1 кг ягод – 15 тыс. руб.

Ставка дисконтирования – 3%.

Величина издержек на сбор грибов и ягод – 9 тыс. руб./день

Усредненный объем заготовки грибов и ягод – 1,5 кг/день

Собираемый урожай:

грибов – 708117 кг/год; ягод – 1028476 кг/год.

\* Денежные показатели приведены в ценах 1996 г.

*Источник:* Учет природных ресурсов в России: практические исследования по Ярославской области. НПП "Кадастр", 1999 г.

## **Б. Рентная оценка при изменяющихся во времени показателях эксплуатации ресурса**

*Описание метода.* Ценность запасов природных ресурсов при изменяющихся с течением времени объемах добычи, доходов и устойчивой эксплуатации ресурса рассчитывается по следующей формуле:

$$PV = \sum_{t=1}^T \frac{V_t}{(1+s)^t}, \quad (4)$$

где:  $V_t$  – величина дохода от добычи ресурса в году  $t$ , определяется по формуле (1);

$s$  – ставка дисконтирования;

$T$  – расчетный срок эксплуатации ресурса;

$t$  – расчетный год, в течение которого действуют переменные компоненты цены  $P$  и затрат  $C$ .

При расчете учитывается тот факт, что будущие цены и затраты могут быть отличны от нынешних, поэтому требуется определенный прогноз изменения этих показателей в будущем.

*Учет экологического фактора.* Экологическая составляющая в денежной оценке природных ресурсов в незначительной степени учитывается через изменение дохода от их эксплуатации, вызванное ухудшением качества или уменьшением объемов добычи. Практическая трудность заключается в том, что наблюдаемое изменение дохода может быть вызвано одной или несколькими различными причинами, и часто определение эффекта, вызванного именно ценностно-экологическим фактором (в отдельности от эффекта, вызванного другими причинами), связано с трудностями. Негативные экологиче-

ские воздействия побочного характера (на другие природные ресурсы) не учитываются. Например, при оценке лесных ресурсов необходимо учитывать существующие запасы флоры и фауны, издержки и выгоды локальных сообществ. В случае отдельной оценки подобных запасов их ценность может зависеть от существования самого леса.

Если возобновимый ресурс эксплуатируется неустойчиво, он может оказаться истощенным через определенное количество лет. В этом случае при изменяющихся ценах и издержках на добычу ресурса суммирование дисконтированных ежегодных доходов  $V$ , ограничивается сроком истощения ресурса, т.е. учитывается влияние экологического фактора.

*Условия применения.* Метод используется при оценке природных ресурсов как объектов недвижимости или как активов в рамках матриц СЭЭУ. При использовании метода может производиться оценка экологических проблем, связанных непосредственно с оцениваемым ресурсом (ухудшение его качества или уменьшение объемов добычи), через прогнозируемое уменьшение дохода, вызванное этими проблемами. Оценка природных ресурсов производится через определение изменения продуктивности и эстетической привлекательности оцениваемого ресурса.

Метод наиболее эффективен в удовлетворительных и благоприятных социально-экономических условиях, так как только в этих случаях рынки оцениваемых природных ресурсов достаточно развиты и имеются данные для прогнозирования эксплуатации этих ресурсов в будущем. Социокультурные особенности природопользования на территории не учитываются, поэтому применение этого метода (без необходимого дополнения другими методами) не может дать оценку стоимости ресурса с позиции социального развития территории.

### **Практический пример**

#### Оценка рыбных запасов Ярославской обл.

Доход  $V_t$  за каждый год прогнозного срока эксплуатации ресурса рассчитан по формуле (1). Чистый капитализированный доход от промыслового вылова рыбы за весь прогнозный срок эксплуатации ресурса, или стоимость его запасов, рассчитан по формуле (4) и составил:

$$PV = \sum_{t=1}^T \frac{V_t}{(1+s)^t} = 17,2 \text{ млрд руб. (в ценах 1996 г.).}$$

При расчете принято:

1. Расчетный срок эксплуатации ресурса  $T = 102$  года.
2. Ставка дисконтирования  $s = 3\%$ .
3. Чистая стоимость 1 т рыбы остается постоянной в течение всего расчетного срока эксплуатации ресурса;  $NV = 390$  тыс. руб./т.
4. Объемы ежегодного промыслового вылова рыбы  $Q$  приняты:

- в 1996 и 1997 гг. (фактические данные, постоянные) – 999,6 тонны;
- с 1998 г. по 2002 г. – ежегодно возрастают на 85,28 т/год;
- с 2002 г. по 2100 г. (постоянные) – 1426 т/год, что равняется годовому лимиту вылова рыбы и соответствует устойчивому использованию ресурса.

*Источник:* Учет природных ресурсов в России: практические исследования по Ярославской области. НПП "Кадастр", 1999 г.

## **В. Рентная оценка природных ресурсов по замыкающим затратам**

*Описание метода.* Метод основан на определении экономии затрат на добычу природных ресурсов, возникающей в результате добычи ресурса более высокого качества (или лучшего месторасположения) по сравнению с ресурсом, более худшим по качеству (замыкающим). Такую экономию можно рассматривать как дифференциальную ренту, рассчитываемую по формуле:

$$R = (Z_n - Z_i) \cdot Q_i, \quad (5)$$

где:  $R$  – дифференциальная рента за ресурс;

$Z_n$  – затраты на добычу ресурса из источника с наиболее низким качеством ресурса (замыкающие затраты);

$Z_i$  – индивидуальные затраты на добычу ресурса;

$Q_i$  – индивидуальный объем добычи ресурса. При этом должны рассматриваться не текущие расходы, а приведенные затраты на добычу ресурса с учетом нормы рентабельности основных производственных фондов, обеспечивающей расширенное воспроизводство.

*Учет экологического фактора.* Экологические воздействия на ресурсы оцениваются через разницу между предельными затратами на добычу ресурса самого низкого качества на рассматриваемой территории и индивидуальными затратами пользователей ресурсов более высокого качества. Таким образом, если размер издержек определяется качеством ресурса (а последнее определяется теми или иными экологическими факторами), то с помощью настоящего метода производится денежная оценка непосредственно этих факторов.

*Условия применения.* Настоящий метод может использоваться при оценке большинства экологических проблем регионального и межрегионального характера. Оценка природных ресурсов настоящим методом производится через определение изменения продуктивности оцениваемого ресурса.

Наибольшее распространение метод получил в условиях плановой экономики. В настоящее время метод замыкающих затрат предлагается для формирования систем рентного налогообложения природных ресурсов (Бабина, 1996). Наиболее эффективен он в условиях неблагоприятной социально-экономической ситуации, когда имеется



лишь информация об издержках на добычу ресурса.

Теоретически метод может учитывать традиции использования ресурса через оценку показателя экономии затрат на его добычу. Однако на практике официальные показатели затрат часто устанавливаются в административном порядке (выше или ниже их реального уровня), что значительно затрудняет или делает невозможным определение дифференциальной ренты за ресурс.

### **Практический пример**

#### Рентная оценка поверхностных вод в Нижегородской обл. по замыкающим затратам

На основе выполненного по имеющимся данным корреляционного анализа приведенных затрат на подачу воды в городах Нижегородской области, где используют для централизованного водоснабжения только поверхностные источники, и параметров, характеризующих факторы формирования этих затрат, установлена следующая корреляционная зависимость с индексом корреляции 0,53:

$$Z = 270,228 - 0,997 \cdot Q_{ПВ} + 0,978 \cdot B_{П} - 1,511 \cdot K,$$

где:  $Q_{ПВ}$  – отпуск водопроводом воды из поверхностных источников, млн м<sup>3</sup> в год;

$B_{П}$  – удельный вес воды, пропускаемой через очистные сооружения, % к общему объему подаваемой воды;

$K$  – количество анализов воды в поверхностных источниках в местах водозабора, соответствующих санитарным требованиям;

$Z$  – удельные приведенные затраты на отпуск воды из поверхностных источников, руб./м<sup>3</sup>.

Установленное соотношение уровня приведенных затрат в зависимости от значений параметров, характеризующих основные факторы их формирования, может служить основой для выявления замыкающего варианта водоснабжения, при котором вся вода в источнике не соответствует санитарным требованиям ( $K = 0$ ) и нуждается перед использованием в очистке в полном объеме ( $B_{П} = 100$ ). При этом исходя из выявленной многофакторной корреляционной зависимости видно, что величина затрат по замыкающему варианту водоснабжения не является постоянной, а определяется уровнем концентрации производства в водопроводном хозяйстве, который является одним из основных факторов формирования издержек производства. Имея в виду, что этот уровень в значительной мере обусловлен системой расселения и территориальной организацией производительных сил и на большей части территории Нижегородской обл. (за исключением крупных городов, где локализованы большие объемы водопотребления) не может быть оптимизирован, при расчете предельных приведенных затрат на отпуск воды необходимо исходить из фактических значений показателей, характеризующих уровень концентрации производства в водопроводных хозяйствах.

По данным формы статотчетности № 1 (водопровод) средний объем отпуска воды, приходящийся на один водопровод по городам и административным районам Нижегородской обл., различается в сотни и даже тысячи раз - от 97,91 млн м<sup>3</sup> в год по водопроводам г. Нижнего Новгорода до 20 тыс. м<sup>3</sup> в год в отдельных сельских административных районах. В соответствии с этим и замыкающие приведенные затраты, рассчитанные на основе установленной выше зависимости, изменяются от

270,4 до 368 руб./м<sup>3</sup> отпущенной воды.

Сопоставление индивидуальных затрат на водоснабжение в разрезе городов и административных районов Нижегородской обл. с предельными приведенными затратами в абсолютном большинстве случаев дало экономически значимые величины рентного эффекта – до 249 руб./м<sup>3</sup>. В то же время в некоторых районах рентная оценка поверхностных вод оказалась равной нулю.

*Источник: Бабина Ю.В. Региональные проблемы экономического регулирования комплексного природопользования. Москва, 1996.*

## **Рыночная оценка невозобновимых ресурсов**

Оценка запасов невозобновимых природных ресурсов (газ, нефть, гравий и т.д.) основана на определении стоимости существующих запасов с учетом их истощения. Оценка существующих запасов минерально-сырьевых ресурсов выполняется на основе определения рентного дохода по формулам 1, 2, 3 и 4, рассмотренным выше. Истощение запасов невозобновимых ресурсов оценивается с использованием следующих трех методов:

- метод издержек пользователя;
- метод чистой цены;
- метод текущей стоимости. Ниже описаны эти три метода.

### ***А. Метод издержек пользователя***

*Описание метода.* Величина истощения по методу издержек пользователя рассчитывается по следующей формуле:

$$U = R/(1 + s)^T, \quad (6)$$

где:  $U$  – величина общего истощения невозобновимых природных ресурсов за год;

$s$  – ставка дисконтирования;

$R$  – экономическая рента за ресурс, определяется по формуле:

$$R = G - (O + r \cdot K), \quad (7)$$

где:  $G$  – годовая выручка от использования ресурса;

$O$  – текущие издержки добычи ресурса;

$r$  – ставка дохода, ожидаемого от эксплуатации ресурса;

$K$  – общий привлеченный капитал;

$T$  – срок эксплуатации месторождения ресурса, рассчитывается по формуле:

$$T = VR/D, \quad (8)$$

где:  $VR$  – объем достоверных запасов ресурса;

$D$  – годовой объем добычи ресурса.

Этот метод оценки был предложен Эл Серафи в качестве одной из разработок Всемирного Банка. Он показывает количество капитала, который необходимо вкладывать в восстановление ресурса для

сохранения стабильного дохода после его полного истощения.

*Учет экологического фактора.* Экологические воздействия на природные ресурсы оцениваются, во-первых, через учет затрат на охрану окружающей среды в издержках на добычу ресурса (формула 2), а во-вторых, через учет величины истощения запасов ресурсов (формула 6).

*Условия применения.* Метод применяется для оценки экологической проблемы истощения минерально-сырьевых ресурсов. Метод основан на допущении, что текущий уровень ренты будет сохраняться до полного исчерпания запасов ресурса. Применяется в основном в случаях, когда фактор истощения существенно влияет на ценность запасов ресурсов. Так, при ставке дисконтирования примерно в 3% и ожидаемом периоде эксплуатации месторождения 125 лет величина истощения весьма незначительна. Только когда ожидаемый период эксплуатации месторождения составляет менее 50 лет, такая "амортизация" становится существенным фактором. Оценка настоящим методом производится через определение изменения продуктивности месторождения оцениваемого ресурса.

Метод может быть эффективен как при благоприятной социально-экономической ситуации (в силу стабильности и прогнозируемости региональных рынков оцениваемых ресурсов), так и в неудовлетворительных социально-экономических условиях (в силу ограниченности имеющихся средств на проведение более детальной оценки). В конечном счете эффективность метода зависит от конкретных условий оценки. Однако в благоприятной социально-экономической ситуации его применение наименее оправдано, так как имеется необходимая исходная информация для более совершенных методов оценки истощения (см. ниже). Применение настоящего метода оценки истощения наиболее распространено в районах, специализирующихся на добыче, переработке и экспорте минерального сырья из многочисленных небольших месторождений. В этих условиях учитываются негативные последствия истощения природных ресурсов для развития на локальном уровне. Тем самым использование метода создает основу для решения социальных проблем развития территории.

### **Практический пример**

Оценка истощения запасов песчано-гравийных ресурсов Ярославской обл. методом издержек пользователя

Величина истощения запасов песчано-гравийной смеси в 1996 г. рассчитана по формуле (6) и составила:

$$U = R/(s + 1)^T = 5209500/(0,03 + 1)^{30} = 2,1 \text{ млрд руб. (в ценах 1996 г.)}$$

При расчете принято:

- общая рента за песчано-гравийную смесь в 1996 г.  $R = 5,2$  млрд руб.;
- прогнозный срок эксплуатации достоверных запасов песчано-гравийной смеси  $T = 30$  лет;
- ставка дисконта  $s = 3\%$ .

*Источник:* Учет природных ресурсов в России: практические исследования по Ярославской области. НЛП "Кадастр", 1999 г.

### ***Б. Метод чистой цены***

*Описание метода.* Величина истощения по методу чистой цены рассчитывается по следующей формуле:

$$U = UR \cdot (D - N), \quad (9)$$

где:  $UR$  – рента за единицу ресурса, рассчитывается по формуле:

$$UR = R/D, \quad (10)$$

где:  $R$  – экономическая рента за ресурс, рассчитывается по формуле (7);

$D$  – годовой объем добычи ресурса;

$N$  – достоверные запасы новых месторождений.

Этот метод представлен Институтом Мировых ресурсов как произведение удельной ренты на изменение объема достоверных запасов. В расчете не учитываются срок эксплуатации ресурса и ставка дисконта, которые несомненно являются важными факторами оценки. Например, если объемы запасов таковы, что месторождение может эксплуатироваться на протяжении 100 лет, то оценка истощения будет меньше, чем если бы оно могло эксплуатироваться только 10 лет. Аналогично ставка дисконта будет влиять на стоимость – чем выше ставка дисконта, тем ниже общественная ценность будущих издержек в сравнении с текущими.

*Учет экологического фактора.* Экологические воздействия на оцениваемые природные ресурсы учитываются посредством укрупненной оценки истощения их запасов и через учет затрат на охрану окружающей среды при расчете дохода от использования ресурсов.

*Условия применения.* Метод применяется для оценки экологической проблемы истощения минерально-сырьевых ресурсов. Оценка ресурса производится через определение изменения продуктивности месторождения.

Применение метода наиболее оправдано для территорий с неудовлетворительной социально-экономической ситуацией в условиях:

- острой нехватки времени и средств на сбор и уточнение необходимых исходных данных для более точной оценки;
- невозможности или трудности прогноза рыночных цен на ресурс в будущем;

• невозможности или трудности определения периода возможной добычи ресурса.

Метод требует относительно незначительных затрат средств и времени на сбор необходимых данных. Однако его практическое применение дает весьма завышенный результат оценки истощения. Поэтому рассматривать полученные результаты в качестве показателей, учитывающих ограничение темпов развития минерально-сырьевой отрасли в рамках концепции устойчивого развития территории, следует достаточно осторожно.

### **Практический пример**

Оценка истощения запасов песчано-гравийных ресурсов Ярославской обл. методом чистой пены.

Величина истощения запасов песчано-гравийной смеси в 1996 г. рассчитана по формуле (9) и составила:

$$U = UR(D - N) = 1,5 \cdot 3473 = 5,2 \text{ млрд руб. (в ценах 1996 г.)}$$

При расчете принято:

- удельная рента за песчано-гравийную смесь в 1996 г. ( $UR$ ) рассчитана по формуле (10) и составляет 1,5 тыс. руб./м<sup>3</sup>;
- объем добычи песка и песчано-гравийной смеси в 1996 г. за вычетом достоверных запасов новых месторождений составляет 3473 тыс. м<sup>3</sup>, поскольку добыча сырья осуществлялась из достоверных запасов,  $N = 0$ .

*Источник:* Учет природных ресурсов в России: практические исследования по Ярославской области. НЛП "Кадастр", 1999 г.

### ***V. Метод текущей стоимости***

*Описание метода.* Величина истощения по методу текущей стоимости определяется по формуле:

$$U = R - (s/(1 + s)) \cdot V_{t+1}, \quad (11)$$

где:  $R$  – экономическая рента за ресурс, определяется по формуле (7);

$s$  – ставка дисконтирования;

$V_{t+1}$  – текущая стоимость запасов ресурса на конец года  $t$ , определяется по формуле:

$$V_{t+1} = R \cdot [(1 - 1/(1 + s)^{T+1})/s], \quad (12)$$

где:  $R$  – экономическая рента за ресурс, определяется по формуле (7);

$s$  – ставка дисконтирования;

$T$  – срок эксплуатации месторождения ресурса, рассчитывается по формуле (8).

Этот подход наиболее близок принципам эколого-экономического учета ООН. Он показывает изменение текущей стоимости ресурса в течение указанного периода эксплуатации. Как отмечено выше, показатель  $V_{t+1}$  основан на ставках текущего рентного дохода и ожидаемом сроке существования ресурса. Формула может быть

изменена с учетом изменений ставок рентного дохода в будущем и изменений уровней предполагаемых запасов.

*Учет экологического фактора.* Экологические воздействия на природные ресурсы оцениваются, во-первых, через учет затрат на охрану окружающей среды при расчете ренты от использования ресурсов, а во-вторых, через учет величины истощения запасов ресурсов.

*Условия применения.* Метод применяется для оценки экологической проблемы истощения минерально-сырьевых ресурсов в условиях изменяющихся ставок ренты и уровней предполагаемых запасов. Оценка ресурса производится через определение изменения продуктивности месторождения.

Метод может применяться как при благоприятной социально-экономической ситуации, так и в неудовлетворительных социально-экономических условиях. Однако при неудовлетворительной социально-экономической ситуации его эффективное применение затруднено из-за отсутствия и/или неполноты данных для прогноза эксплуатации месторождения. Метод обладает возможностью в наиболее полной мере (по сравнению с предыдущими двумя) учитывать интересы территории и влияние социальных аспектов на результаты оценки. Однако для подтверждения значимости этих аспектов необходимо проведение дополнительной оценки с помощью других методов.

### **Практический пример**

#### Оценка истощения запасов песчано-гравийных ресурсов Ярославской обл. методом текущей стоимости

Оценка истощения запасов песчано-гравийной смеси в 1996 г. рассчитана по формуле (11) и составила:

$$U = R - (s/(1 + s)) \cdot V_{t+1} = 5,2 - (0,03/(1 + 0,03)) \cdot 104 = 2,17 \text{ млрд руб. (в ценах 1996 г.)}$$

При расчете принято:

- рента за песчано-гравийную смесь в 1996 г. рассчитана по формуле (7) и составила 5,2 млрд руб.;
- ставка дисконта  $s = 3\%$ ;
- прогнозный срок эксплуатации утвержденных запасов песчано-гравийной смеси  $T = 30$  лет;
- величина  $V_{t+1}$  рассчитана по формуле (12) и составила:

$$V_{t+1} = R \cdot [(1 - 1/(1 + s)^{T+1})/s] = 5,2 \cdot [(1 - 1/(1 + 0,03)^{31})/0,03] = 104 \text{ млрд руб.}$$

*Источник:* Учет природных ресурсов в России: практические исследования по Ярославской области. НПП "Кадастр", 1999 г.

## Оценка через товары-заменители

*Описание метода.* В некоторых случаях рыночный товар может расцениваться как адекватный, но далекий от совершенства заменитель природного ресурса. Например, искусственные бассейны могут быть заменителями чистых природных озер. Товары-заменители могут быть количественно измерены и имеют соответствующую цену. Сложность метода заключается в том, что достаточно трудно определить, до какой степени рыночный товар может считаться приемлемым заменителем природного ресурса. Это особенно важно в отношении экологических функций. Для примера рассмотрим чистую воду, предназначенную для использования в промышленных целях. В данном случае почти не имеет значения, будет ли эта вода получена из чистой реки, протекающей рядом с предприятием, или же вода будет пропущена через водоочистительную станцию. Однако для других экологических функций рыночный заменитель составит только часть (а иногда очень малую часть) от общей стоимости, которую первоначально имел природный ресурс. Это в значительной степени относится к рекреационным и ландшафтным ресурсам, когда все возможности необходимо принимать в расчет для оценки ценностей (и способности суррогатов их заменить).

Таким образом, в том случае, когда в наличии имеются очевидные заменители, проблема сводится к тщательной конкретизации ситуации и определению всех возможных изменений в использовании оцениваемого природного ресурса.

*Учет экологического фактора.* Экологические воздействия на природные ресурсы могут оцениваться непосредственно через потребительские свойства ресурса, аналогичные свойствам товара-заменителя. В случае оценки воды в естественном водоеме для купания ее качество в аспекте безопасности (но не эстетическая ценность водоема), как экологический фактор, может быть оценено через оценку чистой воды в искусственном бассейне.

*Условия применения.* Этот метод применим в оценке и возобновимых, и невозобновимых природных ресурсов. Он может использоваться при частичной оценке экологических проблем, близкие аналоги которых встречаются в рынках (примеры см. выше). Оценка природных ресурсов производится через определение изменения продуктивности оцениваемого ресурса.

Метод эффективен в случаях нелегальной эксплуатации ресурса, которая, как правило, наиболее развита на территориях с неудовлетворительными социально-экономическими условиями, когда:

- имеются данные об очевидных заменителях оцениваемого ресурса;

- ценность рассматриваемого ресурса связана лишь с одним способом его использования, соответствующим товару-заменителю.

Однако в условиях благоприятной социально-экономической ситуации метод дает более точные результаты в силу более развитых рынков товаров-заменителей.

Метод может быть незаменим в условиях, когда нелегальная эксплуатация ресурса является следствием традиционных представлений населения о ресурсе как о бесплатном общедоступном благе.

### **Практический пример**

#### Оценка дровяной древесины в Дзержинском районе Калужской обл.

При оценке дровяной древесины по стоимости товара-заменителя устанавливаются количество древесины, потребляемой на дрова, и количество энергии, получаемой при ее сжигании. Эта энергия оценивается путем сопоставления с аналогичным количеством покупаемой на коммерческой основе энергии (например, нефть или газ). Из полученной стоимости вычитаются издержки заготовки (определенные методом прямой денежной оценки на уровне 151,9 руб./год).

Исходя из средней годовой потребности домашнего хозяйства в дровах (10,4 м<sup>3</sup>/год) и принимая в расчет соотношение теплотворной способности дров и нефти (приблизительно 1/10,5), а также удельный вес нефти (0,8 т/м<sup>3</sup>), можно определить эквивалентную потребность домашнего хозяйства в нефти:

$$(10,4/10,5) \cdot 0,8 = 0,79 \text{ (т/год)}.$$

Таким образом, годовая потребность домашнего хозяйства в энергии составляет ориентировочно 0,79 т нефти. При цене нефти на уровне 500 руб. за тонну (деноминированные цены 1997 г.) годовая потребность оценивается в 395 руб. Вычитая из этой суммы издержки заготовки (151,9 руб./год), получаем стоимость дровяной древесины в размере 243,1 руб. в год или 23,4 руб./м<sup>3</sup>.

*Источник:* Рекомендации по денежной оценке ресурсов окружающей среды в Калужской области. А.Б. Преображенский, Г.А. Фоменко и др. Калуга – Ярославль, 1999.

### **Нерыночные прямые методы**

Нерыночные прямые методы оценки природных ресурсов и экосистемных услуг позволяют определить их ценность в ситуациях, когда не существует рынков этих ресурсов, либо эти рынки плохо развиты, то есть в тех случаях, когда не могут эффективно использоваться рыночные методы.

В общем виде суть этих методов сводится к определению стоимости природного ресурса (объекта) путем выявления его ценности для конкретных потребителей на основе данных об их предполагаемом, фактическом или высказанном ими самими отношении к оцениваемому



ресурсу. В зависимости от частных условий оценки применяются различные методы, которые рассмотрены ниже.

### ***Метод субъективной оценки***

*Описание метода.* Метод субъективной оценки стоимости (СОС) основан на определении восприятия индивидом оцениваемого изменения ресурса (объекта) окружающей среды. Он заключается в прямом опросе потребителей с целью выявления их реакции на определенные изменения в оцениваемом ресурсе (объекте) окружающей среды (изменение качества, объемов потребления и т.п.). Такие оценки находятся в прямой зависимости от предпочтений людей, которые будут определять, получают ли они выгоду от предлагаемого изменения или же оно причинит им вред.

Метод субъективной оценки основывается на принципах неоклассической экономики. В них используется один из двух показателей Хикса, определяющих потребительский доход (излишек) пользователей ресурса: эквивалентное отклонение или компенсационное отклонение. Эквивалентное отклонение оценивает изменение по достижению какого-то определенного уровня полезности природного ресурса (объекта). В ходе опросов оно выражается готовностью платить (ГП) за потребление (использование) природного ресурса (объекта) и используется тогда, когда у индивида спрашивается о его желании улучшить нынешнее состояние окружающей среды. Компенсационное отклонение в качестве отправной точки использует изначальный уровень полезности природного ресурса (объекта). В ходе опросов оно выражается готовностью получать компенсацию (ГПК) за потерю возможности использовать (потреблять) природный ресурс (объект) и используется тогда, когда у людей спрашивают о возможности отказаться от чего-либо и когда им причинен какой-либо ущерб.

В ходе определения СОС проводятся опросы. При этом важно решить следующие вопросы.

Форма опроса. Опросы могут проводиться по почте (достоинства – дешевизна, недостатки – низкий процент ответов), по телефону (достоинства – экономия времени, дешевизна; недостатки – ограниченный объем информации) или посредством личных бесед (достоинства – наиболее полная информация; недостатки – большие затраты времени и средств). Лучшие результаты можно ожидать от личных бесед при условии, что опрос проводят способные и хорошо подготовленные интервьюеры. В отдаленных регионах с плохо работающей телефонной и почтовой связью личные беседы могут быть единственной реальной возможностью получения необходимой

информации.

Структура опросника. Правильно разработанный опросник имеет решающее значение. Опросник должен начинаться с описания экологической проблемы или предполагаемого экологического изменения. Это необходимо для того, чтобы респондент имел представление о проблеме и был хорошо о ней информирован. Также опросник должен содержать информацию о том, в какой форме респонденту предлагается оплачивать экологическое улучшение и каково будет его качество и надежность.

Вторая часть опросника должна быть направлена на получение ответа о том, какую стоимость респондент присвоил бы экологическому изменению. В случае улучшения состояния окружающей среды вопросы должны быть направлены на выявление ГП, а в случае ущерба для окружающей среды – на выявление ГПК. Обычно на практике применяется ГП. Как правило, ГПК в несколько раз больше ГП, что отражает тот факт, что ГПК не ограничивается размером дохода.

В третьей части опросника содержатся вопросы о социальных, экономических и демографических данных респондентов и их семей. Эта информация необходима для анализа и обработки полученных данных.

Процедуры получения ответов. Существуют три основных способа получения ответов о ГП.

*Первый способ* заключается в получении ответа о наибольшей сумме ГП респондента за экологическое улучшение. Такой способ получения ответа называется прямым или открытым.

*Второй способ* заключается в предложении респонденту либо заплатить определенную сумму, либо отказаться от оплаты (вопрос типа "да/нет"). Такой способ называется дихотомическим. При его применении обеспечивается максимальное сходство процедуры опроса с условиями реального рынка.

*Третий способ* заключается в предложении респонденту выразить свою ГП через хорошо знакомые ему товары или другие заменители денег. Такой способ применяется, как правило, с целью постановки вопроса в наиболее близкой и понятной респонденту форме, а также для более полного учета его предпочтений в отношении оцениваемого ресурса, что особенно актуально на территориях с низкими доходами населения.

В целом при планировании субъективной оценки необходимо руководствоваться следующими основными принципами, которые могут дополняться и уточняться в зависимости от условий конкретных территорий.

При определении типа и размера выборки опрашиваемых не-

обходимо участие профессионального статистика. Размер выборки должен быть статистически значимым, особенно при использовании составных выборок.

Высокий процент неполучения данных может означать ненадежность результатов обследования.

Личным беседам обычно следует отдавать предпочтение перед опросами других видов, а телефонным опросам – обследованию по почте.

Вопросник должен готовиться с предварительными экспериментами и проверками. Необходимы доказательства того, что респонденты понимают и принимают изложение проблемы и предлагаемые вопросы. В целом для повышения достоверности результатов структура опросника должна быть скорее консервативной, то есть следует отдавать предпочтение вариантам, ведущим к занижению ГП, перед вариантами, связанными с риском ее завышения.

Вопрос о ГП предпочтительнее вопроса о ГПК. Предлагаемая форма оплаты должна быть ясной, реалистичной и приемлемой.

Необходимо предоставить достаточную информацию о соответствующей экологической проблеме и о предлагаемом пути ее решения.

Респондентам необходимо напомнить, что указанная ими ГП приведет к уменьшению их возможностей тратить средства на другие товары и услуги.

*Учет экологического фактора.* Экологические воздействия на природные ресурсы и экосистемные услуги оцениваются через экологические предпочтения потребителей оцениваемого ресурса, выявленные в результате опроса. Это позволяет получить наиболее полную оценку ценностно-экологического фактора на основе предпочтений тех, кто подвергается его воздействию, и на той конкретной территории, где это воздействие оказывается. Тем самым оценка природных ресурсов и экосистемных услуг дополняется очень важной ценностной составляющей, отражающей социальную и экономическую значимость.

*Условия применения.* Метод может использоваться при оценке практически любой экологической проблемы, когда есть группы потребителей, интересы которых затрагиваются. Наиболее эффективен при решении проблем улучшения качества определенных социальных услуг (например, обеспечение питьевой водой, удаление бытовых отходов, сброс сточных вод, рекреация и т.п.), а также проблем защиты или сохранения плохо или трудно поддающихся оценке экологических функций (например, сохранение биоразнообразия или уголков дикой

природы). Оценка природных ресурсов и экосистемных услуг производится через определение изменения стоимости существования, эстетических благ и здоровья.

Метод может применяться в любых условиях. Однако в неудовлетворительной социально-экономической ситуации, при низких доходах населения и недостаточной информированности опрашиваемых об оцениваемой экологической проблеме, его применение может быть затруднено или связано со значительными затратами времени и средств. В условиях неблагоприятной социально-экономической ситуации, при обострении дефицита наличных денежных средств у населения целесообразна замена денежной формы выражения ГП на товары, пользующиеся спросом в данной местности, или другие заменители денег (основные продукты питания, бесплатный труд - в зависимости от условий конкретной территории). Такой подход наиболее эффективен в случаях, когда оцениваемый ресурс или объект в представлениях респондентов традиционно не связан с какой-либо денежной платой, при его очевидной полезности для самих респондентов (например, общественный парк, вода из родника и т.п.).

Оценка с применением настоящего метода основана на выявлении экологических предпочтений населения (затрагиваемого оцениваемой проблемой), которые в значительной мере зависят от его социокультурных традиций в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Поэтому метод в наибольшей степени способен учитывать такие аспекты оцениваемых проблем, как традиционные представления о ресурсопользовании и охране окружающей среды, всеобщей доступности и бесплатности ресурсов, особой ценности отдельных объектов и ресурсов как элементов культовых обрядов местного населения и т.п.

### **Практический пример**

Прямая нерыночная (субъективная) оценка воды в городе Кондрово Калужской обл.

Метод субъективной оценки, предусматривающий проведение прямых опросов жителей с помощью специально разработанных опросных листов, показывает, сколько люди готовы платить (ГП) за услуги водопровода. Проводился открытый анкетный опрос, которому предшествовало разъяснение респондентам содержания проблемы и описание типа и качества услуг, которые будут предоставляться (в данном случае - это подключение к системе централизованного водоснабжения с подачей воды в жилое помещение). Было опрошено 80 домашних хозяйств г. Кондрово, не имеющих водопровода в доме, с количеством членов семьи от 1 до 7 человек и ежемесячным доходом на одного человека от 125 руб. до 3500 руб. (форма опросника представлена во вставке). Респонденты были определены путем произвольной выборки населения, не имеющего водопровода в

доме. В ходе опроса выяснялись условия водоснабжения и желание иметь водопровод в доме. В случае положительного ответа оценивались стоимость подключения к водопроводной системе и размер предполагаемой абонентской платы за воду.

В ходе опроса было выяснено, что на обеспечение водой домашние хозяйства г. Кондрово, не имеющие водопровода в доме, тратят в среднем около 50 минут в день. 72% из числа опрошенных домашних хозяйств берут воду из водоразборной колонки на улице, 28% пользуются колодцами. При этом 23% респондентов высказали удовлетворенность этим источником воды. 81% опрошенных высказали желание подключиться к системе коммунального водоснабжения и иметь в доме водопровод, 19% отказались от этого.

Респонденты, пожелавшие подключиться к централизованной системе водоснабжения (с подачей воды в дом), высказали следующую готовность заплатить за это: 72% - на уровне 500 руб.; 15 % – на уровне 750 руб., что составляет лишь незначительную долю стоимости этих работ. Только 8% оказались готовыми заплатить на уровне 1500 руб., и лишь один респондент выразил готовность заплатить за подключение 3500 руб.

На вопрос о предполагаемой абонентской плате за воду были получены следующие ответы: 43% опрошенных высказали среднюю ГП на уровне 3,5 руб. с человека в месяц; 57% - на уровне 1,5 руб. с человека в месяц. Исходя из полученных данных готовность платить составляет 0,82 руб./м<sup>3</sup>.

Полученный результат хотя и существенно ниже издержек на подачу воды (3,25 руб./м<sup>3</sup>), но несколько превышает размер абонентской платы (0,64 руб./м<sup>3</sup>). Издержки на водоподготовку и транспортировку воды до потребителя (себестоимость воды для службы коммунального хозяйства) составляют 3,25 руб./м<sup>3</sup>. Таким образом, прямая нерыночная оценка воды равняется 0,82 – 3,25 = -2,43 руб./м<sup>3</sup> (отрицательная величина).

*Источник:* Рекомендации по денежной оценке ресурсов окружающей среды в Калужской области. А.Б. Преображенский, Г.А. Фоменко и др. Калуга - Ярославль, 1999.

Вставка

**Опрос жителей г. Кондрово, не имеющих водопроводной воды в жилых помещениях**

1. Сколько воды Вы потребляете в день?

- для приготовления пищи и питья \_\_\_\_\_ л,
- для водопоя скотины \_\_\_\_\_ л,
- для бани (в банные дни) \_\_\_\_\_ л,
- для стирки (в дни стирки) \_\_\_\_\_ л,
- для полива огорода (в дни полива, летом) \_\_\_\_\_ л.

2. Сколько времени Вы тратите на обеспечение водой своего домашнего хозяйства? (отметить)

- в обычные дни \_\_\_\_\_ часов,
- в банные дни (стирки) и пр., всего \_\_\_\_\_ часов

3. Откуда Вы берете воду для домашнего хозяйства? (нужное подчеркнуть)

3.1. Колодец

- общественный (пользуются и участвуют в содержании много людей);
- личный (пользуюсь и соержу один);
- расстояние до колодца (на улице или во дворе, \_\_\_\_\_ метров).

3.2. Водоразборная колонка, подключенная к централизованному водопроводу.  
Расстояние до колонки (на улице, во дворе, \_\_\_\_\_ метров).

3.3. Родник

- общественный (пользуются и участвуют в содержании много людей);
- личный (пользуюсь и содержу один);
- расстояние до родника \_\_\_\_\_ метров.

3.4. Пруд.

3.5. Ручей, река.

3.6. Другие источники.

4. Довольны ли Вы источниками воды?

Доволен \_\_\_\_\_

Не совсем доволен (выяснить почему) \_\_\_\_\_.

Не доволен (выяснить почему)

5. Хотели бы Вы подключиться к централизованному водопроводу?

Нет \_\_\_\_\_

Да \_\_\_\_\_

5.1. Если НЕТ, то почему (указать причину)? \_\_\_\_\_

5.2. Если ДА, то сколько бы Вы считали возможным заплатить за подключение к водопроводу (подача воды в квартиру)?

Идет последовательное уточнение суммы в режиме торгов начиная с минимальных значений;

500 руб. и менее \_\_\_\_\_

от 500 руб. до 1000 руб. \_\_\_\_\_

от 1000 руб. до 2000 руб. \_\_\_\_\_

от 2000 руб. до 5000 руб. \_\_\_\_\_

более 5000 руб. \_\_\_\_\_

5.3. Если ДА, то сколько Вы считаете возможным платить в месяц за пользование водой?

Идет последовательное уточнение предполагаемой абонентской платы за месяц в режиме торгов начиная с минимальных значений:

1 рубль на человека и менее \_\_\_\_\_

от 1 до 2 руб. на человека \_\_\_\_\_

от 2 до 5 руб. на человека \_\_\_\_\_

от 5 до 10 руб. на человека \_\_\_\_\_

### Социально-экономические вопросы

6. Сколько человек в вашей семье проживает на данном месте постоянно (весь год)?

Всего \_\_\_\_\_ человек:

Из них: дети до 10 лет \_\_\_\_\_ чел.,

подростки от 10 до 18 лет \_\_\_\_\_ чел.

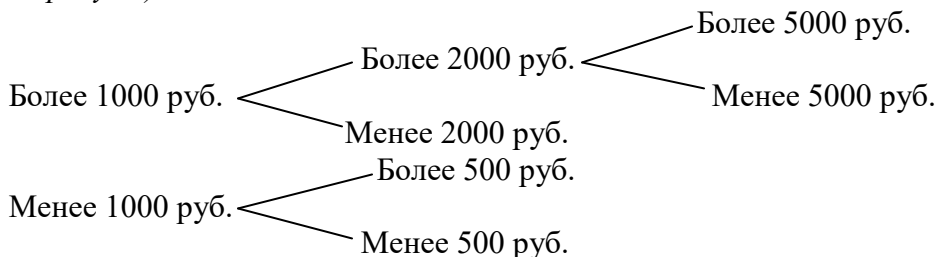
К вам на лето приезжают родственники (дети, внуки)? Да/нет (отметить)

Если Да, сколько всего \_\_\_\_\_ чел.

из них: дети до 10 лет \_\_\_\_\_ чел.

подростки от 10 до 18 лет \_\_\_\_\_ чел.

7. Какой совокупный ежемесячный доход вашей семьи в прошлом месяце? (нужное подчеркнуть)



## ***Метод транспортно-путевых затрат***

*Описание метода.* В основу положен принцип, согласно которому потребители несут прямые транспортные расходы или тратят свое время, чтобы посетить природный объект (эти затраты расцениваются в качестве заменителя платы за экологическую услугу – например, входной платы). Обычно экономисты исходят из допущения, что спрос на товар уменьшается по мере роста его цены. Аналогичным образом число поездок обычно должно уменьшаться по мере увеличения стоимости поездки. На основе информации о расходах людей на посещение природного объекта за минусом средств, расходуемых на уход за ним (если таковые имеются), определяется общая выгода от данного объекта. Эта сумма представляет собой дополнительную выгоду для потребителя и теоретически свидетельствует о возможностях взимания платы с посетителей в том случае, если это реально осуществимо.

*Учет экологического фактора.* Учет ценностно-экологического фактора осуществляется через оценку рекреационной и эстетической привлекательности оцениваемого природного объекта. Результаты такой оценки широко используются во всем мире при разработке и обосновании тарифов и платежей за право пользования рекреационными объектами и охраняемыми территориями.

*Условия применения.* Метод может использоваться при оценке большинства экологических проблем. Наиболее широкое признание он получил при оценке спроса на рекреационные объекты и тем самым выгод от их сохранения и улучшения. Основным недостатком является трудность получения достоверных исходных данных. Этот метод сложно применять при оценке городских объектов, когда стоимость поездки невелика, и в случаях, когда само путешествие воспринимается как элемент выгоды (Маркандиа, 1996). Оценка природных ресурсов производится через определение изменения эстетических благ и рекреационных услуг.

Метод наиболее эффективен в условиях удовлетворительной и благоприятной социально-экономической ситуации. Не случайно большинство эмпирических исследований с использованием этого метода проводилось в развитых странах (США и др.). В условиях неблагоприятной социально-экономической ситуации, удорожания поездок на дальние расстояния число транспортных перемещений людей сокращается до жизненно необходимого минимума, что существенно занижает ценность рекреационных объектов, определяемую методом транспортных затрат, и ограничивает эффективность его применения.

Традиции природопользования, связанные с социокультурными особенностями населения, могут учитываться настоящим методом в таких, например, случаях, когда высокая посещаемость объекта связана не только с его рекреационной привлекательностью, но и с культурной, исторической и иной ценностью.

### **Практический пример**

#### Оценка рекреационного потенциала Московской обл.

Основу рекреационного потенциала Московской обл. составляют ее леса, представленные лесными и лесопарковыми массивами. Общая площадь лесов, предназначенных для организованного отдыха, составляет около 640 тыс. га, или чуть меньше 30% лесопокрытой площади области. Результаты различных обследований показывают, что до 70% отдыхающих располагается в пределах 1-2-часовой транспортной доступности. В этой зоне на 1 гектар леса в среднем приходится 14-26 человек, а в летний выходной день посещаемость увеличивается до 50 человек. При этом наиболее интенсивно используются массивы лесопаркового защитного пояса Москвы, расположенного в радиусе 1-часовой транспортной доступности. Общая площадь таких лесопарковых массивов составляет 75,6 тыс. га.

Число одновременно отдыхающих, по разным источникам, в среднем здесь составляет около 30 чел./га.

Приведенные цифры позволяют применить метод транспортных затрат для получения экономических оценок рекреационного потенциала лесных территорий Московской области. На основе имеющейся информации о посещаемости лесов, средних затратах времени и транспортных расходах, необходимых для достижения мест отдыха, можно предложить следующую схему оценки лесных территорий Московской обл. Оценка лесных территорий в целом по Подмосковию складывается из оценки ближнего, наиболее посещаемого лесопаркового пояса в радиусе 1-часовой транспортной доступности и периферийной части зеленых зон, находящихся в радиусе 2-3 часовой доступности.

Стоимость рекреационной ценности территории определяется затратами населения на приобретение бензина для поездки на машине к месту отдыха и обратно и затратами времени, пересчитанными в показателях среднего душевого дохода за один рабочий день, условно теряемого при замене работы отдыхом. Технология расчета общей рекреационной стоимости лесных территорий состоит из нескольких этапов.

На первом этапе определяется площадь первой, наиболее интенсивно посещаемой лесопарковой зоны в радиусе 1-часовой транспортной доступности. Для Московской обл. она составляет 75,6 тыс. га. Затем на основании показателей средней посещаемости леса в выходной летний день (30 чел./га) и средней площади определяется общее количество отдыхающих в данной зоне на протяжении всего летнего периода в выходные дни (12-24 дня). Эта величина составляет 2,7-5,4 млн человек. Далее вычисляется суммарная величина затрат на дорогу для достижения места отдыха в этой зоне. Затраты определяются на основании рыночных цен на бензин и среднего расхода последнего на дорогу до места отдыха и обратно и составляют в среднем 4 долл./чел. или 10,8-21,6 млн долл. в целом. К полученному значению добавляется эмпирически определенная величина среднего душевого дохода за день, умноженная на количество отдыхающих за весь летний период. Величину душевого дохода для современных условий целесообразно устанавливать по средней



выручке за один день торговли на рынке, так как это реальная альтернатива использования времени в выходной день для значительного количества населения области. Средняя выручка одного дня торговли на рынке по оценкам автора может составлять 44 долл. на человека (данные 1995 г.). Соответственно альтернативная стоимость рекреации может быть оценена в 118,8-237,6 млн долл. Однако вряд ли правомерно считать, что все количество учтенных отдыхающих может зарабатывать деньги. По всей видимости, надо ориентироваться на среднюю семью из 4 человек, в которой только двое взрослых имеют постоянный источник дохода. Поэтому оценка альтернативной стоимости рекреации должна сократиться по крайней мере в 2 раза и составить соответственно 59,1-118,8 млн долл. Таким образом, суммарная оценка зоны интенсивной рекреации, определенная методом суммарных затрат, составляет 69,9-140,4 млн долл. (10,8 + 59,1; 21,6 + 118,8).

Оценка второй, более удаленной лесной зоны рекреации, проведенная по рассмотренной выше схеме, составляет 2051,0 млн долл., из которых 547,2 млн долл. составляют затраты на дорогу, а 1504,8 млн соответственно являются альтернативной оценкой времени, потраченного на отдых на природе.

В качестве исходных показателей при расчете рекреационной ценности лесных территорий второй зоны использовались следующие данные:

- площадь посещаемых периферийных частей зеленых зон – 547 тыс. га (640-76);
- транспортная доступность - 2 часа; расход бензина – 8 долл.;
- средняя посещаемость в летний выходной день – 10 чел./га;
- среднее количество дней – 12.

Соответственно суммарная оценка рекреационной ценности лесов первого и второго поясов доступности составила 2120,9-2191,4 млн долл., или 3,3 тыс. долл. за 1 га леса. По всей видимости стоимость лесных массивов значительно выше, так как в расчетах количество дней посещений оценивалось в размере 12-24 дня за лето. Реально этот показатель должен приближаться к 90 дням. Тогда суммарная рекреационная оценка лесов, основанная на средней площади посещения в 10 человек на гектар в день, может составить около 27-30 тыс. долл. за гектар.

Порядок цифр, полученный в результате применения предложенной схемы оценки лесных территорий, совпадает с порядком цифр рыночной стоимости земельных участков в среднем и дальнем Подмоскowie, которые составляют от 3 до 20 тыс. долл. за 1 га.

*Источник:* Медведева О.Е. Методы экономической оценки биоразнообразия. Теория и практика оценочных работ. М.: Диалог-МГУ, 1998. 99 с.

### ***Метод гедонического ценообразования***

*Описание метода.* Метод основан на том, что стоимость качества окружающей среды с точки зрения населения можно определить по суммам, которые оно платит за товары, заключающие в себе экологические характеристики. Обычно для анализа выбирают рынок недвижимости. Если в определенном месте люди последовательно платят за дома и землю больше, чем в других местах, и если при объяснении этой разницы в цене учтены все прочие возможные неэкологические причины, то остающаяся разница в цене относится на счет ценностно-экологических факторов.

Гедоническое ценообразование основывается на совокупности большо-

го объема данных о характеристиках недвижимости в районе, выбранном для исследования. Различия в цене соотносятся с ключевыми характеристиками, такими как размер, возраст, состояние и местонахождение недвижимости. При этом "необъяснимая" разница в цене относится на счет ценностно-экологических факторов, свойственных конкретной местности.

*Учет экологического фактора.* С помощью настоящего метода производится оценка непосредственно ценностно-экологического фактора в составе общей ценности товара (недвижимости), связанного с этим фактором.

*Условия применения.* Метод может использоваться при оценке большинства ценностно-экологических факторов, оказывающих влияние на комфортность среды проживания (или работы) определенных групп населения. Оценка природных ресурсов производится через определение изменения эстетических благ.

Гедоническое ценообразование – это разветвленная и сложная методика, при которой требуется огромное количество данных. Условия, необходимые для ее успешного применения, можно обобщить следующим образом:

- рынки недвижимости должны быть достаточно активными, чтобы обеспечивать надежные данные;
- необходим большой объем данных, для чего требуется высокий уровень квалификации специалистов в области статистики и эконометрики;
- экологическая переменная должна быть четко выражена и измерима.

Эти условия серьезно ограничивают возможности применения данного метода при удовлетворительной и особенно неудовлетворительной социально-экономической ситуации на территории. На практике он используется для исследований воздействия загрязнения воздуха, шума и эстетических благ на стоимость недвижимости в наиболее экономически обеспеченных городах России и их пригородах. НПП "Кадастр" в 1996 г. была предпринята попытка применения метода гедонического ценообразования в условиях неудовлетворительной социально-экономической ситуации для оценки памятника природы "Горушка" в г. Данилове Ярославской области. Ниже приведены практические примеры использования метода в благоприятных и неудовлетворительных социально-экономических условиях, которые помогают лучше понять основные ограничивающие факторы его использования.

С помощью метода возможен учет влияния социокультурных факторов на стоимость недвижимости, например, в случае близости или наиболее удобного расположения последней по отношению к историческим или культурным достопримечательностям территории.

## Практические примеры

### Влияние качества воды в озерах на стоимость жилья в штате Айова (США)

Озера Окободжи штата Айова, как западное, так и восточное, связаны между собою небольшими каналами и используются в основном как зоны отдыха. Они имеют одинаковые природные условия и характеристики, за исключением одной очень важной переменной – качества воды. Озеро Восточное Окободжи более мелководно, и в него попадает больше сельскохозяйственных и естественных (природных) сбросов, что вызывает бурный рост водорослей в течение какой-то части летнего сезона отдыха. В результате вода приобретает желто-зеленый оттенок и специфический запах от разлагающихся водорослей. В озере Западное Окободжи такие проблемы возникают редко, и качество воды обычно остается хорошим на протяжении всего летнего сезона отдыха. Разница в качестве воды отражается на стоимости домов, построенных на берегах озер. Дома Западного Окободжи больше размерами (в среднем 2152 кв. фута по сравнению с 1415 кв. футов), и стоимость кв. фута их площади значительно выше (75,14 долл. по сравнению с 43,45), чем домов, построенных около более загрязненного Восточного Окободжи.

Аналитики оценили важность (ценность) качества воды на основе информации, полученной от риэлтеров, и данных последних продаж. Были проведены три вида расчетов. Первый основывался на оценке риэлтерами разницы в цене между Западным и Восточным Окободжи: по данным риэлтеров, 46% наблюдаемой разницы в цене можно отнести за счет качества воды (такие переменные, как район и социальная прослойка, составляли 24% и были вторыми по значимости); другая часть разницы в цене определялась другими переменными, относящимися к месту расположения. Когда величину 46% умножили на разницу цен домов вокруг двух озер, составляющую 31,69 долл., то получили разницу цен, равную 14,57 долл. за кв. фут, которая целиком относится за счет качества воды.

Далее был использован гедонический метод оценки для западного и восточного озер отдельно.

Зависимой переменной являлась расчетная цена в долларах, а независимые переменные включали в себя площадь дома, общее количество комнат, год постройки здания, размер участка, прилегающего к озеру, а также другие строения. Разница в коэффициентах регрессии для переменной "размер участка, прилегающего к озеру" составляла 1009 долл. При помощи среднего значения величины участка, прилегающего к озеру, площади дома, а также фактора качества воды, предложенного риэлтером, получаем разницу в цене за счет качества воды, которая равняется 12,83 долл. за квадратный фут здания.

Третий расчет основывался на сборе данных по двум озерам и проводился с использованием мнимой переменной для Восточного или Западного озера Окободжи. Величина этой переменной составляла приблизительно 84190 долл. и относилась за счет разницы в качестве воды. С помощью этого метода была получена величина "чистой надбавки за качество воды", составившая 13,83 за кв. фут для Западного Окободжи.

Одним из возможных путей использования результатов проведенной оценки было бы определение возможных выгод от инвестиций в улучшение качества воды озера Восточное Окободжи.

*Источник:* Диксон Д. А., СкураЛ.Ф., Карпендер Р.А., Шерман П.Б. Экономический анализ воздействий на окружающую среду. Часть I: От теории к практике / Пер. на русский язык (на правах рукописи). Лондон, 1994.

## Оценка рекреационной привлекательности парка в г. Кондрово Калужской обл.

Изучение ситуации в городе Кондрово показало, что использование здесь этого метода, как и в подавляющем большинстве малых городов России, потенциально возможно, но в современной ситуации трудно реализуемо. Основные причины этого следующие:

- недостаточная активность в настоящее время рынка недвижимости в городе Кондрово, в силу чего получение надежных данных проблематично;
- экологическая составляющая по сравнению с факторами инфраструктурной обустроенности не играет в настоящее время в оценках людей ведущей роли;
- документация о сделках не отражает истинной цены продаж.

*Источник:* Рекомендации по денежной оценке ресурсов окружающей среды в Калужской области, 1999.

### ***Метод превентивных расходов***

*Описание метода.* Расходы, на которые идут люди в попытке предотвратить ущерб, наносимый загрязнением (превентивные или смягчающие), могут использоваться для субъективной оценки минимальной стоимости этого ущерба. Другими словами, расходы на смягчение ущерба рассматриваются как заменитель спроса на оцениваемое экологическое благо.

Метод относительно прост и обладает сильной интуитивной привлекательностью. В нем используется наблюдение за поведением людей, и он основан на данных из различных эмпирических источников, включая выборочные обследования и экспертные оценки. Однако готовность людей нести упредительные расходы ограничивается их способностью платить (доходами). Поэтому данный метод может предоставить лишь минимальную оценку получаемых выгод.

*Учет экологического фактора.* С помощью настоящего метода производится учет ценностно-экологического фактора через оценку фактических расходов потребителей для поддержания качества ресурса на определенном уровне.

*Условия применения.* Метод может использоваться при оценке большинства экологических проблем, оказывающих влияние на здоровье человека или продуктивность окружающей среды для определенных групп населения. Следовательно, оценка природных ресурсов производится через определение изменения продуктивности и здоровья.

При этом предполагается, что население осведомлено о масштабах угрожающего ему экологического риска, адекватно реагирует на него и при этом не подвержено значительным ограничениям (например, финансовым). Очевидно, что такие условия наиболее типичны для удовлетворительной и благоприятной социально-экономической

ситуации. Однако и в неудовлетворительных социально-экономических условиях люди могут адекватно реагировать на экологические изменения. Поэтому эффективность метода в значительной степени зависит от проведения предварительных оценок экологических предпочтений населения. Сильная сторона данного подхода заключается в том, что он исходит из наблюдаемого поведения на рынке и может быть относительно легко понятен лицам, принимающим решения в сфере управления.

На результаты применения этого метода могут в значительной степени влиять традиционные представления населения об оцениваемой проблеме (например, употребление сырой воды из ручья для питьевых целей как достаточно "чистой" для этого). Однако следует учитывать, что такие традиции могут значительно меняться в зависимости от уровня образования и доходов населения, а также от экологических условий территории.

### **Практический пример**

Оценка питьевой воды методом превентивных расходов в Дзержинском районе Калужской обл.

Оценка питьевой воды методом превентивных расходов базируется на издержках домашних хозяйств по повышению качества воды из коммунальной системы централизованного водоснабжения до приемлемого (по мнению потребителей) уровня. Обзор использования воды, выполненный в городе Кондрово, показал, что многие жители, имеющие водопровод в доме, используют превентивные меры по улучшению ее качества (фильтрация, кипячение и др.). Среднее количество расходов домашних хозяйств г. Кондрово на такие меры, по данным анкетного опроса, составило около 21 руб. в месяц.

Опросы, проведенные среди домашних хозяйств поселка совхоза им. Ленина, показали, что жители на эти цели тратят 6,1 руб. в месяц.

Необходимо отметить, что эти издержки – минимальная оценка предоставляемых услуг, поскольку превентивные меры сопровождаются расходами, которые не всегда могут быть измерены и которые отсутствовали бы, если коммунальные услуги по водоснабжению были достаточно высокого качества.

Эта информация, как правило, дополняет данные о ГП за предоставление более качественных услуг водоснабжения.

*Источник:* Рекомендации по денежной оценке ресурсов окружающей среды в Калужской области. А.Б. Преображенский, Г.А. Фоменко и др. Калуга – Ярославль, 1999.

### **Нерыночные косвенные методы**

Нерыночная косвенная оценка основана на использовании данных об издержках, связанных с предотвращением (или смягчением) последствий ухудшения качества окружающей среды. С помощью этого метода определяется стоимость экологического изменения на основе

наблюдения за физическими изменениями в окружающей среде и оценки их воздействия на стоимость товаров и услуг. Загрязнение воды может привести к снижению уловов рыбы, а загрязнение воздуха может повлиять на рост сельскохозяйственных культур. В этих случаях изменения в окружающей среде приводят к уменьшению продукции, сбываемой на рынке. В других случаях, таких как удаление ила из водохранилищ и каналов, изменение в окружающей среде ведет к росту затрат. В любом случае изменение влечет за собой денежные затраты с чьей-либо стороны.

В зависимости от частных условий оценки применяются различные методы, рассмотренные ниже.

### ***Метод функции ущерба***

*Описание метода.* В этом методе используется подход типа "доза - эффект" для оценки экономической стоимости экологического изменения. Физическое последствие, вызванное экологическим изменением, переводится в экономическую стоимость с использованием рыночных цен единицы продукции. Термин "функция ущерба" не предполагает, что метод исключительно связан со стоимостной оценкой затрат. Некоторые экологические изменения оказывают положительное влияние на рыночную продукцию. Например, создание нового водохранилища сопровождается созданием рыбных запасов; уменьшение канализационных стоков рядом с популярным пляжем приводит к увеличению доходов от туризма и т.д. В таких случаях связь "окружающая среда – продукция" может быть недостаточно очевидной для применения показателя "доза – эффект", тем не менее было бы разумным ожидать, что экологическое изменение благоприятно повлияет на продукцию.

*Учет экологического фактора.* С помощью настоящего метода производится учет ценностно-экологического фактора через денежную оценку его физического воздействия на ту или иную сферу (субъект) экономической деятельности.

*Условия применения.* Метод используется при оценке большинства экологических проблем, оказывающих влияние на здоровье человека или продуктивность окружающей среды, для производства и определенных групп населения. Следовательно, оценка природных ресурсов производится через определение изменения продуктивности и здоровья.

Эффективен в условиях стабильно развивающихся производств и рынков продукции, когда имеющаяся информация позволяет оценить экономические последствия физических изменений, вызванных изменениями в окружающей среде. Такие условия наиболее характерны

для территорий с относительно благоприятной социально-экономической ситуацией.

Социокультурные особенности природопользования и охраны окружающей среды населения учитываются косвенно, через изменение продуктивности.

### **Практический пример**

#### Загрязнение воздуха и здоровье населения в Джакарте.

Джакарта, столица Индонезии, имеет население численностью около 9 млн чел. и в то же время характеризуется серьезным загрязнением воздуха. Изучавшимся в данном случае компонентом загрязнения воздуха являлись твердые частицы (ТЧ). Выделяются два вида частиц - совокупные взвешенные частицы (СВЧ) и более вредные мелкие частицы ТЧ<sub>10</sub> (получившие это название потому, что их размер меньше 10 микрон). Подверженность воздействию загрязнения измеряется в микрограммах ТЧ на кубический метр воздуха. Если принять уровень СВЧ за 100, то уровень ТЧ<sub>10</sub> составляет 55.

На момент исследования для Индонезии функции "доза - эффект" не были определены, поэтому использовались функции, принятые для развитых стран, исходя из возможности применения заимствованных коэффициентов. Коэффициенты применялись к местным оценкам концентрации ТЧ, а также к местным данным о смертности, случаях госпитализации с респираторными заболеваниями, обращениях за экстренной помощью, респираторных заболеваниях у детей, приступах астмы и случаях хронических заболеваний.

Главная цель этого исследования заключалась в оценке экономических выгод от снижения уровней СВЧ в Джакарте, которые в настоящее время составляют от 100 до 350 мг/м<sup>3</sup> в различных районах города, до национального нормативного уровня (90 мг/м<sup>3</sup>) и нормы ВОЗ (75 мг/м<sup>3</sup>). С использованием коэффициентов, определенных в США и Канаде, получена оценка, согласно которой снижение содержания твердых частиц до национального индонезийского нормативного уровня позволило бы предотвратить 1200 случаев преждевременной смерти, а также 2000 случаев госпитализации и 40000 обращений за экстренной помощью.

В первоначальном исследовании не производилась экономическая оценка этих результатов. Однако информация представлена в таком виде, что с ее помощью можно легко определить экономическую стоимость на основе определенных допущений. Стоимость потерянных рабочих дней определяется с учетом средней заработной платы. Данные о стоимости медицинского ухода при различных видах заболеваний также могут быть получены на месте.

С большими оговорками в качестве крайнего средства могут быть приняты нормативные оценки стоимости заболеваний, полученные в США, при условии их соответствующей корректировки. Например, в США каждый случай госпитализации с респираторным заболеванием оценивается в среднем в 28 тыс. долл., включая стоимость медицинского ухода в размере 26 900 долл. плюс ставка заработной платы в размере 125 долл. за каждый из 10 потерянных дней. В случае использования этих данных потребовалось бы внести значительные корректировки с учетом высокой стоимости медицинского ухода в США и гораздо более низких ставок заработной платы в Индонезии.

*Источник:* Экономическая оценка проектов и направлений политики в области окружающей среды. Практическое руководство / Пер. на русский язык (на правах рукописи). ОЭСР/ИЭРВБ, Париж, 1995.

## ***Метод функции производства***

*Описание метода.* Метод заключается в соотнесении процесса производства с различными уровнями затрат, так называемых факторов производства (земля, рабочая сила, капитал, сырье). Изменение в использовании одного из них (например, рабочей силы) приведет к определенному изменению продукции. Продукция рассматривается как функция этих затрат и связана с ними алгебраически. Экологические "факторы производства", такие, как плодородие почв, качество воздуха и воды, могут быть учтены как факторы производства в тех случаях, когда их можно измерить и когда они несомненно влияют на продукцию (например, содержание солей в используемой для орошения воде является одним из факторов, влияющих на урожайность культур, наряду с количеством воды, количеством семян, удобрениями, рабочей силой и т.д.).

*Учет экологического фактора.* С помощью настоящего метода производится учет ценностно-экологического фактора через его экономическую оценку как фактора производства при получении того или иного вида продукции.

*Условия применения.* Метод используется при оценке большинства экологических факторов, оказывающих влияние на здоровье человека или продуктивность окружающей среды для производства и определенных групп населения. Следовательно, оценка природных ресурсов производится через определение изменения продуктивности и здоровья.

Применение метода наиболее эффективно в условиях, когда:

- изменение в природной среде непосредственно ведет к увеличению или уменьшению производства того или иного товара (услуги), который сбывается на рынке;
- эффект является очевидным и может наблюдаться или проверяться эмпирически;
- рынки функционируют стабильно, вследствие чего цена служит хорошим индикатором экономической стоимости.

Перечисленные условия более всего присущи территориям с удовлетворительной и благоприятной социально-экономической ситуацией (или требуется изыскание дополнительных внешних финансовых ресурсов). Это в значительной мере ограничивает возможности его применения в условиях регионов России. Традиции и социокультурные особенности природопользования населения учитываются в составе факторов производства.

### **Практический пример**

Мали: стоимость эрозии почв



В этом исследовании предпринята попытка определить стоимость верхнего слоя почвы, используемого в сельскохозяйственном производстве. Авторы с помощью универсального уравнения потери почв (УУПП) прогнозировали эрозию и оценивали ее последствия для урожайности, а затем определяли бюджет ферм в денежном выражении.

Мали – африканское государство, расположенное в засушливой и полусухой сахелианской зоне. Население в основном занимается различными видами земледельческой и животноводческой деятельности, и признаки ухудшения состояния окружающей среды (снижение уровня осадков и рек, утрата лесов и пастбищ, снижение плодородия почв и утрата растительных и животных видов) потенциально представляются крайне серьезными. Предполагалось, что потеря почвы (в тоннах на гектар) служит надежным инструментом прогнозирования изменений содержания питательных веществ в почве, рН почвы и влагозадержания, которые почти полностью определяют годовые колебания урожайности кукурузы и лагуты (коровьего гороха). Сведения о физических характеристиках земель были получены из подробного атласа, составленного на основе спутниковых снимков и содержащего данные о почвах, растительности, осадках, подземных водах и землепользовании, которые использовались для выделения детализированных категорий земель с целью получения необходимой информации для уравнений потери почвы.

Для прогнозирования эрозии использовалось УУПП. Собранные в последнее время в Западной Африке данные о климате и почвах в основном предназначались для использования в УУПП, и данные, имеющиеся в Мали, были без труда адаптированы для этого уравнения. С учетом положительного влияния наносов производилось дисконтирование потери почв в водосточных бассейнах, в которых, как известно, наблюдаются значительные аллювиальные отложения. Взаимосвязь между эрозией и урожайностью оценивалась с использованием экспериментальных данных из Нигерии. В свою очередь урожайность пересчитывалась в доход ферм с использованием бюджетов ферм, опубликованных ICRIAT (Международный исследовательский институт по проблемам выращивания урожаев в полусухих тропических районах) для сопоставимых условий в Буркина-Фасо. Фермерский доход, упущенный в результате эрозии, прогнозировался на десять лет вперед и дисконтировался из расчета 10 процентов. Результаты были обобщены для Мали в целом.

Потеря почв на обрабатываемых землях по оценкам составляла в целом 6,5 т/га в год во всем обследуемом районе, при этом наибольшие потери составляли 30 т/га в год в южной зоне, где осадки достигают высокого уровня, а почва в большей степени подвержена эрозии. Средняя приведенная стоимость фермерского дохода, упущенного в течение одного года, составляла 2000-8000 франков на гектар (средние чистые годовые доходы ферм, без учета риса, составляли около 9700 франков на гектар). Потери будущих доходов в результате эрозии составляли 2-9 процентов текущего фермерского дохода.

Эти потери сравнивались с затратами на различные простые меры сбора поверхностного стока, такие как сооружение дамб и насыпей, обеспечивающих охрану почв и способствующих задержанию осадков. Приведенные общие затраты при использовании этих методов составляют 40000-100000 франков. Во многих случаях приведенная стоимость фермерского дохода, упущенного в результате эрозии, превышала затраты на наименее дорогостоящие природоохранные меры. В национальном масштабе годовые приведенные потери оценивались по меньшей мере в 31 млн долл. США (4% сельскохозяйственного ВВП).

В этом исследовании применялся метод УУПП, для которого могут ис-

пользоваться местные данные и для которого в соседних странах были заимствованы соотношения "эрозия – урожайность", а также данные о бюджетах ферм. Не учитывались последствия вне районов воздействия или более широкие экологические эффекты (хотя производилась некоторая корректировка с учетом положительного влияния наносов на некоторые поля). Масштабы потери почв в результате эрозии становятся значительными с точки зрения национальной экономики и оправдывают определенные природоохранные инвестиции в наиболее пострадавших районах.

*Источник: Bishop, Joshua, Allen, Jennifer. The on-site costs of soil erosion in Mali, World Bank Environment Department Working Paper. N 21. Washington DC, 1989.*

### ***Метод человеческого капитала***

*Описание метода.* При использовании метода оценивается стоимость ухудшения здоровья в результате экологического изменения. Необходимые исходные данные получают на основании эпидемиологических материалов, экспериментов с использованием контрольных групп или других наблюдений, связанных с вероятным воздействием качества окружающей среды на здоровье людей. Экономическая стоимость ухудшения состояния здоровья определяется посредством оценки его воздействия на производительность работника. Использование термина "человеческий капитал" определяется тем, что при этом расчете учитывается лишь ценность человека в качестве работника (в этом контексте не учитываются субъективная оценка человеком состояния своего здоровья, его готовность платить за улучшение здоровья, стоимостная оценка боли и страданий и т.д., хотя они несомненно имеют важное значение).

*Учет экологического фактора.* В настоящем методе экологический фактор учитывается через его денежную оценку как воздействия, влияющего на ценность человека – производителя продукции.

*Условия применения.* Метод используется при оценке большинства экологических проблем, оказывающих влияние на здоровье определенных групп работников и, следовательно, на их производительность. Поэтому оценка природных ресурсов производится через определение изменения здоровья человека как работника.

Применение метода наиболее эффективно при:

- наличии или возможности сбора необходимых достоверных данных об изменениях в окружающей среде;
- наличии или возможности сбора данных о возможных последствиях для здоровья человека (на основе сопоставимых ситуаций в других местах или данных по исследуемому району, полученных в прошлом);
- возможности прогнозирования частоты заболеваний.

Успешное применение метода связано с возможностью сбора

значительных массивов информации в сферах экологии, санитарии и охраны труда. Поэтому метод в наибольшей степени подходит для территорий с удовлетворительной и благоприятной социально-экономической ситуацией. В других условиях возможно проведение работ за счет внешних инвесторов. Результаты применения метода могут определяться различной степенью влияния фонового загрязнения той или иной территории на заболеваемость и потери производительности, а также различным восприятием на территориях инноваций, сокращающих ручной труд, что может объясняться социальными особенностями территорий.

### **Практический пример**

#### Орошение, здоровье и продукция земледелия в Камеруне

В этом исследовании рассматривается департамент Майо-Данаи на севере Камеруна, в котором осуществлялся финансируемый Всемирным Банком ирригационный проект, начатый в начале 70-х годов и продленный в 1979 г. К 1986 г. в рамках проекта, который охватывал примерно 6800 га, работало 12600 семей. Преобладающей орошаемой культурой был рис, выращиваемый на типичных участках размером 0,5 га. Многие фермеры сохранили также свои старые фермы, на которых они занимались выращиванием проса, рыболовством и животноводством.

Управление оросительной системой осуществляется государственной корпорацией, которая предоставляет основные земледельческие услуги, закупает продукцию и вычитает стоимость услуг из цены, устанавливаемой правительством. Ведется учет продукции каждого производителя, а также устанавливается и регистрируется состояние здоровья фермеров. Эндемичным заболеванием в регионе является малярия, передаваемая в зависимости от сезона. Распространенность мочевого бильгарциоза в различных условиях колеблется от 10 до 60 процентов.

Учитывались все соответствующие факторы, определяющие уровень производства риса. В эконометрическом плане оценивалась генерализированная производственная функция, а предельное воздействие на состояние здоровья измерялось коэффициентом его изменчивости в оцениваемой функции. В исследовании устанавливалась связь производства риса на каждом фермерском участке с рядом возможных воздействующих переменных. В нем учитывались:

- опыт фермера, измеряемый числом предыдущих вегетационных периодов, в которых участвовала данная семья;
- имеющаяся в семье рабочая сила;
- распространенность малярии и/или бильгарциоза;
- продолжительность периода пересадки;
- обрабатываемая площадь;
- сорт риса (в статистическом плане фиктивная переменная);
- число обрабатываемых полей проса (поскольку просо и рис в определенные моменты конкурируют с точки зрения использования времени семьи).

Предполагалось, что уровень фермерских затрат был одинаковым на всех участках, которые были в основном одинакового размера. Аналогичным образом

количество воды, отпускаемой для орошения, и порядок ее использования также исключались из анализа на том основании, что эти вопросы относились к ведению государственной ирригационной организации. При количественном анализе такого рода было трудно учесть квалификацию отдельных фермеров, и в любом случае ее влияние на различия в производстве на разных фермах ослаблялось в результате контроля и консультаций со стороны ирригационной организации в лице ее сельскохозяйственных контролеров и техников-ирригаторов.

В распространенности малярии не было отмечено каких-либо значительных различий между рисоводами на орошаемых участках и другими людьми. Распространенность малярии не являлась также одной из значительных переменных, воздействующих на производство риса. Вероятно, это было вызвано тем, что малярия является эндемичным заболеванием во всем регионе и относится к тому типу, при котором наблюдаются приступы болезни, влекущие за собой кратковременную нетрудоспособность. Однако шистосомоз был гораздо больше распространен среди людей, работающих на заливных рисовых полях. Это приводило к расстройству здоровья, которое особенно сказывалось на способности фермеров заниматься пересадкой. Корреляция свидетельствовала о том, что увеличение распространенности шистосомоза на 10 процентов приводило к снижению продукции на 4,9%.

В исследовании представлены данные, подтверждающие мнение, что ухудшение здоровья влияет на производство риса посредством двух главных факторов. Оно влияет на площадь, которую может обрабатывать семья, поскольку выращивание риса является тяжелым трудоемким занятием. Оно влияет также на продолжительность периода пересадки рассады, который является жизненно важным этапом и должен быть как можно более кратким.

*Источник: Audibert, Martine, Agricultural non-wage production and health status // Journal of Development Economics. N 24. 1986.*

### **Метод стоимости восстановления**

*Описание метода.* Этот метод позволяет оценить экологический ущерб на основе затрат, которые необходимы для предотвращения, ликвидации или смягчения его последствий, а также стоимость природных ресурсов на основе расходов по восстановлению или замещению оцениваемых ресурсов.

В основе оценки экологического ущерба лежит предпосылка, что социальные издержки от экологического ущерба трудно оценить – получаемые результаты слишком неопределенны. Поэтому в качестве альтернативы предлагаются профилактические затраты. При этом подходе используются существующие стандарты в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Если качество ресурса падает ниже уровня, определенного экологическими стандартами, то затраты на восстановление качества до уровня стандарта и представляют собой экологический ущерб. В основе оценки потоков природных ресурсов методом стоимости восстановления лежат затраты на их воспроизводство и охрану.

*Учет экологического фактора.* С помощью настоящего метода производится учет ценностно-экологического фактора через оценку

фактических издержек, обеспечивающих восстановление (или предотвращение снижения) качества природного ресурса до уровня, предписанного экологическими стандартами.

*Условия применения.* Метод может использоваться при оценке большинства экологических проблем, оказывающих влияние на продуктивность окружающей среды. Поэтому оценка природных ресурсов производится через определение изменения продуктивности.

Метод применяется в любых социально-экономических условиях, но требует детального, дорогостоящего информационного сопровождения. Применение метода дает наиболее достоверные результаты в условиях, когда имеются очевидные свидетельства, что экологический ущерб может оказаться (или уже оказался) значительно выше профилактических затрат. Когда же затраты на достижение приемлемого экологического уровня превышают возможные выгоды от его соблюдения, то они значительно переоценивают ущерб (Маркандиа, 1996).

Метод широко использовался в условиях плановой экономики, в которой распределение средств на предотвращение или ликвидацию экологических ущербов и восстановление природных ресурсов в основном централизовано, а собственность на природные ресурсы была государственной. Поэтому при децентрализации природоохранного управления и многообразии форм собственности его использование сталкивается с институциональными проблемами. Также затруднено использование полученных результатов в управлении территориями в условиях рынка, так как они оторваны от рыночных реалий и не учитывают социальные условия на территории, где выполняется оценка. В то же время метод достаточно эффективен при оценке целевых экологических проектов, особенно при обосновании инвестиций.

### **Практический пример**

Применение метода стоимости восстановления к оценке охотничьих ресурсов Московского региона

Оценка восстановительной стоимости зубра выполнена по формуле:

$$C = \sum_{i=1}^n K_i \cdot N_i,$$

где:  $i$  – вид животного;

$K_i$  – удельные капитализированные затраты на разведение  $i$ -того вида животного;

$N_i$  – численность  $i$ -того вида животного, обитающего на определенной территории.

Исходные данные и результаты расчета представлены ниже.

Показатели	Значения
1. Полная капитализированная стоимость разведения в питомнике животного до 3-летнего возраста	7346,9 долл./год
2. Общая численность животных, позволяющая начать промышленное освоение популяции	10 000 голов
3. Суммарные затраты на получение пороговой численности (1x2)	73469 тыс. долл.
4. Фактическая численность зубра (1991 год) в вольных популяциях.	1460 голов
5. Экономическая оценка стоимости вида	50,32 тыс. долл./год

*Источник: Медведева О.Е. Методы экономической оценки биоразнообразия. Теория и практика оценочных работ. М.: Диалог-МГУ, 1998. 99 с.*

\* \* \*

Приведенный набор методов денежной оценки природных ресурсов и экосистемных услуг не является исчерпывающим. Методология экономической оценки природных ресурсов постоянно развивается как в России, так и за рубежом. Гуманизация, учет неэкономических ценностей в том числе экологических, в денежной оценке природных ресурсов и экосистемных услуг является важнейшим направлением такого развития. При оценке состояния природопользования на конкретных территориях, лучшего учета представлений людей об экологических ценностях необходимо скоординированное применение методов денежной оценки природных ресурсов и экосистемных услуг.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

**ПРЕДИСЛОВИЕ** (Г.А. Приваловская).....3

**ВВЕДЕНИЕ**.....7

## *Глава 1*

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ МЕТОДОЛОГИИ  
УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ** .....13

1.1. Важнейшие коррективы, вносимые в мировоззрение признанием реальности угрозы экологической катастрофы..... 15

1.2. Природоохранная деятельность в условиях глобализации..... 31

1.3. Особенности модели "человека ответственного" и соответствующие понятийные категории ..... 45

1.4. Основные характеристики институционального пространства в социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью .. 68

1.5. Базовые признаки социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью ..... 77

## *Глава 2*

**ОСОБЕННОСТИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ  
ПРИРОДООХРАННЫХ ИНСТИТУТОВ** .....81

2.1. Основные черты неформальных и формальных природоохранных институтов..... 83

2.2. Природоохранные институциональные изменения и особенности импорта институтов..... 90

2.3. Институциональное развитие природоохранного управления в СССР и России последней четверти XX в. .... 112

2.4. Алгоритм оценки эффективности импортирования унифицированных формальных природоохранных институтов в различных географических условиях регионов России..... 150

## *Глава 3*

**ВЛИЯНИЕ СОЦИОКУЛЬТУРНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ ТЕРРИТОРИЙ НА  
ПРИРОДООХРАННЫЕ ИНСТИТУТЫ**.....167

3.1. Ценностное экологическое воздействие на природоохранные институты . 168

3.2. Гуманизация ценообразования в природопользовании и ее воздействие на природоохранные институты ..... 187

## *Глава 4*

### **ИНСТРУМЕНТАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОФИЛАКТИКА КОНФЛИКТОВ В ПРИРОДООХРАННОЙ СФЕРЕ.....220**

- 4.1. Регулирование телеологических конфликтов в природоохранной деятельности ..... 223
- 4.2. Управление этническими конфликтами при импорте природоохранных институтов..... 246
- 4.3. Профилактика природоохранных конфликтов на микроуровне ..... 261

## *Глава 5*

### **СОЦИОКУЛЬТУРНЫЙ ПОДХОД В ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОМ УПРАВЛЕНИИ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ.....278**

- 5.1. Программно-целевое управление природоохранной деятельностью в городах..... 284
- 5.2. Программно-целевое управление природоохранной деятельностью на сельских территориях ..... 293
- 5.3. Программно-целевое управление природоохранной деятельностью на уровне субъекта Федерации ..... 301
- 5.4. Региональный и локальный маркетинг как элемент программно-целевого управления природоохранной деятельностью ..... 309

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....315**

**БИБЛИОГРАФИЯ .....324**

**ПРИЛОЖЕНИЯ .....350**



Научное издание

**Фоменко** Георгий Анатольевич

**УПРАВЛЕНИЕ  
ПРИРОДООХРАННОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ:  
ОСНОВЫ  
СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ  
МЕТОДОЛОГИИ**

Зав. редакцией *Г.И. Чертова*

Редактор Л. С. *Чибисенков*

Художник Т.В. *Болотина*

Художественный редактор *В.Ю. Яковлев*

Технический редактор *В.В. Лебедева*

Корректоры *З.Д. Алексеева, Г.В. Дубовицкая,*

*Т.А. Печко, М.Д. Шерстенникова*

Подписано к печати 19.02.2004  
Формат 60 x 90 1/16. Гарнитура Таймс  
Печать офсетная  
Усл.печ.л. 24,5 + 0,1 вкл. Усл.кр.-отт. 25,4. Уч.-ичд.л. 27,9  
Тираж 500 экз. Тип. зак. 9790  
Заказное

Издательство "Наука"  
117997, Москва, Профсоюзная ул., 90  
E-mail: [secret@naukaran.ru](mailto:secret@naukaran.ru)  
Internet: [www.naukaran.ru](http://www.naukaran.ru)

ППП "Типография "Наука"  
121099, Москва, Шубинский пер., 6

Г. А. Фоменко

# Управление природоохранной деятельностью

ISBN 5-02-032807-3



9 785020 328075

НАУКА