

СОЦИОКУЛЬТУРНАЯ МЕТОДОЛОГИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ



Ярославское межрегиональное государственное
научно-производственное предприятие кадастров природных
ресурсов (НПП "Кадастр") МПР РФ

Социокультурная методология охраны окружающей среды

Тематический сборник

Ярославль
НПП "Кадастр"
2001 год

УДК 502.3/34
ББК 20.18
С 69

Социокультурная методология охраны окружающей среды. Тематический сборник. / Под ред. Г.А. Фоменко — Ярославль: НПП «Кадастр», 2001 г., 152 стр.
Socio-cultural Methodology Environmental Protection. Collection of Articles / Ed. Fomenko G.A.— Yaroslavl, RIC “Cadaster”, 2001, 152 p.

Составление, научная редакция, введение и заключение: к.г.н. Фоменко Г.А.

ISBN 5-901131-01-0

Книга посвящена важнейшей проблеме — включению Человека в природоохранное управление. В статьях изложены результаты исследований по учету социокультурных особенностей территорий при решении проблем рационального природопользования и охраны окружающей среды. Это особенно важно сегодня, в условиях трансформации российского общества, поскольку импортные унифицированные природоохранные механизмы, свойственные процессу экономической глобализации, в различных социокультурных условиях регионов требуют соответствующих адаптационных мер. Книга адресована специалистам в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды, а также всем, кто интересуется вопросами экономической, социальной и политической географии, региональной экономики, этносоциальными аспектами природоохранного управления.

This book is focused on a very important problem of considering the human factor in environmental conservation. The articles include the results of studies of social and cultural peculiarities of different territories for solving the problems of rational use of environmental resources and nature protection. It is especially important in the present conditions of transformation in the Russian society, since imported uniform mechanisms of nature conservation, typical to the process of economic globalization, require adaptations to different social and cultural conditions.

This book will be useful for the specialists in the field of rational environment use and nature protection, and everyone interested in economic, regional, social, and political geography, regional economy, and ethnic and social aspects of conservation administration.

*Выполнено при поддержке РГНФ. Проект 96–02–02108.
Издано при поддержке экологического фонда Ярославской области*

ISBN 5-901131-01-0

© – коллектив авторов, 2001
© – НПП «Кадастр» МПР РФ, 2001

Содержание

<i>Введение</i>	5
1. Охрана окружающей среды в эпоху экономической глобализации и сообщества с традиционной культурой <i>Г.А. Фоменко</i>	13
2. Цели и их конфликты в территориальном управлении охраной окружающей среды <i>Г.А. Фоменко</i>	27
3. Анализ выбора водоисточников жителями и его роль в планировании водоснабжения на селе <i>Г.А. Фоменко, М.А. Фоменко</i>	36
4. Гуманизация денежных оценок природных ресурсов и экосистемных услуг как важнейшее направление учета социокультурных особенностей территорий в природоохранном управлении <i>Г.А. Фоменко, М.А. Фоменко, К.А. Лошадкин</i>	50
5. Денежные оценки природных благ в анализе регионального развития <i>Г.А. Фоменко, М.А. Фоменко</i>	57
6. Риски здоровью населения от загрязнения окружающей среды: оценка, оповещение, восприятие людьми <i>Е.А. Бондарчук</i>	68
7. Управление этническими конфликтами в природопользовании <i>Г.А. Фоменко</i>	83
8. Традиции жизнеобеспечения: пространственно-временной аспект <i>И.Н. Белобородова</i>	99
9. Фактор региональной идентичности в стратегии развития территорий (этносоциальный аспект) <i>И.Н. Белобородова</i>	112
10. Программно-целевое управление охраной окружающей среды на основе социокультурного подхода <i>Г.А. Фоменко, М.А. Фоменко</i>	125
<i>Заключение</i>	148

Contents

<i>Introduction</i>	9
1. Environmental Protection in the Age of Economic Globalization and Community with Traditional Culture G.A.Fomenko	13
2. Goals and their Conflicts in Territorial Environmental Protection Management G.A.Fomenko	27
3. Analysis of Water Sources Selection by Inhabitants and its Role in Water Supply Planning in Rural Areas G.A.Fomenko, M.A.Fomenko	36
4. Humanization of the Monetary Valuation of Natural Resources and Ecosystem Services as a Major Direction of Taking into Account the Socio-cultural Peculiarities of Territories for Environmental Protection Management G.A.Fomenko, M.A.Fomenko, K.A.Loshadkin.....	50
5. Monetary Valuation of the Natural Wealth in the Analysis of Regional Development G.A.Fomenko, M.A.Fomenko.....	57
6. Public Health Risk of Environmental Pollution: Evaluation, Risk Warning, and People's Perception E.A.Bondarchuk	68
7. Ethnic Conflicts Prevention and Management in Environmental Use G.A.Fomenko	83
8. Traditions of Life-support: Spatial and Temporal Aspects I.N.Beloborodova	99
9. Regional Identity Factor in Strategy Territorial Development (Ethnic and Social Aspects) I.N.Beloborodova	112
10. Program and Goal-setting Management of Environmental Protection on the Basis of Socio-cultural Approach G.A.Fomenko, M.A.Fomenko	125
<i>Summary</i>	148

Введение

Важнейшей тенденцией, определяющей развитие мира в начале 21 века, является экономическая и информационная глобализация. Этот во многом объективный процесс, кроме выгод от увеличения масштаба рынков товаров и услуг, свободного перемещения идей и капиталов, создал новые угрозы развитию многих народов и локальных сообществ. Так, стремление получить международные инвестиции требует реформирования институциональных основ развития стран и народов в направлении их унификации. В большинстве развивающихся стран и странах с переходной экономикой был начат ускоренный, революционный по своей сути, импорт институтов из наиболее экономически развитых стран. Кроме того, в ряде таких государств природоохранную деятельность стали вообще сворачивать, отождествляя ее с издержками роста.

Однако обострение проблемы нищеты (в том числе экологической) во многих странах мира и возрастание рисков заставляют понять, что упрощенная унификация законов, норм и правил в соответствии с условиями глобальной экономики недостаточна для устойчивого развития. Наиболее велики негативные последствия открытого столкновения с глобализацией на территориях с традиционной культурой. Вместо выхода из кризиса усилились тенденции разрушения и деградации сельских сообществ, обострилась проблема локального истощения природных ресурсов. Только там, где в интересах местных сообществ предпринимались защитные меры (например, Ботсвана или Коста-Рика), были достигнуты заметные позитивные успехи.

Эти проблемы характерны и для России. Слом ранее существовавших механизмов управления обществом и революционное внедрение новых (свойственных глобальной

экономике) без необходимой адаптации привели к значительному снижению эффективности государственного управления, в том числе и в природоохранной сфере. Попытки исправить положение путем реанимации природоохранных механизмов, свойственных советскому периоду истории, в первую очередь, связанных с привычным для многих управленцев-практиков усилением административно-контрольных методов, а также «сдаточно-раздаточных» схем, оказались безрезультатными. Сочетание административно-командных подходов и дефицита средств для всеобъемлющего мониторинга практически гарантирует низкую эффективность природоохранного управления. Постепенно стало приходить понимание того, что такое управление надо дополнять вкладом местных сообществ, которые страдают от загрязнения и деградации природной среды.

К началу 21 века стало также очевидно, что механизмы охраны окружающей среды в России необходимо проектировать с обязательным учетом социокультурных особенностей. Это важно, поскольку даже в общем виде можно выделить несколько типов территорий, отличных между собой по характеру межэтнических отношений и, соответственно, по методам координации деятельности социокультурных сообществ (вставка 1). *Разрабатываемые природоохранные программы и мероприятия должны, с одной стороны, стимулировать использование унифицированных механизмов природоохранного регулирования, с другой — обеспечивать минимизацию издержек на профилактику и управление социальными и этническими конфликтами, опасность которых возрастает при таком импорте механизмов.* Последнее требование особенно важно, так как в условиях революционных изменений воз-

Вставка 1. Типизация территорий России в зависимости от характера этнических отношений

В настоящее время в литературе выделяется несколько типов территорий в зависимости от характера этнических отношений. Для России можно предложить следующую типизацию.

Моноэтнические территории. Большинство жителей таких территорий относятся к доминирующему (государствообразующему) этносу в этническом территориальном образовании. Представители других народов ассимилированы в сложившееся моноэтническое общество. В таких условиях этническое напряжение может возникать преимущественно в отношении других народов и часто принимает цивилизационный оттенок.

Территории малых народов однородного этнического состава. Коренные жители таких территорий политически относительно бессильны и только частично интегрированы в доминирующее этническое государство. Местные народы связаны с доиндустриальным режимом производства и не имеют гражданской и политической системы.

Территории прото-наций с доминирующим преобладанием одного этноса и ярко выраженным этнонациональным движением. Такой этнос имеет политических лидеров, которые утверждают, что они могут свободно развиваться только в рамках собственного этнического государства и не должны «управляться другими», что можно охарактеризовать как «нации без государства». Пример — Чечня в Российской Федерации, курды в Турции, палестинцы в Израиле.

Полиэтнические территории, где проживают люди различных национальностей. Иногда они объединены в этнические группы, которые, не претендуя на автономию, могут защищать свои особые интересы. В условиях России большинство территорий сегодня можно справедливо отнести к полиэтническим, что важно учитывать при проведении политики развития.

В современной России целесообразно выделить в особую категорию полиэтнические территории, для которых характерно наличие этнических групп во «множественных обществах». Они обусловлены изменениями геополитической ситуации, прежде всего, распадом Союза и рассмотрению их важно с позиций управления и формирования политики. Термин «множественное общество» в зарубежной литературе обычно обозначает колониально созданные государства с культурно гетерогенными совокупностями (Furnivall, 1948; Smit, 1965). Этнические группы, которые создали множественное общество, хотя и вынуждены участвовать в однородных политических и экономических системах, однако, рассматриваются (и расценивают себя) как высоко отличные. Общества, где русские живут в местах компактного проживания коренных народов (Якутия, Башкортостан и др.) с таких позиций во многих случаях могут сегодня справедливо рассматриваться как множественные. Типичными множественными обществами в других странах являются Кения, Индонезия и Ямайка.

растает обеспокоенность локальных сообществ своим будущим, повышается угроза этнических конфликтов, что делает их профилактику особенно значимой. Не случайно этнические конфликты и этническое насилие сегодня рассматриваются на высших уровнях политической власти как одна из основных угроз российской государственности.

Чтобы в современном, стремительно изменяющемся мире учесть социокультурные особенности территорий и избежать обострения межэтнической напряженности при разработке стратегий развития, а также при реализации природоохранных мероприятий и программ всех уровней, важно опираться на практически реализуемую, ориентированную в своей основе на гуманизацию развития, **социокультурную методологию охраны окружающей среды.** Такой подход суще-

ственно отличается от технократического, а также радикально-экологического, которые в своей основе рассматривают Человека как средство при решении глобальных природоохранных проблем. Он предполагает опору на социокультурные ценности во взаимоотношениях общества и природы — ориентацию экополитики на «стержень развития», корректировку свойственных мир-экономике методов оценки природных ресурсов и экосистемных услуг путем включения в них социальных и экологических аспектов. Все это позволяет учесть интересы людей и будущих поколений в принятии базовых решений по развитию в условиях экономической глобализации.

Основой социокультурного подхода является то, что в качестве первостепенной задачи он выдвигает обеспечение мотивации деятельности Человека, эффек-

тивной с природоохранной позиции, для чего необходима оптимизация комплексного применения механизмов охраны окружающей среды в различных социокультурных условиях территорий. Например, в обществах, где в значительной мере сохранились черты традиционных укладов, особенно важно учитывать ценности, касающиеся 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 авторитарных 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 формы 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.

Следует подчеркнуть, что в наибольшей степени повышается значение социокультурной методологии охраны окружающей среды на территориях, где сохранились черты

традиционного общества и где методы, свойственные глобальной экономике, входят в острый конфликт с традиционными общественными укладами локальных сообществ и встречают наибольшее сопротивление.

Важно применение социокультурной методологии охраны окружающей среды и на многонациональных территориях. Требуется постоянное внимание к профилактике этнических конфликтов, проведению специальной мультикультурной политики. Без этого, усилия по решению проблем охраны окружающей среды на всех уровнях территориальной организации могут оказаться не только безуспешными, но и нанести ущерб отдельным народам и локальным сообществам. Следует учитывать, что агрессивное вмешательство «сверху» в самых благородных целях может увеличивать страх людей перед будущим, что создает базу для возникновения социальных и этнических конфликтов, отторжения инноваций.

Необходимость социокультурного подхода стала осознаваться и при оценке экологических, техногенных и иных рисков, поскольку восприятие рисков в различных социальных группах различается. Сегодня эта проблема обострилась, так как экономическая модернизация вызвала существенное возрастание рисков во всех сферах жизни

Вставка 2. Общество риска и политика охраны окружающей среды

Современное общество, находящееся в состоянии перехода от индустриального к постиндустриальному этапу развития, сегодня всё чаще называют «обществом риска», поскольку в нём значительно возросли затраты и риски социального развития. Всё больше людей начинают понимать, что побочные эффекты экономической модернизации начинают превосходить выгоды, а создание «общества риска» означает наступление эпохи, в которой тёмные стороны прогресса всё более и более нарастают на фоне рассуждений о социальных проблемах развития. Причинами современных рисков являются прежде всего модернизация, всё усложняющиеся технологии, глобализация. Риски характеризуются:

- неосвязаемостью, отдаленностью, неопределённостью и непредсказуемостью (сложность, синергетика и теория хаоса);
- неизвестностью (невежество и возрастание опасений вообще);
- сложностью страхования;

Переход к «обществу риска» знаменует собой тот этап развития, на котором экологические и другие риски превосходят выгоды от дальнейшего техно-экономического роста. Следует подчеркнуть также и высокую неопределенность современных, особенно экологических, рисков. Сегодня бремя доказательств несут те, кто желает предотвратить или остановить некоторые направления индустриального процесса, а не те, кто их поддерживает. Поэтому сегодня требуется, чтобы предотвращение риска стало общепринятой нормой при принятии решений в тех случаях, когда имеется неопределенность относительно возможного ущерба окружающей среде или социальных лишений в результате предложенного варианта действий. Кроме того, в условиях «общества риска» проблемы охраны окружающей среды важно воспринимать не как нормативно-регулируемые или просто «технические».

современного общества (вставка 2). Следует учитывать, что в многонациональных обществах и на территориях, где наблюдаются этнические конфликты разной степени интенсивности, переход к “обществу рисков” без проведения специальной политики несет в себе угрозу возрастания опасений социокультурных групп относительно своего будущего, что является главным условием повышения интенсивности конфликтов. В этих условиях важно обеспечить демократические права людей на доступ к информации о государственных и хозяйственных решениях, которые воздействуют на состояние окружающей среды и условия жизни людей. Не менее важно обеспечить расширение возможностей граждан в воздействии на принятие властных решений, затрагивающих их судьбы, а также демократическое регулирование “необъяснимых” для простых людей, а часто и для лидеров локальных сообществ, рыночных решений как фирм, так и государственных органов власти.

Социокультурный подход акцентирует внимание на учете в современном управлении охраной окружающей среды традиций природопользования, исторически сложившихся форм взаимоотношений Человека и Природы, традиционных способов жизнеобеспечения, восприятия рисков. Он в своей основе ориентирован на учет социокультурных особенностей территорий в программно-целевом управлении и предполагает выработку механизмов профилактики конфликтов, в том числе механизмов совместного использования власти, и определение зон традиционного природопользования. Наиболее важно обеспечить учет социокультурных особенностей на стадии выбора модели развития территории, в соответствии с которой разрабатывается стратегия охраны окружающей среды, а также при выборе механизмов ее реализации. Постепенно оценка эффективности профилактики социокультурных конфликтов должна стать важнейшим критерием успеха разрабатываемых стратегий развития и природоохранных программ.

В заключение следует отметить, что *социокультурную методологию охраны окру-*

жающей среды можно рассматривать как развитие идей и методических подходов устойчивого развития. Исследования, результаты которых изложены в настоящем сборнике, ориентированы именно в этом направлении. Не претендуя на охват всей проблемы, они раскрывают ее особенности при рассмотрении различных аспектов природопользования. Исследования носят междисциплинарный характер и выполнялись с широкой опорой на методологию социальной, экономической и политической географии, теорию управления, методы микроэкономики и региональной экономики, политологии и культурологии, этнологии и социологии. Без использования такого междисциплинарного содержательного контекста невозможно выйти на практические рекомендации по охране окружающей среды в различных социокультурных условиях регионов России.

Работа была бы невозможна без поддержки Российского гуманитарного научного фонда (проект № 96–02–02108), Администрации Ярославской области.

Значительную методическую и консультативную помощь как в подготовке сборника, так и в проведении исследований оказали д.г.н. Г.А. Приваловская и д.г.н. **А.А. Лютый**. Ценные замечания и предложения по ходу работы были высказаны д.э.н. Н.Н. Лукьянчиковым, к.э.н. Р.А. Перелетом, Л. А. Князьковым, доктором Гари Р. Бурниске (США), профессором А. Маркандиа (Великобритания), господином Х-Ю. Тауритом (Германия). Поддержку работам оказали С.П. Лихобабин, А.П. Парфенов, Т.П. Колпаков и А.В. Евтушенко. Всем им авторы выражают глубокую признательность.

Книга предназначена для специалистов в области управления охраной окружающей среды и регионального развития, социально-экономической и политической географии, экономистов, социологов, этнологов, политологов, а также для работников органов государственного управления и местного самоуправления, общественных деятелей и социальных работников, чья деятельность связана с проблемами регулирования отношений между людьми.

Introduction

Economic and information globalization is the major tendency determining world development in the beginning of the XXI century. This objective process, beneficial to the increase in market sales of goods and services and free movement of ideas and capital, has also created new threats to the development of many nations and local communities. An aspiration to get international investments requires reformation of institutional bases of development of countries and nations in the direction of their unification. The majority of developing countries and countries with economy in transition have started a revolutionary process of importing institutes from the most economically advanced countries. Nature protection in many of these less developed countries has been identified with costs of growth and cut down.

However, intensification of the problem of poverty (including ecological) in many countries and increase in risks make us understand, that just a simplified unification of laws, norms and rules according to the conditions of global economy is insufficient for steady development. The greatest negative consequences of conflict with globalization is felt on the territories with traditional culture. Instead of finding an exit from the crisis, this process has expanded the tendency of destruction and degradation of rural communities and aggravated the problem of local depletion of natural resources. The significant success was achieved only in countries, where the interests of local communities were protected (for example, Botswana or Costa Rica).

These problems are also found in Russia. Extermination of the previously existed mechanisms of society management and revolutionary introduction of new (typical to global economy) mechanisms without necessary adaptation have resulted in significant decrease in the efficiency of governing, including nature

protection. Attempts to improve the situation by reintroduction of Soviet nature protection system, associated with reinforcement of administrative controlling methods have not been effective. The combination of administrative approaches and deficiency of means for universal monitoring practically guarantees low efficiency of nature protection management. Gradually came the realization that this type of management has to be supplemented by the contribution from local communities, suffering from pollution and degradation of the natural environment.

In the beginning of the XXI century, it also became obvious that mechanisms of environmental protection should be planned with an account of socio-cultural peculiarities of territories. It is important, since there are several types of territories different in interethnic relations and, accordingly, in their methods of coordinating activity of socio-cultural communities (insert 1). *Nature protection programs that are being developed should, on one hand, encourage the use of unified mechanisms of nature protection regulation and on the other hand, minimize the costs of preventive maintenance and management of the social and ethnic conflicts, that are more likely to happen due to the import of such mechanisms.* Last requirement is especially important, since the concern of local communities in their future increases in the conditions of revolutionary changes, which raises the threat of ethnic conflicts. That is the reason for considering ethnic conflicts and violence on the highest political levels as one of the major threats to the Russian statehood.

In order to take into account socio-cultural characteristics of territories and avoid an aggravation of ethnic conflicts in the process of inventing the strategy of development and

Insertion 1. **A Categorization of the Territory of Russia by the Nature of Ethnic Relations**

At present the literature in this field distinguishes several types of territories depending on the nature of ethnic relations. The following categorization can be suggested for Russia:

Monoethnic territories. Most of the inhabitants of such a territory belong to a dominating (state-forming) ethnic group in an ethnic territorial formation. Representatives of other nationalities are assimilated by the monoethnic society. In these conditions ethnic tension may appear predominantly in regard to other nationalities and is often of a civilized nature.

Territories of small nations of a homogeneous ethnic make-up. The native inhabitants of such territories are politically impotent and are only partially integrated in the dominating ethnic state. The local peoples are connected with a pre-industrial type of production and lack a civic and political system.

Territories of proto-nations with a domination of one nation with an active ethno-nationalist movement. Such a nation has its own political leaders who insist that the nation can only develop freely within the framework of its own ethnic state and must not be "governed by others". These can be defined as "nations without states" and examples of such nations are Chechnya in the Russian Federation, Kurds in Turkey and Palestinians in Israel.

Poly-ethnic territories inhabited by various nationalities. Sometimes they are united into ethnic groups which may protect their specific interests without demanding autonomy. In conditions of present-day Russia most of its territories can be justly considered poly-ethnic. And it is crucial to take this into account when planning and implementing development policies.

In modern Russia it is advisable to include in a separate category poly-ethnic territories in which ethnic groups are represented in "multiple societies". They are a result of a change of the geopolitical situation and, firstly, the disintegration of the Soviet Union; it is important to consider them in the process of policy management and forming. In international literature the term "multiple societies" usually refers to colonially formed states with homogeneous cultural compounds (Furnivall, 1948; Smit, 1965). Ethnic groups who have created a multiple society are viewed (and consider themselves) as highly different, although they are compelled to take part in homogeneous political and economic systems. Societies where Russians live on territories compactly inhabited by native nationalities (Yakutia, Bashkortostan, etc.) may, proceeding from this standpoint, in many cases be considered as multiple. Kenya, Indonesia and Jamaica are typical multiple societies.

applying nature protection programs of all levels, it is important to be guided by the **socio-cultural methodology of environmental protection**. This methodology is practical and oriented on humanization of development. It is very different from technocratic and radical ecological methodologies, which consider the man just as means for solving global problems of nature protection. This approach relies on socio-cultural values in the relationship between nature and society, reveals the 'cornerstone of development' and presupposes a change of the natural resources assessment techniques by including in them the social and ecological aspects. All this allows to take into account interests of nations and future generations in the process of adoption of principal decisions about development in the conditions of economic globalization.

The major goal of the socio-cultural approach is to maintain motivation of human

activity that is effective from the position of nature protection. Thus, it is necessary to optimize complex application of environmental protection mechanisms in different socio-cultural conditions of territories. For example, in societies with preserved traditional lifestyles, it is essential to consider the values associated with distribution of social roles and their status, success criteria in economic and social life; respect for the elder and superior; the role of traditional ruling systems and community leaders; democratic or autocratic traditions; individualism or collectivism; prevalence of spiritual or material values; the sense of responsibility for one's family, community or ethnic group; the nature of socialization or communication; feedback forms and their acceptance; evaluation and criticism; the significance of religion in social life and its impact on economic activity; perception of other cultures, religions, ethnic groups, and minorities;

attitudes to social, technological and other changes; and the concept of time.

It must be stressed that the significance of the socio-cultural methodology of environmental protection cannot be underestimated on territories with a great degree of preserved traditional lifestyles, where the methods typical of global economy run counter to the traditional social style of life of local communities and meet the greatest resistance.

It is important to apply the socio-cultural methodology of environmental protection on multinational territories. Constant attention should be paid on prevention of ethnic conflicts and adoption of a special multicultural policy. Without this, all efforts directed toward environmental protection on all levels of territorial management may turn out to be not only unsuccessful but detrimental to certain nationalities or ethnic groups. It has to be noted that aggressive interference 'from above' (even with the best intentions) can increase people's fear of the future, which provokes social and ethnic conflicts and rejection of innovations.

Assessment of ecological, technological and other risks has led to realization of the necessity of the socio-cultural approach, since the perception of risks is different in various social groups. Nowadays this problem has become aggravated because economic modernization has caused a significant increase in risks in all spheres of a modern society (insert 2). One must bear in mind, that in multi-national societies and

on territories with ethnic conflicts of various degrees of intensity, a transfer to a "risk society" without implementing a special policy raises the concerns of ethnic groups about their future, which is one of the main factors in increasing the intensity of ethnic conflicts. In such conditions, it is important to ensure the democratic right of the people to have access to information on government and economic decisions, which influence the environment and the people's living conditions. It is equally important to ensure public participation in decision-making concerning their future, and democratic regulation of market decisions made by companies and government bodies and 'unexplained' to the people and the leaders of ethnic groups.

A socio-cultural approach emphasizes the importance of taking into account historically formed relationship between Man and Nature, traditional life provision routines and risk perception in modern environmental protection management. This approach considers ethnic relations in program and goal management and presupposes the development of mechanisms for preventing conflicts, including mechanisms of joint use of power and identification of the territories with traditional nature use. It is the most important to take the socio-cultural factor into account when choosing a developmental model for a specific territory, because environmental protection strategies are established on the basis of this model.

Insertion 2. **Risk society and environmental protection policy.**

Modern society, which is currently in the process of transition from the industrial stage to the post-industrial stage of development, is quite often defined as a "risk society" because of the significant increase of the costs and risks of social development. A growing number of people are coming to the realization that the side-effects of economic modernization are beginning to out do the possible benefits and that the creation of a "risk society" means the advance of an era in which the dark sides of progress expand continually against a background of discussions about the social issues of development. Modernization, new elaborate technologies and globalization are the main reasons of today's risks. Risks are:

- impalpable, remote, indefinite and unpredictable (complex, synergetic; the theory of chaos)
- uncertain (ignorance and increasing anxiety)
- difficult to insure

A transition to a "risk society" marks a stage of development in which environmental and other risks outbalance the benefits of further technical and economic growth. It should also be noted that modern risks and, especially, environmental risks, are highly indefinite. Today those who intend to prevent or check certain areas of the industrial process have the burden of proof and not those who support these areas. And that is why risk prevention must become a general norm in decision-making in cases concerning possible damage to the environment or social deprivation resulting from the proposed activity. Besides, in conditions of a "risk society" it is important not to view environmental protection as a legally regulated or simply "technical" issues.

Evaluation of the efficiency of prevention of socio-cultural conflicts should gradually become a major criterion of success of developmental strategy and nature protection programs.

In summary it is necessary to note, *that socio-cultural methodology of environmental protection can be considered as development of ideas and methodical approaches to steady development*. This interdisciplinary research used methods from social, economic and political geography, the theory of management, ethnology, sociology, microeconomics, regional economics, political sciences, and culturology. It would have been impossible to develop practical recommendations on how to account for the socio-cultural factor in the process of environmental protection in the regions of Russia without such an interdisciplinary context.

This research was supported by the Russian Humanitarian Research Fund (Project

#96-02-02108), the Administration of Yaroslavl region, RF SCEP, and the Institute for Sustainable Communities. The authors gratefully acknowledge the consultative assistance of Dr. Privalovskaya (Geography) and Dr. Liutyi (Geography) in preparing this collection and conducting the research. Valuable comments and suggestions were provided by Dr. Lukyanchikov (Economics), Pereloyt (Candidate of Science, Economics), Knyazkov (Candidate of Science, Economics), Dr. Gary R. Burniske (USA), Prof. Markandis (Great Britain) and Mr. Taurit (Germany). The authors also thank S.P. Lihobabin, A.P. Parfenov, T.P. Kolpakov and A.V. Evtushenko for their help.

The book is intended for environmental protection management specialists, researchers in the field of socio-economic and political geography, sociologists, ethnologists, political scientists, as well as governmental employees dealing with the issue of regulating relations among people.

Охрана окружающей среды в эпоху экономической глобализации и сообщества с традиционной культурой

Г.А. Фоменко

Большая часть мира сегодня уже живет в системе глобальной экономики, которая характеризуется не только свободным движением товаров и услуг, но, что более важно, свободным движением идей и капитала. Это относится и к непосредственным капиталовложениям, и к финансовым операциям. За последние годы глобализация финансовых рынков достигла уровня, при котором движение валютных курсов, банковского процента и котировки акций в разных странах очень тесно связаны между собой.

Глобальная интеграция принесла с собой значительные блага: преимущества международного разделения труда, эффект масштаба и быстрое распространение нововведений в разных странах, а также такие не менее важные блага внеэкономического порядка, как свобода выбора, обусловленная международным движением товаров, капитала и людских ресурсов, и свобода мысли, тесно связанная с международным движением идей. Но глобальная экономика не свободна от проблем. Основными ее недостатками являются: неравномерное распределение благ, нестабильность финансовой системы, возникающая угроза глобальных монополий и олигополий, неоднозначная роль государства, проблема ценностей и социального согласия. Эти категории до известной степени произвольны, а проблемы в каждой из них связаны между собой (Сорос, 1998).

Наиболее серьезные проблемы экономическая глобализация создает для государств, регионов и локальных сообществ с традиционной, значительно отличной от западной, культурой. Уже сегодня те из них, которые не смогли совместить традиционные ценности с ценностями глобальной экономической системы поставлены на грань нищеты. В этих условиях обостряется и экологи-

ческая обстановка, в том числе и потому, что глобализация ограничивает возможности использования методов охраны окружающей среды, применяемых сообществами и нациями односторонне, изолированно от мировой экономической системы. В отсутствие эффективной многополярности мира экономическая глобализация препятствует новшествам в национальных экологических политиках, а значит и соответствующему реформированию отдельных территориальных систем управления охраной окружающей среды. Усиленная конкуренция глобальных рынков приводит к тому, что проведение национальной политики в области охраны окружающей среды, особенно в странах находящихся в состоянии трансформации, начинает «вязнуть».

Ответ на этот вызов глобализации состоит в сближении подходов к охране окружающей среды, унификации методов, а также развитию международного сотрудничества одновременно с адаптацией применяемых инструментов экополитики в соответствии с социокультурными и этническими особенностями конкретных территорий. Последняя задача особенно актуальна. Важно сделать инструменты экополитики, свойственные глобальной экономической системе, «чувствительными» к социокультурным особенностям государств и локальных сообществ.

Эффективное управление охраной окружающей среды в настоящее время требует, с одной стороны, наднационального управления для решения глобальных и многих региональных экологических проблем, а также воздействия на деятельность транснациональных кампаний и корпораций, а с другой стороны — новых подходов к защите локальных социокультурных сообществ, малых народов с особыми традициями природопользования. Это означает поиск соответствующей

щих методов охраны окружающей среды в условиях высокой степени открытости национальных экономик, что особенно важно в многонациональных государствах, к которым относится и Россия, хотя это еще и недостаточно осознается как на федеральном, так и на региональном уровнях управления.

Именно поэтому необходимо детальное рассмотрение двух проблем: во-первых, почему глобализация затормаживает любые инициативы, не согласующиеся с глобальными процессами и, во-вторых, какие возможны ответы на вызовы глобализации, чтобы, с одной стороны, поднять уровень конвергенции природоохранных национальных политик, а с другой — увеличить возможность учета социокультурных особенностей территорий в природоохранном регулировании, сделать инструменты управления более чувствительными к традициям народов и этнических групп.

1. Особенности управления охраной окружающей среды в эпоху глобализации

Экономическая глобализация существенно изменяет характер управления охраной окружающей среды. С одной стороны, она усиливает влияние рыночных сил и, что наиболее важно, конкуренции, стимулирует разработку и реализацию природоохранной политики. С другой стороны, глобализация усиливает воздействие международных экономических учреждений (МБРР, МВФ и др.) на национальные природоохранные политики, подчиняя их жестким экономическим условиям предоставления внешних займов или приводя к краху. В результате глобализация ограничивает разработку и реализацию односторонней изолированной политики государств. **Преодоление этих ограничений требует усиления роли субнационального и особенно локального управления в сфере охраны окружающей среды при одновременном усилении международных коллективных действий по созданию системы наднационального управления.**

В эпоху глобализации нации-государства встали перед выбором: или унифицировать и координировать применяемые методы, изменяя внутреннюю политику охраны окружаю-

щей среды, или разрабатывать новые односторонние подходы к решению проблемы взаимодействия с мировой глобальной экономической системой. В первом случае существует угроза автоматического копирования чужого опыта управления, разрушения традиционных подходов в этой сфере, уничтожения локальных сообществ с традиционной культурой, создания неэффективной в конкретных социокультурных условиях системы управления охраной окружающей среды. Во втором случае государствам грозит изоляционизм, создание системы управления охраной окружающей среды с особыми правилами поведения на внутреннем рынке, которые сделают ее мало понятной внешним инвесторам. Использование чужого позитивного опыта решения экологических проблем и вопросов развития будет затруднено, снизятся инвестиционные возможности, что в конечном счете приведет к стагнации и все нарастающему отставанию от других стран. По мере увеличения такого разрыва трудности и издержки вхождения в существующую мировую систему будут постоянно возрастать.

В последние годы появилась идея третьего пути, связанного с реализацией «Повестки дня на XXI век» (1992) и призванного сгладить негативные последствия применения как первого, так и второго подходов. В его основу заложены принципы глобального партнерства при решении проблем устойчивого развития. Особое внимание здесь уделяется локальному развитию с учетом социокультурных особенностей территорий. Однако следует признать, что существующие сегодня в мире структуры наднационального управления в сфере охраны окружающей среды крайне слабы по сравнению с институтами международного финансового и экономического управления, а также явно недостаточно интегрированы в деятельность последних. Предложения по международному сотрудничеству в области охраны окружающей среды обычно излагаются в терминах потребностей управления глобальным или региональным сообществом, а также трансграничного управления экологическими ресурсами (Young O.R., 1994 и др.). Эти виды коллективных действий основаны на учете скорее экономических, нежели экологических взаимозависимостей и предполагают, что, как изоляционистские, так и открытые экономики должны сотрудничать для установления в рам-

ках глобального сообщества устойчивых режимов использования природных ресурсов.

Воздействие глобализации на охрану окружающей среды заключается, прежде всего, в новых ограничениях выбора и применения внутри национальных границ односторонних подходов и методов экополитики. С усилением глобальной экономической интеграции государства при проведении внутренней экономической и социальной политики сталкиваются с глобальными ценами, рыночной конъюнктурой и ожиданиями инвесторов. При этом внутренняя политика крупных и богатых стран влияет на глобальные рынки более ощутимо, нежели политика малых или бедных стран. Тем не менее, даже самые крупные рыночные экономики подчиняются закономерностям динамики цен и валютного курса, обусловленной глобальными рынками.

Можно выделить два направления воздействия глобализации на возможности управления охраной окружающей среды: ограничение возможностей правительств, а также усиление влияния рынков на социальные и экономические результаты. Рынки, в свою очередь, влияют на охрану окружающей среды через передачу технологий, изменения в уровне спроса на товары, воздействующие на окружающую среду, “зеленую” защиту прав потребителей и т.п. В условиях глобализации рынки становятся важными средствами повышения мобильности новых поколений и передачи социальных норм и стилей поведения, активизируя процесс конвергенции по различным направлениям. Конвергенция охватывает сферу экономической активности, а также экономическую, социальную и природоохранную политику.

1.1. Конвергенция экономик

Экономическая глобализация оказывает давление на различные сообщества, делая их все более похожими друг на друга. Конвергенция в экономическом развитии может быть оценена теоретически, а также с помощью анализа эмпирических данных. С увеличивающейся интеграцией рынков капитал направляется в наиболее прибыльные сферы деятельности.

В теории, если бы все рынки — капитала, рабочей силы, идей, товаров и услуг — были полностью интегрированы, то через ка-

кое-то время произошло абсолютное сближение в характеристиках ключевых экономических индикаторов, таких, например, как производительность труда, реальная заработная плата, норма прибыли на капитал, уровень жизни (Obstfeld and Rogoff, 1996). Однако на практике рынки несовершенны и не могут быть абсолютно открытыми, тем самым создается экономическое разделение даже среди довольно гомогенных стран, например, входящих в ОЭСР. Кроме того, пропасть, постоянно существующая между богатыми развитыми и бедными развивающимися странами, продолжает увеличиваться и, в конечном итоге, ведет мировую экономику к катастрофе. Эмпирические исследования также подтверждают, что реально глобализация влияет на ситуацию значительно в меньшей степени, чем это было бы в условиях идеального свободного рынка, и процесс экономической конвергенции гораздо менее заметен между развитыми и развивающимися странами (Williamson, 1996; O'Rourke and Williamson, 1995). Эти исследования в значительной степени основаны на изучении “предшествующих волн” глобализации XIX столетия.

Как справедливо отмечает Л. Зарски, современная рыночная интеграция обуславливает также конвергенцию политики (1997). Чем выше уровень рыночной интеграции среди стран, тем сильнее тенденции конвергенции экономической политики, в том числе и в природоохранной сфере. Не менее важно и то, что, чем больше доля страны в глобальной торговле и капитале, тем больше сила политического притяжения к ней. Так, например, на глобальном уровне богатые страны ОЭСР являются также наиболее интегрированными.

1.2. Конвергенция социальных политик

Рыночные силы конвергенции воздействуют и на социальную политику. В то время как в теоретических и эмпирических исследованиях (в настоящее время немногочисленных) предлагаются самые разные формы социальной политики, характеристики общественного договора между правительствами, капиталом, рабочей силой и общественными объединениями, реальные отношения в этой сфере под воздействием глобальных

рыночных сил стали все в большей степени конвергироваться (Eichengreen and Kenen, 1994; Boyer R. and D. Drache, 1996). Существование радикально различных условий общественного договора в странах, жизнеспособных в глобальной экономике, сегодня уже маловероятно.

Политика в области охраны окружающей среды может быть определена как составляющая общественного договора.

Подобно другим аспектам социального управления, она подчинена международным рыночным силам, прежде всего, силам конкуренции, поскольку они непосредственно связаны с затратами производства. Поэтому природоохранная политика, если ее рассматривать как часть социальной политики, наиболее подвержена действию конвергенции.

В мире проводятся немногочисленные эмпирические исследования воздействия глобализации на формирование политики в области охраны окружающей среды на национальном уровне; в России однако такие исследования практически отсутствуют. В то же время, анализ этой проблемы показывает, что общество несет дополнительные затраты как при эффективной охране окружающей среды, так и при ее деградации. При отсутствии специальных политических мер эти затраты не отражаются в рыночных ценах, но переносятся на социальную сферу — сегодня или в будущем. Отдельная страна, регион, локальная территория, компания, которые принимают меры к интернализации собственных или глобальных затрат, связанных с защитой окружающей среды, 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 фактически подвержены разного рода 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. Политическое давление с целью поддержки конкурентоспособности направлено как на увеличение доходов от эксплуатации природных ресурсов, так и на повышение заработной платы и прибыли, полученной от международной торговли и увеличения инвестиций.

Существование глобальных рынков стимулирует государства к обеспечению сходных социальных норм жизни людей, а также к соблюдению единых природоохранных требований. Такому давлению конвергенции, наряду с государствами и международными корпорациями, конкурирующими за экспортные рынки, также подвержены фирмы и локальные территории, полностью ориентированные на внутренний рынок, если их изделия применяются для изготовления продуктов, пользующихся спросом на мировых рынках.

Влияние конвергенции на социальную, в том числе природоохранную, политику отражается также в экологических стандартах качества продукции. Так, стандарты на продукцию в странах, входящих в Организацию Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), требуют, чтобы импортеры выполняли ряд обязательных условий, нацеленных на соблюдение безопасности и сохранение здоровья потребителя. 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. Например, когда в США и Евросоюзе радикально различаются экологические стандарты на изделия или процедуры соответствующего контроля (в частности, экомаркировка), возникшие проблемы становятся предметом пристального внимания политиков с целью поиска совместных решений. Следует отметить, что стандарты окружающей среды для производства и управления ресурсами менее подчинены влиянию политиков, нежели экологические стандарты на продукцию. Так, в настоящее время действует запрет, наложенный Всемирной Торговой Организацией на введение в стандарты на импорт односторонних требований на процесс и метод производства.

Подобно экономическому развитию, процесс конвергенции в сфере социальной политики, а значит и политики в области охраны окружающей среды, не может быть абсолютно однородным в глобальном масштабе. Процесс, названный "глобализацией", далек от завершения: подавляющая часть товаров и услуг производится местными производителями внутри стран для внутренних рынков

(Lipsev and al, 1995), что характерно и для России. Кроме того, процессы экономической интеграции в значительной степени региональны. Особенно велико различие между наиболее бедными и наиболее богатыми странами и территориями. Конвергенция природоохранной политики наиболее отчетливо проявляется в странах с высокой интеграцией рынков, а также в странах, гомогенных в экономическом, социокультурном и этническом отношении.

Ряд специалистов, анализируя тенденции глобализации, полагают, что она ведет к занижению природоохранных стандартов (Revesz, 1992). Стремление к максимизации прибыли и минимизации затрат лежит в основе международных инвестиций и стимулирует ослабление природоохранных требований (даже если это ведет к ощутимому ухудшению показателей социального развития). Реальный отток капитала или его угроза обуславливают стремление к понижению стандартов в странах, где они достаточно высокие. Однако другие исследователи показывают, что воздействие дифференциации природоохранных затрат на управление движением финансового капитала и выбор инвестиционно привлекательных территорий в настоящее время незначительно (Anderson and Kagan, 1996). Одной из причин такого явления они считают то, что затраты на охрану окружающей среды в большинстве отраслей промышленности крайне низкие и составляют лишь малую часть в инвестициях или производственных расходах (Маркандиа, 1997). В связи с этим следует ожидать, что в ближайшее время глобализация экономики не будет вызывать явной тенденции к понижению природоохранных стандартов, а значит не будет активно препятствовать природоохранным инициативам в рамках перехода на единые природоохранные стандарты (например, ИСО 14000). Это подтверждается и тем, что в структуре текущих рыночных цен и моделей достижения конкурентоспособного преимущества природоохранный фактор сегодня, как правило, не рассматривается в числе основных.

Можно предположить, что, с одной стороны, в современных условиях прессинг экономической глобализации будет способствовать замедлению проведения усовершенствований в области охраны окружающей среды, с другой стороны, будут наблюдаться

тенденция к расширению прав потребителей как в развитых, так и развивающихся странах, саморегуляция в промышленности, развитие общественного “зеленого” движения как внутри стран, так и на международном уровне. Все это будет стимулировать принятие более жестких природоохранных стандартов, а значит и поощрять разработку и применение более экологических способов производства и потребления.

Главная проблема, вытекающая из конвергенции в области социальной, в том числе природоохранной политики, состоит в том, что государства, региональные и даже муниципальные органы власти, а также предприниматели желают применять только такие меры, которые лишь немного увеличили бы затраты и, в то же время, существенно повысили бы конкурентоспособность продукции и обеспечили выполнение стандартов окружающей среды. Территориальные органы власти не желают принимать односторонние инициативы, которые приводят к понижению конкурентоспособности товаропроизводителей, поскольку опасаются негативных социальных последствий (рост безработицы и т.п.). Таким образом, влияние глобализации на социальную политику не только ограничивает управление внутренними ресурсами, проведение односторонней политики, но и сдерживает выработку на международном уровне коллективных решений по вопросам охраны окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов (например, относительно проблемы изменения климата). В результате, процесс принятия решений в глобальной экономической системе по этим вопросам протекает слишком медленно. Кроме того, уменьшается возможность учета особенностей конкретных территорий.

Преодоление проблем однородности и инерции при разработке и реализации политики в области охраны окружающей среды требует коллективных действий государственных органов власти, предпринимателей, общественности. Это тем более актуально, что существование общих экологических стандартов для богатых и бедных стран (а также отдельных территорий внутри крупных стран — прим. авт.) выдвигает на первый план проблему дополнительных платежей со стороны наиболее богатых наиболее бедным (Steinberg, 1996). Однако политически это весьма сложная задача. Так, страны Евро-

союза в 80-х годах практически не увеличили потоки помощи развивающимся странам (Доклад о развитии человека, 1997).

В таких условиях, при реально существующем многообразии целей и приоритетов экополитики, инструментов и методов ее проведения на субнациональном уровне, учет социокультурных особенностей сообществ может дать больший положительный эффект, чем однородное, одномерное управление, имеющее, кроме того, тенденцию к ослаблению природоохранных стандартов. Поэтому в условиях России, с ее значительной дифференциацией экономических, социальных и экологических условий, этническим разнообразием, природоохранная политика не может быть однородна. При ее проведении должны учитываться региональные и местные особенности. Важно добиться многообразия в единстве, то есть обеспечить эффективное федеральное законодательство, которое не только учитывало бы развитие процессов глобализации и предусматривало применение соответствующих универсальных инструментов экополитики, но и предполагало бы возможность их дифференцированного применения с учетом локальных различий, позволяло бы учитывать социальные и этнические особенности развития народов России. Это одна из сложнейших задач, поскольку именно по локальным сообществам с традиционной культурой (особенно сельским) глобализация наносит особенно жесткий психологический удар.

1.3. Психологическое давление модернизации на сообщества с традиционной культурой

Одной из наиболее существенных причин разрушения традиционных культур, сложившихся систем взаимоотношений общества и природы является психологическое давление модернизации — неотъемлемой части современного процесса глобализации. Люди в районах с традиционной культурой (в основном сельских) во всем мире, в том числе и в России, через средства массовой

информации воспринимают образ индустриального общества, эффективного в условиях глобальной экономической системы, богатого и беспроблемного на фоне их относительной бедности и неразвитых форм демократического самоуправления. Они видят зарубежных туристов, которые, как им кажется, имеют бесконечные суммы денег, чтобы их тратить. При этом политические лидеры и предприниматели убеждают (в явной и неявной форме) людей, принадлежащих к традиционной культуре, что многие особенности их жизни являются негативными для развития, и что они должны упорно трудиться, чтобы стать «развитыми» — тогда они за короткий срок смогут достичь богатства и успеха в жизни, как и люди из развитых стран.

Особенно остро психологическое давление модернизации ощущает молодое поколение. С проникновением западного стиля жизни и нового образования молодые люди, выросшие на селе, обучаются таким образом, чтобы жить и работать в современном индустриальном обществе, а не в малых деревнях и традиционных сообществах из которых они вышли. В результате усилий и финансовых затрат на обучение детей — люди из традиционных сообществ (в том числе и многих сельских территорий России) обнаруживают, что их дети больше не хотят жить в соответствии с традициями, не воспринимают особых знаний своих родителей, забывают язык предков. Дети даже начинают стыдиться своих родителей, традиций своего народа. Психологическое давление модернизации на таких территориях разрывает связи между детьми и родителями, между молодым поколением и культурой¹.

Уничтожение сельских экономик — это прямой результат непрекращающихся усилий извне по ускоренной модернизации села, стремления как можно быстрее войти в глобальную экономическую систему. Отдельные семейства обычно уже не сотрудничают друг с другом, чтобы повышать эффективность сельскохозяйственного производства, обустроить свою жизнь, совместно использовать воду и другие природные богатства.

¹ Особенно опасна насильственная модернизация села, которая в России на протяжении большей части XX века проводилась под флагом индустриализации, а сегодня — глобализации, вхождения в мировую экономическую систему. Огромные трудности при проведении реформы местного самоуправления сегодня во многом обусловлены тем, что зачастую руководители даже на уровне сельских муниципальных образований не готовы к коллективной деятельности, не доверяют людям, хотя искренне хотят осчастливить их «сверху».

Напротив, во многих регионах России сегодня наблюдается рост индивидуальной конкуренции, переходящей в конфликты. В их основе лежит проблема доступа к природным ресурсам (особенно к воде и лесу), а также к земельным участкам с хорошей транспортной доступностью.

Такое соперничество и конфликты быстро ведут к возрастанию уровня бедности и экономического неравенства между теми людьми, которые способны более быстро овладевать навыками, необходимыми для жизни в условиях современной индустриальной экономики (это как правило фермеры или горожане, которые переехали постоянно жить в деревню), и теми, кто не приемлет перемен (значительная доля люмпенизированного сельского населения, в большинстве своем малоквалифицированного и привыкшего к безответственному наемному труду в бывших совхозах и колхозах). В деревнях Ярославской области, где проводились исследования, семейства (семейные хозяйства) и неформальные мелкие объединения местных жителей гораздо меньше сотрудничают между собой, чем представители прошлых поколений. Можно сказать, что в настоящее время даже в относительно благополучных в социополитическом плане центральных регионах России имеет место существенная напряженность между различными социальными группами относительно возможности использования общедоступных природных ресурсов. Это порождает конфликтные ситуации, которые при угрозе локального истощения ресурсов и при наличии этнических и религиозных противоречий могут перерасти в конфликты. Такие конфликты не являются чем-то уникальным и имеют место во многих странах. Поэтому в настоящее время как никогда важно изучать мировой опыт их профилактики и ослабления.

Как отмечает Норберг-Ходж (1996), уровень жизни сельских жителей Ладакха в условиях традиционного общества был выше, чем в находящемся на стадии становления современном обществе. Защита, сотрудничество, взаимная поддержка между сельскими домашними хозяйствами и деревнями, опора на традиционную культуру делала жителей Ладакха намного счастливее, чем теперь. Отвечая на вопрос, почему жители Ладакха и других стран третьего мира все же выбирают культуру и экономику современно-

го индустриального общества, Норберг-Ходж подчеркивает силу психологического давления модернизации. Атрибуты богатства, успеха, власти и свободы, которые видят народы третьего мира, порождают желание приобщиться к такой современной жизни. В то же время, это образы лишь успеха и богатства, но не проблем и трудностей, которые существуют в современном западном обществе. Автор доказывает, что эти народы подвержены «психологическому давлению, которое создает ощущение подчиненного положения в культуре» и создает 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 наиболее развитых стран мира могут иметь такую богатую и свободную жизнь, то так же должны жить и они. Опыт стран мира показывает, что мощь примера наиболее развитых стран оказывает огромное психологическое давление на традиционные общества. Такое давление только в редких случаях улучшает реальную жизнь сельских жителей. Как правило, при столкновении с глобализацией (в отсутствие специальной политики) люди скатываются в нищету (Доклад о развитии человека, 1997).

Таким образом, важно понять, почему традиционные общества принимают путь модернизации даже несмотря на то, что во многих случаях реальные условия их жизни при этом ухудшаются. Можно ли ожидать, что люди из традиционных обществ (жизнь в сельских глубинных районах России в значительной мере имеет традиционный уклад) откажутся от попыток модернизации, в то время как жители наиболее развитых стран будут на их глазах увеличивать свое богатство, качество потребления и свободу досуга (так, по крайней мере, это будет восприниматься через средства массовой информации), даже если их традиционный путь развития предоставляет социальную защиту, способствует сохранению окружающей среды и обеспечивает рабочее место для каждого? Почему отдельные индивидуумы должны выбрать

этот, с позиций коллективного выживания, более рациональный путь вместо гонки за индивидуальным успехом и богатством по западному образцу?

Трагедия развития традиционных обществ состоит в том, что личности, 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. Личности начинают идти тем путем, которым идут наиболее развитые страны, с присущими ему все возрастающими социальными проблемами, такими как бедность, маргинализация, интенсивность, постоянно ускоряющийся темп жизни, новые болезни, загрязнение окружающей среды, недостаток возможностей выбора у бедных. Самая большая проблема состоит в том, что “личности” совершают свой выбор (чтобы стать “современными”) исходя не из того, что было бы приемлемо для их общества или даже семейства, а руководствуясь лишь соображениями наибольшей пользы лично для себя. **Такой индивидуализм представляет собой основу современной индустриальной культуры и пути развития.**

Многие отечественные и зарубежные исследователи (Моисеев, 1996; Мухамед Ирдрис, 1995 и др.), рассматривая социальное и моральное воздействие модернизации на народы, указывают, что в современном индустриальном обществе создана новая “культура потребителя”, в которой личности фактически становятся рабами продуктов потребления. При этом потребление конкретных групп товаров дает отдельным “личностям” ощущение новой идентичности и значимости, которой нельзя добиться в традиционных семье или общине. Эта «культура потребителя»² не только порождает эгоизм, индивидуализм и конкуренцию между индивидуумами, но и разрушает традиционные семьи, общины и личные связи.

Новая культура потребителя и активность индивидуумов, оторванных от своего общества и ориентированных исключительно на потребление (и в то же время не приемлющих никаких форм самоограничения, не зна-

комых с протестантской этикой) именно в разрушающихся традиционных обществах более всего способствуют деградации окружающей среды. Именно здесь наиболее активно и агрессивно эксплуатируют свои ресурсы и истощают природные богатства. Новый тип потребления и стремление к самоидентификации в потребительском обществе стимулируют неадекватный обмен природных ресурсов на покупаемые в наиболее развитых странах товары. Именно этим во многом вызван спад цен на основные виды сырья на мировом рынке в последние десятилетия, что еще более обострило ситуацию в странах с ресурсными экономиками.

Как отмечается в многочисленных исследованиях (Франк, 1966; Моисеев, 1997 и др.), возрастающее разрушение окружающей среды и истощение природных богатств неизбежно подрывают общество потребления и соответствующую “культуру потребителя”. Наиболее тяжелые последствия следует ожидать для неустойчивых, переходных обществ, которые, разрушив традиционные уклады жизни, не смогли провести эффективную модернизацию с учетом своих национальных особенностей. В значительной мере это сегодня относится и к России, которая на всем протяжении второй половины XX века, постоянно усиливая эксплуатацию наиболее доступных природных богатств, все более и более подрывая окружающую среду и, соответственно, будущее своей экономики, определила (по крайней мере на ближайшие десятилетия) место своих регионов на периферии, в исключительных случаях — на полупериферии мировой экономической системы. Особенно негативно проводимая политика сказалась на селе.

Выход из кризисного состояния России может быть найден только в изменении роли государства, в том числе и в управлении охраной окружающей среды. Необходима разработка и реализация новой, инновационной в своей основе, природоохранной политике ориентированной на привлечение всех форм капитала в природоохранную сферу деятельности. Важно также поддерживать развитие местных культур и традиций, стимулируя экономическую активность, ориентированную на

² 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.

удовлетворение местных потребностей. Поэтому так *важно разработать эффективную, соответствующую условиям регионов России социокультурную методологию охраны окружающей среды. Это обеспечило бы возможность выхода из смертельной для большинства национальных культур и малых народов ловушки современной индустриальной “культуры потребителя”*. Важно улучшить сотрудничество людей на селе в решении проблем развития, создать обстановку взаимопомощи и обеспечить для всего сообщества, для будущих поколений, доступ к природным ресурсам и, прежде всего, к воде и лесу. Иначе будут разрушаться сообщества с традиционной культурой, ужесточится борьба между людьми за общедоступные природные ресурсы с целью обеспечить лично для себя набор предметов потребления, которых нет у соседей.

Чтобы решить эти задачи, необходимо ответить на главные вопросы — можно ли вообще (и если можно, то каким образом) убедить молодое поколение сельских жителей отказаться от иллюзии (недостижимой для большинства из них) гедонистического индивидуального успеха, богатства и свободы (ведь люди по телевизору и туристы так мало работают и богато живут)? Почему молодые селяне должны сохранять природу, помогать друг другу, много работать, если можно (пусть даже незаконно) вырубить наиболее ценные леса около своей деревни, продать древесину и купить предметы потребления, которые позволят отдельной “личности” оторваться от окружения и идентифицировать себя на относительно высоком уровне в новой культуре потребления (даже если это и будет эффект “людоедки Элочки” — бессмысленная трата сил и энергии, разрушение окружающего мира во имя притягательной мечты, образы которой постоянно присутствуют в средствах массовой информации)? Как вернуть сельскую молодежь на путь выживания, к гармоничной связи людей между собой и с природой?

Найти эффективные ответы на вызов глобализации можно только при осуществлении политики устойчивого развития, основанной на глубоком изучении социокультурных особенностей, выявлении стержня развития территорий и приемлемых в конкретных условиях методов управления. Принципы такого направления развития были сформулирова-

ны в 1992 году на всемирной встрече на высшем уровне в Рио-де-Жанейро и были отражены в “Повестке дня на XXI век”.

К сожалению, в последние годы ситуация в мире осложнилась. Вырос уровень нищеты (Доклад о развитии человека, 1997). Современная “культура потребителя” охватывает и разрушает традиционные общества, особенно локальные сельские сообщества в развивающихся странах.

2. Возможные ответы вызовам глобализации

Рыночные силы, особенно на глобальном уровне, координируют миллионы потребителей и принятие большинства решений в сфере производства. Основанная на рыночных принципах, конкуренция способствует внедрению новшеств и проведению научных исследований, стимулирует быстрые изменения в технологии и социальные преобразования. Экономическая взаимозависимость приводит к усилению контактов различных культур и наций и стимулирует разработку и выполнение общих проектов. Однако, как было показано, существование глобальных рынков может также обусловить нежелательные и даже опасные результаты: социальные сдвиги и усиление неравенства внутри и между странами, что порождает гражданские и международные конфликты, культурную гомогенизацию, истощение земли и других природных ресурсов как основы устойчивого развития локальных сообществ. Все это в многонациональных государствах создает среду для социокультурных конфликтов.

Ключ к социальному регулированию рыночных сил — переход к политике устойчивого развития, в качестве одного из основных условий которого предполагается формирование эффективных структур управления, систем государственных и общественных институтов. Их динамичное развитие с учетом социокультурных особенностей каждой страны, региона и локальной территории способствует преодолению негативных последствий глобализации и особенно глобальной рыночной конкуренции (которая создает стимулы к отказу от проведения эффективной природоохранной политики), а также смягчению психологического удара модернизации по сообществам с традиционной культурой.

Особенно важно обратить внимание на создание эффективных институтов на наднациональном и субнациональном уровнях. Их основные цели на наднациональном уровне состоят в том, чтобы поднять средний уровень стандартов окружающей среды, выполнение которых обязательно для всех стран и транснациональных компаний. На субнациональном уровне необходимо повышение эффективности и уменьшение стоимости разработки и реализации природоохранных стратегий, профилактики возникающих конфликтов в сфере охраны окружающей среды. Один из основных способов выполнения последней задачи состоит в расширении полномочий субнациональных и локальных органов власти (в России это органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления). Особенно это важно в многонациональных образованиях, а также там, где проживают малые народы и обособленные этнические группы. Следует осознать, что психологический натиск глобализации, без проведения специальной политики, может привести не просто к разрушению традиционных форм природопользования, а к усилению интенсивности существующих и возникновению новых социокультурных конфликтов.

Глобализация создает новые ограничения, но, в то же время, и возможности для осуществления односторонних политических инициатив. Важнейшая из них — акцент на экономическую и социальную эффективность политики окружающей среды. При кажущейся очевидности и простоте, измерить издержки и выгоды в природоохранной сфере весьма сложно и теоретически, и практически. Главная задача специалистов состоит в разработке эффективных природоохранных индикаторов, которые позволили бы обеспечить политиков и менеджеров адекватной информацией.

Одно из наиболее эффективных направлений повышения эффективности природоохранной деятельности — развитие “модели партнерства”. Она предполагает наличие двух ключевых условий: во-первых, существования заинтересованных кругов на всех уровнях власти, которые могли бы быть партнерами в решении проблем природоохранного управления; во-вторых, предложений практических мер по широкому включению местных сообществ в природоохранное управление. Создаваемые партнерские

группы стремятся расширить роль бизнеса в улучшении окружающей среды, а также повысить роль граждан в текущем контроле за реализацией природоохранных мероприятий, осуществляемых бизнесом, правительством и другими гражданами. Участие общественности в текущем контроле привело бы к уменьшению затрат на государственное принуждение, что, однако, реально только в условиях свободной конкуренции и развитой демократии. Включение предпринимателей и местных сообществ в разработку и реализацию природоохранной политики дает более быстрые и ощутимые результаты, чем ориентация государственных органов на принудительное регулирование. Основная функция государственных органов в “модели партнерства” — обеспечение информацией, обучение, то есть обеспечение условий, для формирования рынка услуг. Например, невыполнение малыми и средними предприятиями природоохранных мероприятий часто объясняется незнанием более эффективных методов, нехваткой финансов для обучения персонала или усовершенствования технологии.

В многонациональных федеративных государствах, в том числе и в России, акцент на эффективности и партнерстве при разработке и реализации федеральной экополитики требует передачи значительной доли прав и ответственности в регионы и на локальный уровень.

* * *

Таким образом, главные вызовы глобализации в сфере охраны окружающей среды состоят в усилении тенденции к международной координации природоохранной политики и сближению природоохранных стандартов, а также в психологическом давлении на сообщества с традиционной культурой. Это должно обязательно учитываться при выработке экологической политики на всех уровнях управления. Следует также принимать во внимание и следующие проблемы, которые при этом возникают.

Во-первых, проблема лидерства. Глобализация создает своего рода “вакуум” лидерства. С одной стороны, она делает государства и локальные образования все более и более взаимосвязанными и гомогенными, что создает общие, понятные всем проблемы и облегчает поиск общих решений. С другой стороны, глобализация усиливает чувствитель-

ность политиков к конкурентоспособности и уменьшает их готовность нести издержки во имя общего блага (выполнение международных природоохранных стандартов и т.п.). На этом фоне может возникать напряженность и даже конфликты. Во многом эта проблема структурно-институциональная: в глобальной экономике без действенного многостороннего управления каждая социокультурная группа преследует собственный коммерческий интерес и беспокоится о своем будущем.

Во-вторых, эффективному многостороннему природоохранному управлению препятствует большой экономический разрыв между богатыми и бедными странами: ядром, полупериферией и периферией. В России, с ее огромной дифференциацией пространства, наличием территорий, которые сегодня по многим позициям можно отнести к периферии глобальной экономической системы, эта проблема не менее актуальна. Ее решение возможно только при блокировании, сближении социальных, природоохранных и экономических структур, при постоянном осознании национального контекста, создании соответствующих координирующих институтов. Для этого необходима общая идеология развития, в соответствии с которой осуществлялось бы многостороннее управление в многонациональном государстве.

В-третьих, проблема информационных и аналитических требований для координации политики. Необходима разработка и стандартизация индикаторов устойчивого развития, что позволило бы сравнивать территории между собой. Такие индикаторы должны быть чувствительными к социокультурным особенностям территорий. Не менее важно определить основные инструменты экополитики, которые, с одной стороны, соответствовали бы условиям глобальной экономической системы, а с другой — позволяли бы при их системном применении учесть социокультурные особенности государств и локальных сообществ. И, наконец, необходимо на конкретных территориях исследовать связь между субсидиями и состоянием окружающей среды и определить, где возможны “двойные дивиденды”.

В-четвертых, проблемы, вызванные глобализацией, могут быть решены только при условии экономической и социальной эффективности политики в области окружающей среды, а также широкой реализации “модели партнерства” на всех уровнях управления. В многонациональной России разработка и реализация федеральной экополитики требует передачи значительной доли прав и ответственности на локальный уровень. Именно сближение экологических, социальных и экономических требований в рамках программ развития локальных территорий с акцентом на создание механизмов координации на региональном уровне может стать одним из основных направлений экополитики в эпоху глобализации.

В-пятых, важно инициировать разработку программ развития сельских районов на устойчивой основе — программ, в основу которых положены принципы коллективных действий и механизмы, стимулирующие налаживание партнерских отношений, поддерживающие развитие местных культур и традиций.

Только так, политически осознав вызовы глобализации, поняв их характер и угрозы, можно найти адекватные ответы и сделать охрану окружающей среды более эффективной. Такие ответы должны быть не стандартными, однотипными для всех, а исходить из глубины национальных культурных традиций, в том числе и традиций природопользования. Конечно, для этого требуется проведение соответствующей национальной политики на федеральном уровне, которая невозможна без постоянных политических усилий со стороны наиболее образованной части общества. Это сложнейшая задача, поскольку большинство жителей как развитых, так и развивающихся стран, в том числе и многие россияне, верят, что на фоне возрастающих экономических, культурных и социальных проблем они смогут (за счет остальных людей и разрушения природной среды) преуспеть, достигнут индивидуального богатства и успеха, которые сулит им современная индустриальная “культура потребителя”.

Литература

1. Доклад о развитии человека за 1997 год. ПРООН "Оксфорд юниверсити пресс" Нью-Йорк Оксфорд. 1997.
2. Маркандиа А. Механизмы природоохранной деятельности и управления природными ресурсами /Управление природопользованием для устойчивого развития. Сборник статей. НПП "Кадастр". Ярославль. 1997.
3. Моисеев Н.Н. Мировое сообщество и судьба России. — М.: Изд-во МНЭПУ, 1997. — 272 с.
4. Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии 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.
5. 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. Китинг М. — Женева:1993.— 69 с.
6. Римский клуб. Декларация//Вопросы философии,1995. № 3. С. 67–72.
7. Хайдеггер М. Работы и размышления разных лет. Пер. с нем. / Составл., переводы, вступ. статья, примеч. А.В.Михайлова. М.: Издательство "Гнозис",1993. — 464 с.
8. Хесле В. Философия и экология. Перевод А.К.Судакова. М.: Наука, 1993. — 205 с.
9. Andersen L. and R.A. Kagan (1996), "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.
10. Beckenbach, F.,U. Hampicke und W. Schultz (1989). Moeglichkeiten und Grenzen der Monetarisierung von Umwelt. Schriftenreihe des IOW (Berlin), 20/88.
11. Benchmark (1995), "ISO 14001: An Uncommon Perspective," Brussels: European Environment Bureau, November.
12. Boyer R. and D. Drache (1996), eds. States Against Markets, The Limits of Globalization, London and New York: Routledge.
13. Ditz, D. And J. Ranganathan (1996), "Corporate Environmental Performance Indicators: Briding Internal and External Information Needs," World Resources Institute, October.
14. Earth Council, Proposal for a Sustainable Development Investment Agreement (SDIA), San Jose, Costa Rica, August/September, 1996.
15. Eichengreen B. and P. Kenen (1994), "Managing the World Economy Under the Bretton Woods System: An Overview," in P.B. Kenen, ed., Managing the World Economy, Fifty Years After Bretton Woods, Washington DC: Institute for International Economics.
16. Esty, D.C. (1994), Greening the GATT, Trade, Environment, and the Future, Washington D.C.: Institute for International Economics.
17. Frank, A.G. The development of underdevelopment. Monthly Review, 1966, 18, 3-17.
18. Greider W. (1997), One World, Ready or Not, The Manic Logic of Global Capitalism, New York: Simon and Schuster.
19. IISD (1996), The World Trade Organization and Sustainable Development, An Independent Assessment, Winnipeg, International Institute for Sustainable Development.
20. Integrated Environmental and Economic Accounting. Interim version. (United Nations publications, Sales No. E.93.XVII.12). S 182.
21. Johansson, P. O. (1990). Valuing environmental damage. Oxford Review of Economic Policy, vol. 6 (1), pp. 3+4-50.
22. Lipsey, R.E., M. Blomstrom and E. Ramstetter (1995), Internationalized Production in World Output, Working Paper 5385, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, December.
23. Lutz E. (1992), "Integration of Environmental Concerns into Agricultural Policies of Industrial and Developing Countries," World Development, Vol. 20 No. 2, pp 241- 253.
24. Norberg-Hodge H. "The Pressure to

- Modernise" / *The Future of Progress*, 1996. pp. 91-120
25. O'Rourke K.H. and J.G. Williamson (1995), "Around the European Periphery 1870-1913: Globalization, Schooling and Growth," Working Paper 5392, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, December.
 26. Obstfeld M. and K. Rogoff (1996), *Foundations of International Macroeconomics*, Cambridge: MIT Press, Chapter 7.
 27. OECD (1996), *Environmental Performance Reviews*, United States, Paris.
 28. OECD (1997), *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, <http://www.oecd.org/daf/cmismnegruid.htm>.
 29. Pearce, D., A. Markandya and E. Barbier (1989). *Blueprint for a Green Economy*. London: Earthscan Publications, Ltd.
 30. Pearce, D., A. Markandya and E. Barbier (1989). *Blueprint for a Green Economy*. London: Earthscan Publications, Ltd.
 31. Reiterer, M. (1997). "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," *International Environmental Affairs*, 9:1, Winter.
 32. Repetto, R. (1995), "Jobs, Competitiveness, and Environmental Regulation: What Are the Real Issues?" Washington D.C.: World Resources Institute, March.
 33. Revesz R.L. (1992), "Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the 'Race to the Bottom' ", *New York University Law Review*, 67.
 34. 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, October 18, 1996.
 35. Scherp, J. (1997), *Comments to Expert Workshop on Globalisation and the Environment*, Vienna, OECD Environment Directorate, January 30-31.
 36. Schulz, W. und Wicke L. (1987). *Der oekonomische Wert der Umwelt . Zeitschrift fuer Umweltpolitik und Umweltrecht*, vol. 10, No. 2, pp. 109-155.
 37. Steinberg R (1996), "Trade-Environment Rules and Practices: Globalization, Westernization or Regionalization?" paper to Workshop on Innovative Approaches to Trade and Environment in Asia-Pacific, Nautilus Institute and Berkeley Roundtable on the International Economy.
 38. UNCTAD (1996), *Self-Regulation of Environmental Management, An Analysis of Guidelines Set By World Industry Associations for their Member Firms*, UNCTAD/DTCI/29 Environment Series No. 5, Geneva and New York: United Nations.
 39. United Nations Conference on Environmental and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, vol. 1, *Resolutions Adopted by the Conference (United Nations publications, Sales No. E.93.1.8)*, resolution I, annex II, para. 8.42.
 40. Volcker, P. (1996), "Challenges facing the International Monetary System," *World Economic Affairs*, Vol. 1 No.1, Summer, pp. 32-27.
 41. Williamson J. and C.R. Henning (1994), "Managing the Monetary System," in P.B. Kenen, *Managing the World Economy*, Washington: Institute for International Economics, 1994.
 42. Williamson, J.G. (1996), "Globalization and Inequality Then and Now: the Late 19th and Late 20th Centuries Compared," Working Paper 5491, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, March.
 43. World Bank (1995), *Monitoring Environmental Progress, A Report on Work in Progress*, World Bank: Washington D.C., Environmentally Sustainable Development Department, September.
 44. Young O.R. (1994), *International Governance, Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
 45. Young, S. (1994), "Globalism and Regionalism: Complements or Competitors?" in R. Garnaut and P. Drysdale, eds., *Asia Pacific Regionalism, Readings in International Economic Relations*, Pymble, Australia: HarperEducational, pp. 179-193.

46. Zarsky L. (1997), "APEC and the Environment: Regional Governance in the Age of Globalization," *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Summer.
47. Zarsky L. and J. Hunter (1997), "Environmental Cooperation at APEC: The First Five Years," *Journal of Environment and Development*, September.
48. Zarsky, L. (1991). *Trade-Environment Linkages and Ecologically Sustainable Development*, Report to Department of Arts, Sports, Environment, Tourism and Territories, Environmental Strategy Branch, Australia, October.

Цели и их конфликты в территориальном управлении охраной окружающей среды

Г.А. Фоменко

Определение целей, понимание их ценностной основы — ключевой момент в управлении любой деятельностью, в том числе охраной окружающей среды. Целеполагание особенно актуально для России, поскольку в отечественной духовной традиции ценности обладают значительно большим статусом и воздействием на повседневность, чем в западной, делающей акцент на интересах.

Учет ценностных представлений людей в последнее время получает все большее признание международного сообщества в качестве необходимого условия эффективного планирования развития территорий и охраны окружающей среды. Так, в докладе, подготовленном для Международного центра исследований в области развития (МЦИР) в Оттаве, говорится: “Проекты развития, особенно предназначенные для Африки (что справедливо для большинства традиционных обществ — авт.), терпят неудачу вследствие нежелания организаций и исследователей терпеливо использовать в своей деятельности глубокие традиции и верования, коренящиеся в расширенной семье и духовном мире” (цит. по М. Лин, 1996).

Вместе с тем, многие осуществляемые в настоящее время в России проекты развития территорий, выдержанные в модернизационной парадигме, страдают невниманием к убеждениям, представлениям о развитии, духовным ценностям и традициям населения. В значительной мере это вызвано тем, что господствовавшая ранее единая идеология отражала в своей основе механистическую картину мира, характерную для европейского научного мышления XVII–XIX веков, в котором ценностный, субъективный подход исключался из области науки. В результате многие важнейшие проблемы развития общества в России до сих пор не изучаются, поскольку

исследователи опасаются обвинений в “ненаучности”. В настоящее время осознается нецелесообразность подобных установок, тем более что они уже не соответствуют новейшим открытиям в области физики, психологии и других наук. Косвенно это подтверждается и тем, что в наиболее развитых в экономическом отношении странах все в большей мере начинают проявляться черты грядущей постиндустриальной цивилизации. Значительно активизировались и исследования по проблеме синтеза научного и ценностного миропонимания (Хесле, 1993; Курашов, 1995; Гайденко, 1995 и др.).

Обеспечить учет духовных, этических и моральных аспектов при изучении проблем развития в значительной мере позволяет использование телеологического подхода. Рассматривая методологические особенности его применения при изучении проблем взаимодействия Общества и Природы, следует обратить внимание на двойственный характер целеполагания. На эту особенность указывал еще П. Рикер, который подчеркивал, что человеческое существование находится внутри континуума, на одном полюсе которого расположена “каузальность без мотивации”, а на другом — “мотивация без каузальности”. По его мнению, “человек есть существо, которое принадлежит одновременно и порядку причинности и порядку мотивации, порядку объяснения и порядку понимания” (P. Ricoeur, 1980, P. 155).

Учитывая это, при изучении формулирования целей и приоритетов в управлении природопользованием с позиций устойчивого, сбалансированного, целенаправленного развития сегодня, как никогда, важно ориентироваться не на объясняющее, а на понимающее знание, которое характеризуется сочетанием двух эпистемологических интуиций:

непреодолимости феномена природы или культуры и одновременно его уникальности и хрупкости, незаменимости. Понимающее знание предваряется ценностной интуицией и может быть в духе М. Вебера причислено к “рациональности по ценности”. Как отмечает А.С. Панарин, “рациональность по ценности”, в отличие от рациональности прагматического, модернизационного типа, не стыдится обвинений в архаичности и прямо ориентируется на “освещение” “черного ящика” инструментальной науки, равнодушной ко всему, что не относится к области технологируемого (1997, С. 265). На рубеже третьего тысячелетия можно вспомнить, что еще в буддийской традиции отрицалась возможность знания без сострадания. В соответствии с такой позицией, наука не имеет никакой ценности, если она не сопровождается заботой об обществе. Гилберт Уайт, один из крупнейших географов 20 века, сформулировал свою позицию абсолютно четко: “... я ясно чувствую, что не должен начинать исследование, если оно не обещает результатов, которые позволят продвинуться к целям, волнующих людей, и пока я не буду готов предпринять все практические шаги для превращения результата в действие” (1990, С. 385).

Выбор для исследования проблемы целеполагания подход с позиций географии восприятия, географии мира, отображенного в сознании людей, неизбежно должен предполагать (в чем нельзя не согласиться с А.Е. Левинтовым) интерактивное познание мира и самопознание, проектно-нормативную направленность исследований, отказ от отстраненно-объективистского взгляда на вещи (особенно при постановке задач исследований — авт.), оглашение собственной духовной позиции и причастности. Новая парадигма требует применения новых методов и средств, прежде всего герменевтических и гомилетических. К последним относятся средства социального и организационного проектирования: имитационные, деловые, ролевые, ситуационные, организационно-деятельностные игры. В то же время, как показали исследования, при генерализации полученных результатов по конкретным территориям целесообразно использовать традиционные географические методы. Наиболее важна разработка “телеологических” карт, отражающих представления о целях развития, свойственных на-

селению той или иной конкретной территории, а в дальнейшем — создание на их основе соответствующих карт конфликтов целей.

Исследуя проблемы целеполагания в сфере охраны окружающей среды, важно учитывать следующее. Любая практическая деятельность сосредотачивает свое внимание на осуществлении такого перехода из прошлого в будущее, который рационален с точки зрения людей, принимающих конкретные решения. Проблемы многовариантности будущего и конечности судеб мира и человечества у нас в стране практически не обсуждались. Поэтому в наши дни так трудно приходит осознание возможной многовариантности будущих событий. Возможные альтернативные перспективы будущего обусловлены не только архетипически, но также во многом представляют собой прототипы имеющих трендов и тенденций, инициированных модернизационными процессами. Начинает осознаваться и ведущая роль и значение для каждого человека с его знаниями, ценностными ориентациями, жизненным опытом, стереотипами поведения и т.п.

Выбор целей развития зависит от множества факторов: нравственных, экологических и др., ограничивающих деятельность людей. Все большее число ограничений сегодня приобретают глобальный характер, поскольку связаны с безопасностью человечества. Именно эти ограничения должны найти свое воплощение в целях и политике развития на всех уровнях территориальной организации. Кроме того, формулирование целей в сфере охраны окружающей среды, успехи и неудачи в их достижении решающим образом зависят от решений, которые ежедневно принимают конкретные организации и влиятельные физические лица — распорядители ресурсов.

Особенности выбора целей в природоохранных территориальных программах

Исследования, выполненные в Ярославской области в конце 90-х годов 20 века, показали, что анализ практики формулирования целей и приоритетов в сфере охраны окружающей среды целесообразно выполнять с точки зрения двух подходов: “сверху” и “снизу”.

При подходе “сверху” для регионального уровня за основу принимаются цели глобального, федерального и бассейнового уровней. В субъектах Федерации и на локальном уровне предполагается разрабатывать меры по их достижению. В соответствии с этим подходом Ярославская область выходила в природоохранные программы, разработанные на международном и бассейновом уровнях, а также разрабатывала собственные природоохранные региональные программы. Выполненный анализ позволил сделать следующие выводы.

Международные программы и соглашения. Ярославская область не является непосредственной участницей международных программ и соглашений, однако она должна выполнять обязательства, принятые Российской Федерацией. В документах международного уровня целевые приоритеты носят достаточно укрупненный характер, что соответствует принятому уровню генерализации. В большинстве из них подчеркивается необходимость комплексного подхода к охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, говорится о важности местного самоуправления, о необходимости учета региональной специфики, обусловленной географическими особенностями территорий. В то же время, существуют и некоторые различия. Так, если в документах, принятых на конференции в Рио-де-Жанейро (1992), подчеркивается социальная составляющая устойчивого развития, ее неразрывная связь с проблемами эффективного управления охраной окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, то в документах, разрабатываемых для стран Восточной и Центральной Европы (Люцерн, 1993; София, 1995), основное внимание уделено средозащитным мероприятиям. Различия объясняются тем, что для Европы именно проблемы защиты среды от загрязнения сегодня наиболее актуальны, в то время как для развивающихся стран наиболее значимы проблемы рационального природопользования.

В настоящее время для регионов России и даже для субрегионального уровня характерны как черты государств с переходной экономикой, так и развивающихся стран. Такой вывод подтверждает сопоставление наиболее характерных экологических проблем (целей), сформулированных в муници-

пальных округах Ярославской области, с основными экологическими проблемами, содержащимися в рекомендациях, подготовленных для различных групп стран ОБСР (Экономическая оценка..., 1995). Очевидно, что в регионах России и на отдельных территориях субрегионального уровня со средними доходами населения и растущей промышленностью круг проблем будет аналогичен проблемам стран с развитой или переходной экономикой, связанным с быстрым развитием городов, индустриализацией в отсутствие надлежащих мер охраны окружающей среды, неустойчивостью систем интенсивного земледелия, освоением новых источников воды и т.д. В то же время, чем беднее территория, тем вероятнее, что основное место в ее повестке дня и бюджете будут занимать проблемы рационального использования природно-ресурсного потенциала, а также локальные экологические проблемы. Транснациональные проблемы, такие, как совместное использование международных вод, кислотные дожди и перелов рыбы, будут привлекать к себе большое внимание на национальном уровне в тех случаях, когда речь идет о жизненно важных проблемах. Глобальные проблемы, например, парниковый эффект, разрушение озонового слоя, сохранение биоразнообразия и др. часто представляются абстрактными и далекими жителям и даже специалистам, сталкивающимся с безотлагательными экологическими проблемами своих территорий.

Программы федерального и бассейнового уровней. Ярославская область участвует в двух основных бассейновых программах: федеральной программе “Возрождение Волги” и “Проекте по управлению окружающей средой”, выполняемом в рамках кредита Мирового Банка. Обе программы предусматривают ликвидацию особо опасных экологических объектов и ранее нанесенных загрязнений, что не под силу отдельным регионам. В то же время, если проблемы рационального использования природных ресурсов в программе “Возрождение Волги” отнесены несколько на второй план, то в программе, разрабатываемой в рамках “Проекта по управлению окружающей средой” (подкомпонент “Экологическая политика и регулирование в Верхневолжском регионе”) эти вопросы практически не рассматриваются. Кроме того, в этих программах фактически отсутствует механизм взаимоувязки бассейновых экологи-

ческих целей с целями охраны окружающей среды более низких уровней территориальной организации. Такая взаимоувязка особенно важна из-за существенных различий в социально-экономическом развитии регионов и муниципальных округов, в существующих системах территориального управления охраной окружающей среды, в характере протекающих политических процессов и других геополитических особенностей.

Таким образом, можно утверждать, что в бассейновых программах, где принимает участие Ярославская область, сегодня явно недооцениваются особенности развития регионов и локальных территорий.

Региональные территориальные программы. В Ярославской области в конце 90-х годов реализовалось несколько таких программ: План действий Правительства Ярославской области по рациональному природопользованию и охране окружающей среды на 1996–1997 гг., раздел “Охрана окружающей среды” к Схеме районной планировки Ярославской области, Концепция программы “Рациональное использование природных ресурсов, их воспроизводство и охрана природы” и т.д. В этих документах цели охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов весьма генерализованы и носят всеобъемлющий, концептуальный характер. Приоритетные направления, на которых наиболее целесообразно сосредоточить усилия и имеющиеся ресурсы в реальной социально-экономической и политической ситуации, практически не определены. В программах недостаточно учтено влияние проводимых реформ на изменение характера целей. В частности, не рассмотрено, как могут изменяться приоритетные цели в зависимости от улучшения или ухудшения социально-экономической и политической обстановки.

Даже краткий анализ сформулированных целей международных, бассейновых и региональных программ на примере Ярославской области на основе подхода “сверху” показал, что при таком, во многом справедливом (с позиций обеспечения биосферного равнове-

сия), подходе возникает проблема фактической потери Человека на своей земле, невнимания к учету его представлений о развитии своей Малой Родины. Как следствие, большинство разрабатываемых на основе такого подхода программ заведомо невыполнимы, поскольку предлагаемые цели, часто правильные с позиций глобального устойчивого развития, представляются чуждыми, противоречащими интересам людей, проживающих на конкретных локальных территориях.

При подходе “снизу” формулирование целей охраны окружающей среды и рационального природопользования на уровне региона выполняется на основе генерализации тех целей, которые были сформулированы в муниципальных образованиях. При таком подходе цели формулируются исходя из того, что заботит проживающих на территории людей исходя из их ценностных предпочтений, а также их представлений о путях достижения этих целей, наиболее эффективных в сложившейся ситуации. Подход “снизу” является важнейшим. Однако существует опасность, что при его применении могут быть недостаточно учтены глобальные закономерности развития, экологические ограничения, а также новейшие технологии решения конкретных экологических вопросов.

В рамках реализации этого подхода, который является одним из основных механизмов совместного использования власти, во всех муниципальных округах Ярославской области в ходе рабочих семинаров-совещаний с использованием активных методов были сформулированы приоритетные цели охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов¹. В этой работе приняли участие 367 ведущих специалистов муниципальных органов управления, организаций природно-ресурсного блока и других распорядителей ресурсов, от которых в наибольшей степени зависит принятие практических решений по охране окружающей среды, а также наиболее влиятельные представители общественных движений². Полученные результаты позволили выявить приоритетность проблем природополь-

¹ Проект «Эффективное природопользование в Ярославской области», НПП «Кадестр», 1997 г.

² Для определения приоритетности проблем применялась одна из разновидностей метода Дельфи, которая предполагает специально организованный опрос экспертов путем имитации распределения ограниченных бюджетных средств.

зования Ярославской области на основании подхода “снизу”, то есть, исходя из представлений специалистов локального уровня управления (рис. 1). Сопоставление результатов, полученных на рабочих семинарах-совещаниях, с приоритетными целями природоохранных программных документов, разработанных и принятых в административных районах Ярославской области в 1990–1993 гг. (рис. 2), показало следующее.

- За последние годы произошло заметное изменение приоритетности проблем охраны окружающей среды. Некоторые из ранее существовавших проблем обострились, другие, наоборот, начали терять свою актуальность. Так, значительно ухудшилось положение в лесопользовании. Это в значительной мере является следствием обнищания подовляющего большинства сельского населения. В таких условиях люди вынуждены усиливать эксплуатацию природных ресурсов, к которым существует свободный доступ, в первую очередь, леса. Обострилась также проблема питьевого водоснабжения, особенно в поселках городского типа. Во многом это связано с выходом из строя артезианских скважин и отсутствием средств на ремонт и эксплуатацию водопроводных систем. В то же время, снизилось загрязнение атмосферного воздуха от ста-

ционарных источников.

- Если приоритетные проблемы, выявленные в ходе рабочих семинаров-совещаний, в значительной мере касаются более рационального использования природных ресурсов, то в ранее разработанных программах гораздо большее внимание уделялось защите окружающей среды от загрязнения. Во многом это объясняется отраслевым характером подготовки этих документов (комитет охраны окружающей среды, санитарно-эпидемиологическая служба и другие).

Взаимувязка приоритетных целей

Исследования показали, что основной причиной невыполнения большинства программных и плановых документов по охране окружающей среды в регионах России является не только недостаточность финансовых средств, но и рассогласованность позиций специалистов и руководителей различных уровней власти относительно приоритетности решаемых проблем. В основе поиска согласия лежит механизм взаимувязки приоритетных целей регионального и локального, а также бассейнового уровней. Особенно важно уже на стадии разработки программ выявить существующие и потенциальные конфликты целей.

Рис. 1. Приоритетные цели охраны окружающей среды в Ярославской области (по результатам рабочих семинаров-совещаний, 1996 год)

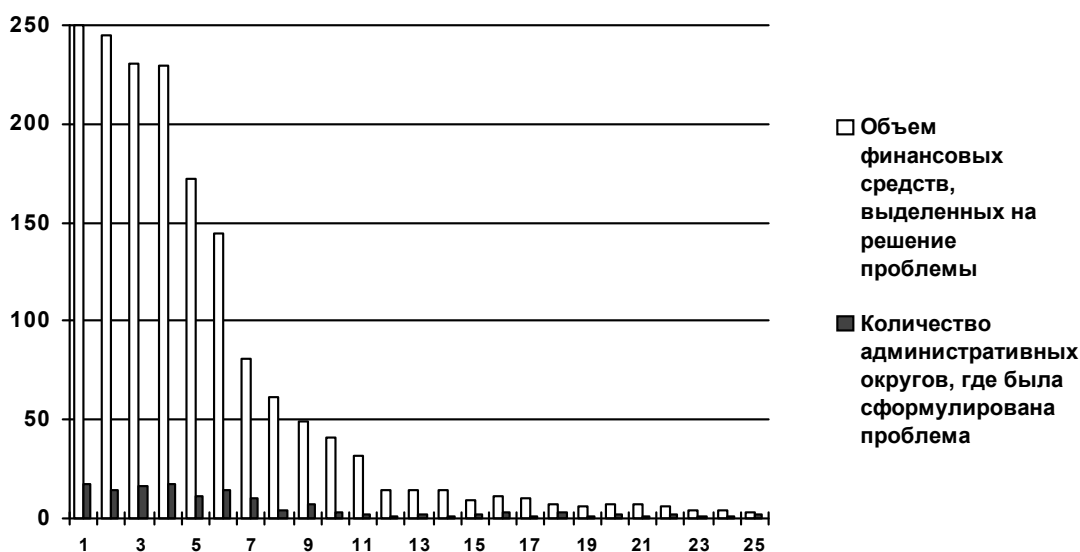
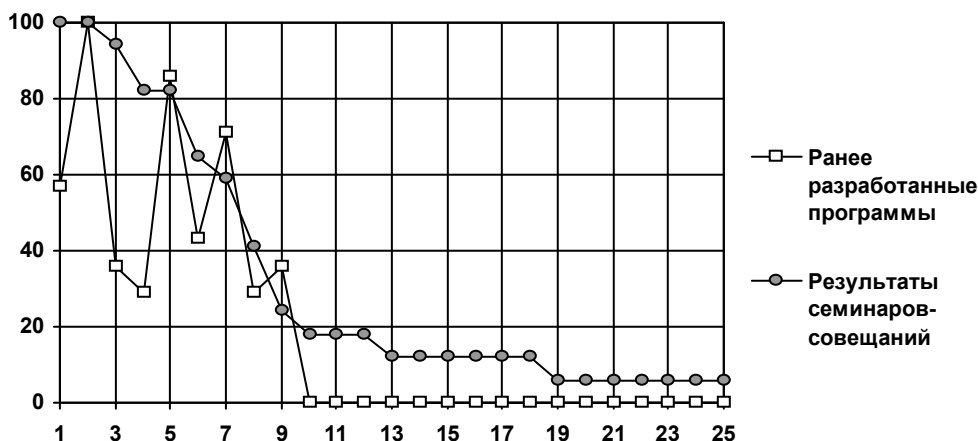


Рис. 2. Частотный анализ проблем охраны окружающей среды в Ярославской области (по материалам рабочих семинаров-совещаний и ранее разработанных экологических программных документов).



Цифрами обозначены проблемы: 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.

Для определения конфликтов целей на уровне субъекта Федерации автором была разработана и опробована на примере Ярославской области в 1996 году *матрица сравнения целей природопользования (МСЦП)*. Такая матрица позволяет получить целостную картину, объединяя приоритетные цели охраны окружающей среды и природопользования на конкретной территории, установленные в программных документах разных уровней управления, в том числе выявленные с использованием специальных методов в ходе коллективных обсуждений и затем формализованные. В левом столбце в обобщенном виде перечислены приоритетные цели, содержащиеся в программных документах, а в первой строке указаны названия этих документов. Баллами в соответствующих графах матрицы обозначен уровень политического внимания к проблеме в соответствующем документе. Таким образом, элементы матрицы по-

могут сосредоточить внимание на выявлении и оценке наиболее существенных конфликтов (противоречий) целей, что позволяет в дальнейшем предпринять эффективные меры по их ликвидации или смягчению.

Общий анализ МСЦП по Ярославской области позволил выявить, что противоречия целей охраны окружающей среды отчетливо прослеживаются между всеми уровнями управления: региональный — локальный; региональный — бассейновый; бассейновый — локальный. Тем самым определяются основные конфликтные группы.

Наиболее выраженные конфликты целей (в явной и неявной форме) в Ярославской области наблюдаются между бассейновым и локальным уровнями управления. Региональный уровень занимает промежуточное значение: конфликты целей прослеживаются в менее явной форме как с бассейновым, так и локальным уровнями управления. Внутри ло-

кальных территорий конфликты в сфере охраны окружающей среды между социокультурными группами не находятся в интенсивной фазе. Существующие конфликты во многом объективны и, в то же время, именно на региональном уровне посредничество, поиск компромиссов и согласия наиболее необходимы.

Конфликты (противоречия) целей бассейнового и регионального уровней управления. Основной конфликт целей природопользования и охраны окружающей среды выражается в следующем. 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 (противоречия) целей регионального и локального уровней управления. Основной конфликт целей охраны окружающей среды выражается в том, что на локальном уровне в более отчетливой форме, чем в существующих программах регионального уровня, подчеркивается важность незамедлительного решения проблем лесопользования, 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 актуальна (но преимущественно на территориях, где поверхностные водоемы являются источниками питьевого водоснабжения).

Конфликты (противоречия) целей бассейнового и локального уровней управления. Эти конфликты проявляются наиболее отчетливо, и можно говорить, что цели, установленные в муниципальных округах Ярославской области, в большинстве своем 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 (в муниципальных округах) подчеркивается актуальность проблем рационального использования и охраны лесов, обеспечения людей

питьевой водой, использования и повышения плодородия земель, а также возрождения духовности и культуры (в том числе повышения экологической грамотности). Важность решения проблемы поверхностных вод, как и в региональных программах, также играет значительную роль, однако эта проблема не рассматривается как важнейшая.

Конфликты внутри локальных сообществ. Социокультурные конфликты при использовании природных ресурсов внутри локальных сообществ в Ярославской области не имеют интенсивного, открытого характера. Поэтому применимы механизмы совместного использования власти, в первую очередь программно-целевое управление охраной окружающей среды, ориентированное на переход к устойчивому развитию. В то же время, дополнительные политологические исследования взаимоотношений между распорядителями ресурсов внутри муниципальных округов (анализ «влияние» — «заинтересованность») показал, что сегодня муниципальные округа Ярославской области, имея однотипные структуры управления, существенно различаются между собой по реальному распределению властных полномочий в сфере охраны окружающей среды, тем самым в значительной мере определяя необходимость индивидуальных подходов.

В зависимости от характера конфликта, а также особенностей конкретных территорий, важно организовать поиск согласия, наметить проведение соответствующих организационных мероприятий. Без этого невозможны эффективное управление охраной окружающей среды, разработка и реализация бассейновых, региональных и локальных планов и программ. Только в случае нахождения консенсуса всеми заинтересованными сторонами относительно приоритетных целей охраны окружающей среды и приоритетов действий по их достижению, выявленных при подходе «снизу» и «сверху», они могут утверждаться в качестве ориентиров для разработки и реализации планов действий и дальнейшего формулирования территориальной экологической политики.

Выполненные в Ярославской области исследования практики формулирования целей охраны окружающей среды позволяют сделать следующие выводы.

■ В условиях России исследования конфликтов целей охраны окружающей среды имеют большую практическую значимость. Особенно важно понимание реально существующих целевых приоритетов, присущих распорядителям ресурсов (специалистам муниципальных округов, руководителям основных ресурсоэксплуатирующих организаций, политическим лидерам и т.д.) на локальном уровне, поскольку в условиях сложной социально-экономической обстановки необходимо концентрировать усилия на решении краткосрочных или (максимум) среднесрочных приоритетных задач, направленных на улучшение жизни людей.

■ Игнорирование интересов локальных сообществ при решении экологических задач, рассмотрение Человека как средства в достижении глобального экологического благополучия не только обрекают на неудачу экологическую политику, но и могут вызвать обострение социальной и этнической напряженности, недоверие и подозрительность к другим народам, развитие тенденций изоляционизма. Тем самым создается питательная среда к возрождению губительных мифов о собственной исключительности и превосходстве одних народов и групп над другими.

■ Анализ конфликтов и противоречий, в том числе социокультурных, в сфере охраны окружающей среды должен стать основным

элементом мониторинга разработки и реализации экологической политики, выбора методов управления. Сравнительный анализ подходов “снизу” и “сверху” позволяет выявлять существующие и потенциально возможные зоны конфликтов при формулировании целей и приоритетов развития на разных уровнях управления (локальном, региональном и бассейновом), а анализ целевых приоритетов социокультурных и этнических групп внутри локальных сообществ — предотвратить возникновение социальных и этнических конфликтов. Целесообразно также выполнение постоянного политологического анализа «влияние — заинтересованность» при оценке эффективности и проектировании механизмов управления охраной окружающей среды на конкретных территориях.

■ Проблема формулирования территориальных целей и приоритетов охраны окружающей среды может эффективно изучаться с использованием географических методов. При подобных исследованиях, связанных с изучением планирования будущего, а значит представлений о мире в сознании людей, наиболее целесообразно использование активных методов сбора информации, широко используемых в современной социологии, политологии, а также методологий неинституциональной экономики.

Литература

1. Гадамер Х.-Г. Истина и метод. М.: Прогресс, 1988. — 700 с.
2. Гайденко В.П. Природа в религиозном мировосприятии // Вопросы философии, №3, 1995. С. 43–52.
3. Кант И. Критика способности суждения. Пер. с нем. — М.: Искусство, 1994.—367 с.
4. Курашов В.И. Экология и эсхатология//Вопросы философии. — 1995. № 3.С.29–36.
5. Левинтов А.Е. От района к региону: на пути к хозяйственной географии // Изв. РАН. Сер.геогр.1994.№ 6.С.120–129.
6. Мамардашвили М.К. Классический и неклассический идеалы рациональности. Тбилиси,1984.
7. Мери Лин. Меняя внутренний и внешний мир. “Наша планета”, ЮНЕП, Т. 8, №2, 1996, С.16.
8. Панарин А.С. Политология – М.: “Проспект”, 1997, – 408 с.
9. 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. Китинг М. – Женева:1993.– 69с.
10. Соловьев В.С. Собрание сочинений, т.6,– СПб.,1914. С.368,382.
11. Структурные рамки для разработки национальных Планов Действий в области окружающей среды. Справочный документ. Конференция министров “Окружающая среда для Европы. София, 23–25 октября 1995 г.

12. Тойнби А. Постыжение истории. М., 1991, С. 515–516.
13. Уайт Г. География, ресурсы и окружающая среда: Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1990. – 544с.
14. Фоменко Г.А. Развитие территориальных систем управления природопользованием и стратегия перехода к устойчивому развитию // Изв. РАН. Сер.геогр.1995. № 6.С.73–86.
15. Хабермас Ю. Понятие индивидуальности // Вопросы философии. 1989. № 2. С.35–40.
16. Хайдеггер М. Работы и размышления разных лет. Пер. с нем. / Составл., переводы, вступ. статья, примеч. А.В.Михайлова. М.: Издательство “Гнозис”, 1993. – 464 с.
17. Хесле В. Философия и экология. Перевод А.К.Судакова. М.: Наука, 1993. 205 с.
18. Экологическая программа для Европы / Окружающая среда для Европы. Конференция министров. София, Болгария 23–25 октября 1995 г. – София: Европейская экономическая комиссия ООН. 1995 – 29с.
19. Экономическая оценка проектов и направлений политики в области окружающей среды. Практическое руководство (на правах рукописи). Организация Экономического Сотрудничества и Развития. 1995.
20. Capra F. Kriese und Wandel in Wissenschaft und Gesellschaft: [Plane fur eine menschliche Zukunft. hrsg. von Rudiger Lutz. Mit Beitr. von Manon Andreas Grisebach...] Weinheim; Basel: Beltz, 1988.– S. 218–234.
21. Lutz R. Sieben Zukunftszenarien:[Plane fur eine menschliche Zukunft. hrsg. von Rudiger Lutz. Mit Beitr. von Manon Andreas Grisebach ...] Weinheim; Basel: Beltz, 1988. – S.291–300.
22. The philosophy of Paul Ricoeur. №4. 1980. P. 155.

Анализ выбора водоисточников жителями и его роль в планировании водоснабжения на селе

Г.А. Фоменко, М.А. Фоменко

Бытовое водоснабжение — один из важнейших и древнейших видов природопользования, и проблемам его улучшения посвящена обширная литература. Современный этап развития российского общества сопровождается институциональными изменениями, в том числе и в сфере водопользования, и требует корректировки представлений о путях и методах обеспечения бытового водоснабжения на селе, сложившихся в условиях плановой экономики. Многие успешные решения в этой сфере в настоящее время оказались неэффективными; стали нереализуемы и разработанные ранее (для других социально-экономических условий) программы по улучшению водоснабжения; попытки автоматического переноса на российскую почву опыта западных стран также не дали положительного результата.

При планировании водоснабжения на селе важно определить на конкретных примерах возможности выбора жителями вариантов водоснабжения. Это позволит повысить эффективность действий местных властей в реальном улучшении бытового водоснабжения. Современное состояние бытового водоснабжения в сельских районах России решающим образом зависит от того, каким образом распорядители ресурсов (управленцы-менеджеры) и простые водопользователи решают проблему обеспечения водой, и насколько близки их представления о целесообразности и эффективности предпринимаемых действий. Недействующие пробуренные скважины и неработающие водопроводы в сельских районах представляют собой достаточно яркое доказательство не только недостаточности финансирования (что весьма характерно для современной ситуации), но и того, что те, кто строил и проектировал, могли оши-

баться в оценке — чего действительно хотят сельские жители — непосредственные водопользователи.

В ходе работы над программой совершенствования управления природопользованием в Ярославской области и планом действий по рациональному природопользованию администрации Даниловского муниципального округа (типичного староосвоенного сельского района центральной России) были выполнены исследования, направленные на выявление возможностей улучшения бытового водоснабжения в современной ситуации. Была предпринята попытка выяснить, каким образом в реальных условиях распорядители ресурсов принимают решения в сфере бытового водоснабжения, а также каким образом жители сельских населенных пунктов решают проблему обеспечения себя водой, выбирают источник водоснабжения, и как они воспринимают действия территориальных органов власти в этой сфере. Решение подобной задачи связано с изучением проблем приспособляемости человека к различным географическим условиям, а также с исследованием роли восприятия решений и их принятия в сфере водопользования. Решающее значение также играет определение потребительской стоимости воды.

Особенности принятия решений сельскими жителями

При изучении вопроса, каким образом сельские жители в реальных условиях сегодняшнего дня выбирают источники воды, была выбрана Семловская административная территория в Даниловском муниципальном округе Ярославской области, расположенная в 20 км от г. Данилова и в 80 км от г.

Ярославля. Исследования проводились в поселке городского типа Семлово (центральная усадьба ТОО «Рассвет»), пяти соседствующих с ним деревнях и на хуторе Починок, весьма типичных для сельских районов центральных областей России. В работе использовались методы неструктурированного опроса и включенного наблюдения.

Основными источниками воды для бытового водоснабжения здесь служат подземные водоносные горизонты, верховодка, а также поверхностные водотоки и водоемы (реки Касть, Удисна и пруды). Некоторые жители используют также открытые каналы и коллектора мелиоративных систем. Многие дома, за исключением многоэтажной застройки в поселке Семлово, имеют приспособления для сбора дождевой воды. Общая численность населения, постоянно проживающего и, следовательно, круглогодично потребляющего воду, составляет 417 человек. Наибольшее число жителей (89%) проживает в поселке Семлово и в примыкающей к нему деревне Тошаново. В течение всего летнего сезона численность населения исследуемых населенных пунктов (по данным опроса жителей) увеличивается приблизительно на 80 человек. Кроме того, в период летних отпусков и в выходные дни сюда периодически приезжают еще около 170 человек. Таким образом, летом значительно возрастает нагрузка на имеющиеся источники воды.

Важно отметить, что увеличение нагрузки на водоисточники неравномерно по территории (рис. 1). Если в поселке городского типа Семлово и деревне Тошаново численность водопользователей в летний период в последние годы возрастает не более чем в 1,2 раза, то в деревне Ломки — в 4,9 раза, в деревне Беклюшки — в 7,9, в деревне Бякишево — в 28 раз и т.д. Такая ситуация характерна для большинства сельских районов Ярославской области, где в последние десятилетия (в результате кампании по ликвидации неперспективных деревень в 70-е годы, а также разрешения свободной продажи домов на селе жителям городов с конца 80-х годов) изменилась демографическая ситуация, особенно в малых деревнях. Это не могло не сказаться на характере бытового водопользования. Последнее еще не осознано в достаточной мере управленца-

Рис. 1. Характеристика состава жителей сельских населенных пунктов с точки зрения использования воды



ми, принимающими практические решения, что снижает эффективность разработки и реализации планов и программ по улучшению бытового водоснабжения.

В ходе исследований мы попытались ответить на вопросы:

- какие тенденции наблюдаются в изменении количества и состава источников бытового водоснабжения за последние два десятилетия, а также в характере использования этих источников жителями (в первую очередь, изменения в представлениях о собственности на водоисточники)?
- как непосредственно сельские жители в реальных условиях сегодняшнего дня выбирают источники воды?

Тенденции в изменении количества и состава источников бытового водоснабжения, а также характере использования этих источников. Проведенные полевые исследования показали, что люди берут воду из колодцев, скважин, родников, рек, ручьев и прудов. Также многие жители используют для хозяйственных нужд дождевую воду, а зимой снег. Ниже изложены основные результаты.

Колодцы — наиболее широко используемые источники воды как в деревнях, так и в поселке. Несмотря на то, что за последние двадцать лет их общее количество на исследуемой территории практически осталось прежним, существенно изменилось их расположение и качественный состав. Вследствие проводимой ранее политики концентрации сельского населения в поселках городского типа количество колодцев более всего возросло в поселке Семлово (даже при наличии водопровода). Несмотря на начавшийся процесс заселения деревень преимущественно жителями городов и, пока еще в незначительной степени, переселенцами из других регионов страны и ближнего зарубежья, только в деревнях Ломки и Беклюшки количество колодцев несколько превысило уровень 1976 года. Качественный состав колодцев значительно изменился. 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. Как следствие, существует проблема обезвоживания колодцев (особенно в периоды летней и зимней межени), которая решается организованным подвозом в них воды. Колодцы в этом случае используются как резервуары для хранения воды.

Наиболее отчетливая тенденция в использовании колодцев — это значительное уменьшение их количества в общественном пользовании и возрастание в индивидуальном (одна или две семьи), что наблюдается во всех обследованных населенных пунктах. Следует отметить, что это не столько строительство новых колодцев, сколько своеобразная “приватизация” существующих, ранее находившихся в общественном пользовании, потом заброшенных и в настоящее время отремонтированных новыми пользователями за свой счет. На некоторых из них мы видели замки, чего раньше никогда не наблюдалось в деревнях центра России с характерным общинным отношением к водопользованию. Это во многом объясняется практикуемой мизерной величиной сборов на благоустройство населенных пунктов — 2 тысячи рублей с постоянно проживающего и 4 тысячи рублей с дачника в год (в ценах 1996 года) и, как следствие, отсутствием средств у местной администрации на ремонт, содержание и строительство колодцев.

Скважины активно начали использоваться в последнее десятилетие. В общественном пользовании имеются артезианские скважины: четыре в поселке Семлово (предназначены для снабжения системы водопровода в поселке и примыкающей к нему деревне Тошаново) и одна в деревне Ломки (для водоснабжения фермы). В настоящее время в исправном состоянии только одна скважина в поселке Семлово. По этой причине напор в сети недостаточен, в результате чего наблюдаются частые перебои в подаче воды, а в деревне Тошаново водопровод не работал практически ни одного дня. Вода из артезианских источников весьма жесткая, со значительным содержанием окислов железа.

Неглубокие скважины (до 15 м) бурятся преимущественно индивидуальными пользователями. Как правило, это городские жители, купившие дома в деревнях и располагающие необходимыми финансовыми и техническими возможностями. Вода в таких скважинах по своему качеству близка к колодезной.

Родники — общепризнанные лидеры по качеству воды, и практически все они используются жителями как источники питьевого водоснабжения. Исключение составляет родник в 400 м от деревни Ломки, использовавшийся жителями еще в 70-х годах и в настоящее время заброшенный (сегодня через него гоняют стадо крупного рогатого скота ТОО “Рассвет”). В отношении родников, как и с колодцами, также наблюдается тенденция перехода в индивидуальное пользование. Так, например, в деревне Беклюшки два года назад родник был обустроен на свои средства хозяевами близлежащего дома, которые в настоящее время следят за его исправным состоянием и ограничили доступ других жителей, особенно дачников.

Реки и ручьи. На изучаемой территории это реки Касть и Удисна с относительно чистой, по сравнению с другими реками Ярославской области, водой. Тем не менее, большинство жителей считают ее более грязной, чем подземные воды, и используют преимущественно для хозяйственно-бытовых нужд. Однако жители деревни Бякишево, где в настоящее время не осталось ни одного исправного колодца, для питья используют преимущественно речную воду (с их слов — с обяза-

тельным кипячением), поскольку родник с водой хорошего качества расположен достаточно далеко.

Пруды. Они имеются во всех населенных пунктах и используются преимущественно для стирки белья, для полива, в противопожарных целях, а иногда и для скотины. За последние десятилетия их количество несколько возросло. Это в значительной мере связано с появившейся возможностью использования мощной землеройной техники. Особенно увеличилось число прудов, выкопанных жителями за счет собственных средств для индивидуального пользования. Кроме того, предпринимаются попытки перевести по сути в индивидуальное пользование некоторые общественные пруды. Так, например, один из жителей деревни Беклюшки огородил общественный пруд забором, куда пускает только соседей — старожилов.

Приспособления для сбора дождевой воды (в основном с крыш). Во многих домах имеются приспособления для сбора дождевой воды, которая используется для хозяйственных нужд (полив огорода, мытье обуви и т.п.). Этот источник большинством жителей рассматривается как вспомогательный, само-собой разумеющийся. Оценка качества дождевой воды жителями колеблется в весьма широких пределах: от преимущественного использования для мытья головы (очень мягкая) до высказываний о сильной загрязненности этой воды (можно только мыть обувь).

Плотность источников бытового водоснабжения по населенным пунктам несколько различается. Теоретически возможные источники определялись нами в радиусе 500 м вокруг населенных пунктов, поскольку на большее расстояние ни одна домохозяйка на исследуемой территории за водой не ходит. При этом учитывались все возможные источники водоснабжения, 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 единственный источник.

Выполненные расчеты (табл. 1) показали, что на изучаемой территории на 1 км² приходится в среднем 14,3 источника бытового водоснабжения, а минимальное их количество — 5. Поэтому домохозяйка на селе обычно имеет возможность выбора источника и может пользоваться для разных целей различными источниками воды. Исключение составляет зона многоэтажной застройки в поселке Семлово, где из-за недостаточной мощности водопроводных сооружений, аварий на водопроводной сети люди испытывают затруднения с водой. Построенный один на 3 трехэтажных дома колодец глубиной 4 м в настоящее время не в состоянии решить проблему резервного источника водоснабжения.

Анализ этой ситуации позволяет утверждать, что строительство многоэтажных домов на селе (не касаясь анализа других последствий) породило дополнительные проблемы в сфере бытового водоснабжения:

- повышается зависимость жителей многоэтажных домов от технических факторов, поскольку возможный диапазон выбора источников воды, относительно ситуации в традиционных сельских домах, значительно сужается. Тем самым возрастает угроза здоровью людей из-за плохого качества воды, потребляемой во время аварийных ситуаций на поселковом водопроводе;
- возрастает опасность загрязнения окружающей среды залповыми сбросами бытовых стоков, которых нет при дисперсном расселении людей, что составляет угрозу здоровью населения. Также повышается стоимость удаления стоков;
- снижаются технические возможности и затруднено привлечение личных финансовых средств жителей, которые могли бы быть направлены ими непосредственно на улучшение своего водообеспечения (по сравнению с традиционными сельскими домами).

Все эти проблемы особенно обострились в настоящее время, в связи с экономическим и социальным кризисом.

Особенности выбора источника воды сельскими жителями. Воспринимаемое число источников водоснабжения жителями в зависимости от населенного пункта также различается, как и теоретический диапазон выбора источника. Домохозяйка на

Таблица 1. Воспринимаемое число источников бытового водоснабжения и их плотность по населенным пунктам (по данным опроса жителей)

Наименование населённого пункта	Среднее воспринимаемое число источников	Теоретический диапазон выбора источников	Количество источников на 1 кв. км	Процент хозяйств, использующих оборудование для сбора дождевой воды
1. п. Семлово	3,8	1 - 8 (1)	25	67 (2)
2. д. Тошаново	4,0	1 - 6	7	78
3. д. Ломки	2,8	2 - 7	22	68
4. д. Беклюшки	3,5	3 - 6	20	56
5. д. Романцево	4,0	3 - 6	13	45
6. д. Бякишево	2,0	1 - 5	8	46
7. хут. Починок	3,0	2 - 4	5	100
Среднее значение	3,3	1,9 - 6	14,3	65,7

1). Несмотря на значительный общий диапазон выбора, в отдельных зонах поселка реальный диапазон не превышает 2.

2). Без учета многоэтажной застройки (три многоэтажных блочных дома городского типа).

селе не только имеет возможность выбора источников, но и знает о существовании еще большего их количества. Среднее значение для всех опрошенных было — 3,3, а минимальное — 2 (табл. 1). Следует отметить, что теоретический диапазон выбора повсеместно превышает среднее число воспринимаемых источников; при этом он несколько варьируется в зависимости от населенного пункта. Поэтому важно выявить, по каким причинам люди отказываются от использования источника или выбирают его, а также как эти причины соотносятся друг с другом. Это особенно важно, поскольку иначе нельзя решить проблему учета и регулирования отношения потребителя к альтернативным источникам, а значит и реально влиять на улучшение качества бытового водоснабжения на селе.

При решении этой задачи нами была использована матрица решений Уайта (вставка 1), успешно примененная им (совместно с коллегами Дэвидом Бредли и Энн Уайт) при постановке подобных работ в Восточной Африке (1990). Мы также учитывали, что этот метод был успешно использо-

ван Олинджер и в других условиях — в сельских поселениях США в северной части штата Нью-Мексико (Olinger, 1970).

Выполненные расчеты суммарного рейтинга источников водоснабжения в исследуемых населенных пунктах в представлениях местных жителей (рис. 2) показывают, что, несмотря на некоторые различия в географическом положении населенных пунктов, наивысшую оценку повсеместно получили колодцы и родники, которые, как правило, дополняют или заменяют друг друга. Поверхностные водоемы также активно используются, в основном на хозяйственно-бытовые цели. Скважины имеют самый низкий рейтинг.

Был выполнен анализ факторов выбора источников воды сельскими жителями, к которым относятся качество воды, технические возможности забора воды, экономическая эффективность, влияние других людей. Результаты (табл. 2) позволяют сделать следующие выводы.

Качество воды (К), несмотря на очевидную приоритетность, в реальной жизни в рассматриваемых населенных пунктах не играет ведущей роли при принятии реше-

Вставка 1. **Схема матрицы потенциальных водных источников, согласно восприятию водопользователей** (по Уайт, 1990, С.357).

Теоретические альтернативы	Рассматривается как источник	Восприятие альтернатив				
		Качество	Технические возможности	Экономические возможности	Влияние других людей	"Рейтинг источника" (суммарное значение)
Возможный счет	0,1	0,1,2	0,1,2	0,1,2	-2,-1,+1,+2	0-10
Примеры						
A1	1	0	x	x	x	0
A2	1	2	1	2	x	4
A3	1	2	1	2	-2	2
A4	1	2	2	2	+1	10

В соответствии с этим методом нами использовалась дифференцированная система оценок, чтобы зарегистрировать степени предпочтения и отразить ситуации, когда источником пользуются, несмотря на его недостатки. Данные в графе "Рассматривается как источник" могли быть только позитивными или негативными и оценивались 1 или 0. Точка зрения водопользователя на качество воды, технические возможности (доступность воды) и экономическую эффективность оценивалась в значениях 0, 1 и 2, где 0 означает неблагоприятное, 1 — благоприятное и 2 — очень благоприятное мнение.

Влияние других людей на решение домохозяйки, пользоваться или не пользоваться определенным источником, могло варьировать от четкого нежелания (вследствие конфликтов при совместном пользовании) через нейтральную позицию до активного желания (обусловленного позитивной практикой совместного пользования), поэтому данному фактору присваивались значения от -2 до +2. В том случае, если домохозяйка никак не комментировала этот фактор, он не засчитывался и отмечался знаком x.

Решающей частью опроса было определение значения каждого фактора в соответствии с восприятием водопользователя. Это позволило выявить причины отказа или выбора того или иного источника. Баллы объединялись в суммарный показатель, «рейтинг источника» путем перемножения первых пяти баллов, а затем прибавления или вычитания балла влияния других людей.

Рациональным в подсчете "рейтинга источника" было то, что он служил для суммирования суждений домохозяйки и для придания определенного веса каждому суждению. Он обосновывал, почему источник расценивался как хороший или как плохой. Если домохозяйка отклонила тот или иной источник, поскольку сочла качество воды в нем ненадежным, часто бывало невозможно выяснить ее мнение об остальных факторах (пример A1). Однако, если два или более источников считались приемлемыми, то ее ответ, почему она предпочла один из них, практически всегда содержал суждения по одному или двум факторам. Влияние других людей на выбор источника почти никогда не сопровождалось отказом от него по остальным соображениям. Поэтому балл крайне неблагоприятного влияния других людей следует вычитать, а не умножать (пример A3). Максимальный балл получался в том случае, когда источник оценивался как весьма пригодный по всем параметрам (пример A4).

ний сельскими жителями о выборе источника.

Вода из колодцев и родников считается вполне пригодной для питья (при этом яв-

ное предпочтение отдается последней). Непосредственные опросы показали, что в качестве источников питьевой воды люди часто предпочитают именно их, даже если есть

Рис. 2. Суммарный рейтинг источников бытового водоснабжения в населенных пунктах (в представлениях местных жителей).

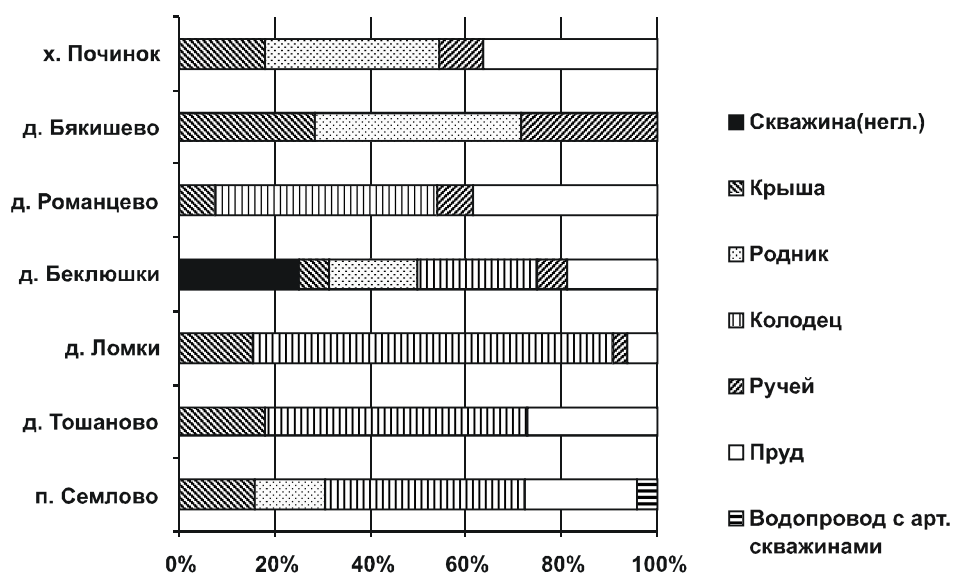


Таблица 2. Факторы выбора источников воды сельскими жителями (по результатам опроса жителей, удельный вес)

Наименование населённого пункта	Обоснование отказа (%)				Обоснование предпочтения (%)			
	К	Т	Э	В	К	Т	Э	В
1. п. Семлово	10	33	24	33	27	23	47	3
2. д. Тошаново	-	57	29	14	25	25	50	-
3. д. Ломки	18	27	23	32	29	21	36	14
4. д. Беклюшки	17	17	17	49	22	33	45	-
5. д. Романцево	33	-	33	34	25	25	25	25
6. д. Бякишево	-	40	20	40	34	22	44	-
Всего (среднее)	12	32	24	32	28	25	40	7

возможность пользоваться водой из артезианской скважины. Женщины в поселке Семлово ссылались на более плохой, чем у колодезной, вкус артезианской воды, ее жесткость, большое количество ржавчины (окислов железа). В то же время, они хотели бы иметь артезианскую воду для скотины, подчеркивая, что за питьевой все равно лучше ходить на колодец или родник. Они жалели детей из поселкового детского сада, в котором артезианскую воду фильтруют через

марлю от минеральных осадков и ржавчины, а потом “спаивают детям” (формулировка респондента).

Технические возможности забора воды (Т). Этот фактор занимает (как и влияние других людей) первое место среди причин отказа от использования источника и третье — среди причин предпочтения. Жители указывали в основном на нехватку или периодическое отсутствие воды в колодцах и неглубоких (до 10 м) скважинах, и отсут-

ствие у них технической возможности и недостаток специалистов, которые могли бы отремонтировать колодцы. Также в поселке Семлово назывались частые аварии водопроводных сетей и сооружений. Указывалось также и на отсутствие емкостей для сбора воды с крыш и возможностей сделать дождевые сливы.

Экономическая эффективность (Э).

Именно этому фактору при обосновании предпочтений жители отводят ведущую роль. По мнению людей, наибольшее значение играет 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 даже влияние других людей.

Влияние других людей (В) играет ведущую роль (наравне с техническими возможностями забора воды) среди причин отказа от пользования источником. На это следует обратить самое пристальное внимание при принятии любых решений по организации бытового водоснабжения на селе.

Опрос жителей в обследованных населенных пунктах показал, что основные причины такой, по сути конфликтной, ситуации состоят в следующем.

Во-первых, значительное увеличение населения деревень летом, а значит и резкий рост объемов водопотребления, неизбежно породили новые или усугубили существующие конфликты между людьми. Эти конфликты наиболее сильны в деревнях, где количество приезжих значительно превышает численность коренных местных жителей. Многие местные жители, считая их чужими, фактически не признают за приезжими равных прав в пользовании колодцами, особенно когда мало воды.

Во-вторых, появление на селе для постоянного проживания городских жителей — людей со значительно отличающейся ментальностью и отсутствием многих представлений об общинном укладе деревенской жизни, в том числе и о бытовом водоснабжении. Многие коренные жители деревень говорили, что даже те горожане, которые родились и выросли в этих краях, но прожили зрелые годы в городе, вернулись в деревню уже другими. Общинные представления, во многом еще существующие среди местных жителей, для них уже чужды.

Следует отметить, что наиболее активно восстанавливают и строят новые колодцы и скважины в настоящее время именно жители городов, как правило те, которые, обзаведясь скотом, перешли на круглогодичное проживание в деревне и испытывают на себе негативное отношение местных жителей, особенно если они интенсивно развивают свое хозяйство. Именно эти люди, обладающие более активной жизненной позицией, чем оставшиеся после различных экспериментов 20 века на селе коренные жители, без обращения за помощью в сельские администрации, восстанавливают колодцы и родники, но, как правило, для себя.

Опрос жителей деревень высветил еще одну проблему — отношение к источникам воды «дачников». В разговорах с людьми выяснилось, что это в общем-то обычное слово приобрело сегодня новый смысл. В разговоре люди его употребляли, как правило, с некоторым негативным оттенком, характеризуя не просто жителей городов, приезжающих в деревни для отдыха, а подчеркивая их поведение, во многом чуждое тем правилам общежития, которые сложились в деревне. Многие особо подчеркивали отсутствие у «дачников» бережного отношения к источникам питьевой воды, которое традиционно для российской деревни («не плюй в колодец — пригодится воды напиться» и т.п.). Особенно много нареканий в адрес городских детей и подростков. Так, именно по этой причине в деревне Беклюшки появились замки на роднике и колодце. По словам хозяйки дома, на родник замок был повешен не потому, что жалко воды, а потому, что приехавшие «дети — дачники» стали топтать в роднике кошку. Такая ситуация характерна практически для всех сельских районов Ярославской области. Так, по мнению ведущих специалистов Первомайского, Некоузского и Брейтовского районов, высказанного ими в ходе специально проводимых совещаний с использованием активных методов, многие приезжающие на село жители городов не понимают важности бережного отношения к питьевой воде.

Среди причин предпочтения источника влияние других людей играет минимальное значение, что свидетельствует о том, что водоисточники в настоящее время практически не служат местом общения жителей на-

селенных пунктов. Это проявляется в недостаточном интересе к сохранению и восстановлению общественных источников воды, в нежелании большинства жителей ремонтировать общественные колодцы, чистить родники, даже если они им непосредственно нужны. В такой ситуации люди стремятся при первой же возможности иметь в распоряжении индивидуальные источники воды. Общественные колодцы многими жителями сегодня вообще воспринимаются как чужие. Опрос показал, что многие убеждены, что на ремонт общественного колодца, даже у собственного дома, даже если человек сам берет в нем воду, местная администрация должна найти средства и заплатить за работу. Большинство людей полагают, что строительство, ремонт и обустройство общественных колодцев — дело местной администрации, а не их коллективных усилий.

Однако, хозяйка хутора Починок, рассказывая об использовании воды, сообщила, что еще в 70-х годах усилиями жителей деревни Ломки сообще содержался родник в 400 м от деревни с особо вкусной водой. Сейчас он затоптан коровами, так как через него гоняют стадо. В деревне Ломки никто из жителей даже гипотетически не готов тратить силы и деньги также на обустройство недавно построенной и сегодня неработающей артезианской скважины. Интересно, что на вопрос: «Почему не используется скважина и нельзя ли ее сообще обустроить?» жители, мотивируя отказ, говорили не столько о нехватке денег, сколько о наличии у них более удобных и экономически эффективных источников с приемлемым для них качеством воды.

Таким образом, без учета факторов разрушения традиционных общинных отношений на селе, недоверия деревенских и городских жителей друг к другу и, как следствие, тенденции к индивидуализации использования источников бытового водоснабжения и практически повсеместной неготовности к коллективным действиям по решению проблем водообеспечения, нельзя разрабатывать программы бытового водоснабжения на селе. В таких условиях местным администрациям следует сосредоточить усилия не столько на прямых инвестициях в капитальный ремонт и строительство новых водозаборных сооружений, сколько на поддержке (с возможным частичным финанси-

рованием) частных и коллективных инициатив. Также целесообразно увеличить размер сборов на благоустройство, в том числе и содержание источников воды. При этом целесообразно введение льгот и освобождений от платежей, в том числе и за содержание зимой источников воды в исправном состоянии. Таким образом, во многом можно будет смягчить проблему отношений горожан — дачников и местных коренных жителей.

Особенности принятия решений управленцами

Политика в области управления бытовым водоснабжением, ее успехи и неудачи решающим образом зависят не столько от позиции простых водопользователей, сколько от решений, которые ежедневно принимают конкретные организации и влиятельные лица (в дальнейшем их будем обозначать термином распорядители — менеджеры ресурсов, предложенным Г. Уайтом еще в 1961 году).

Наиболее важны решения, принимаемые на локальном уровне управления, поскольку именно от них зависит реальное улучшение водоснабжения на селе. Поэтому именно здесь необходимо выяснить, от позиции каких органов власти, организаций и отдельных лиц в наибольшей степени зависит решение проблемы и каким образом в реальных условиях эти распорядители — менеджеры принимают решения об использовании водных ресурсов. Эти задачи, как показал наш опыт работы в районах Ярославской, Нижегородской и Московской областей, наиболее успешно решаются в ходе специальных совещаний-семинаров с ведущими специалистами муниципальных округов, проводимых с использованием активных методов в сочетании со специальным анкетированием.

Углубленное исследование мнения ведущих распорядителей-менеджеров проводилось в Даниловском муниципальном округе. Полученные результаты позволили не только всесторонне рассмотреть проблему бытового водоснабжения на территории округа, но и выявить представления специалистов о путях ее решения. В частности, следует отметить то, что в представлениях специалистов значительную роль играют

стереотипы принятия решений, обусловленные их опытом работы в условиях плановой экономики.

Анализ полученных результатов показал, что в сознании многих управленцев концепция централизованного планирования укоренилась настолько прочно, что при разработке многих территориальных программ по улучшению бытового водоснабжения на селе они продолжают намечать мероприятия, ориентируясь исключительно на финансовую поддержку или из бюджета региона или со стороны центра. Сохраняется преимущественно затратный подход к решению проблемы: особое значение уделяется ремонту и строительству водопроводных сетей и артезианских скважин, в основном в г. Данилово и поселках городского типа, а для сельских населенных пунктов указывается исключительно на необходимость строительства и обустройства общественных колодцев. В современных условиях кризиса такой подход, ориентированный на прямые государственные инвестиции, мало эффективен, поскольку в ближайшие годы для этого не будет достаточного количества денег. Кроме того, слабо учитываются возможности людей, особенно в деревнях и поселках, самим улучшать свое обеспечение водой.

Таким образом, исследования показали, что на практике распорядитель ресурсов при принятии решений не может обращаться ко всему диапазону выбора, поскольку он располагает только определенным набором вариантов. В основе выбора наиболее рационального варианта водопользования лежат его осведомленность и сдерживающие факторы. Важную роль здесь играют и стереотипы мышления, личные представления о системе ценностей. В результате распорядители ресурсов не в состоянии не только ознакомиться со всеми возможными вариантами, но и непредвзято воспринять многие из них.

Для эффективной организации бытового водоснабжения особенно важно понять, на какие варианты обеспечения людей водой ориентированы специалисты муниципального округа. С этой целью также была применена матрица решений Уайта. Она заполнялась опрашиваемыми специалистами администрации Даниловского муниципального округа в четырех вариантах, характеризующих характер бытового водопользова-

ния по пространственному признаку: центр города, окраины и пригороды, поселки городского типа, деревни.

Эти разграничения важны, поскольку различия в плотности и организации застройки влияют на тип используемых водозаборных сооружений, методы транспортировки воды, на стоимость водопроводных и канализационных систем и обусловленную ими опасность для здоровья.

Результаты выполненной комплексной оценки, в методическом плане аналогичной оценке источников бытового водоснабжения сельскими жителями, приведены на рисунке 3 и в таблице 3. Они позволили установить следующее.

Наивысшую оценку во всех типах населенных пунктов в представлениях управленцев получили колодцы, скважины и родники. Водопровод как источник бытового водоснабжения также имеет достаточно высокий рейтинг, даже в деревнях. Поверхностные водоемы и крыши как источники воды практически не рассматриваются.

Рассматривая факторы выбора источника бытового водоснабжения в представлении управленцев, нельзя не заметить следующее:

- наивысшее значение при выборе источника бытового водоснабжения отводится качеству воды — при обосновании как отказа, так и предпочтения;
- технические возможности и экономический фактор весьма значимы. Особенно выделяется значение технических возможностей при обосновании предпочтения в выборе источника бытового водоснабжения;
- влияние других людей особенно значимо при обосновании отказа от выбора источника и минимально — при обосновании предпочтения. Это говорит о проблемах координации усилий по улучшению бытового водоснабжения в Даниловском районе и наличии значительного противодействия на личностном уровне.

Таким образом, для подходов муниципальных служащих характерна ориентация на высокие показатели воды, используемой на бытовые цели. Источники, в которых, по мнению специалистов, качество воды не соответствует современным нормативам, вообще не рассматриваются. Это нашло

Рис. 3. Суммарный рейтинг источников бытового водоснабжения в населенных пунктах (в представлениях муниципальных служащих).

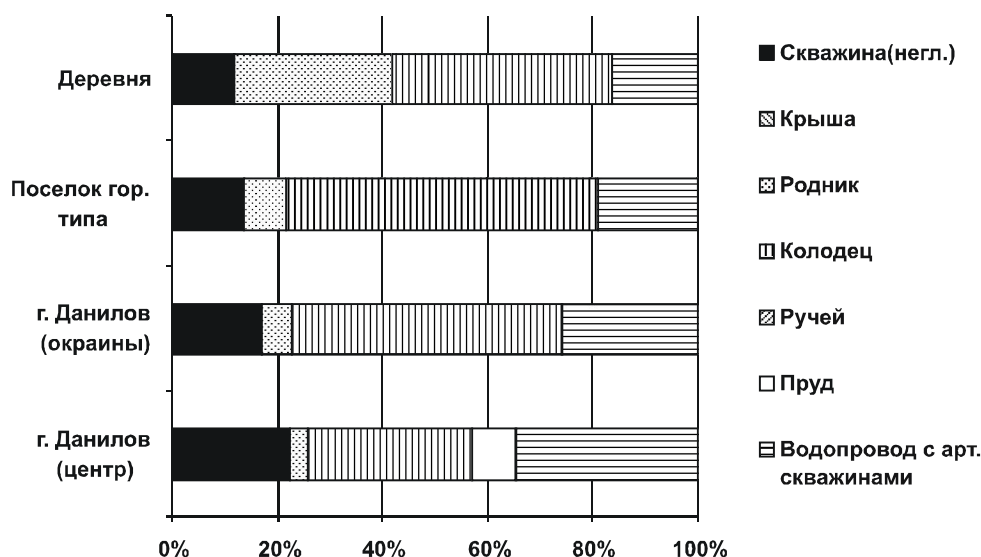


Таблица 3. Факторы выбора источников воды населением (в представлениях муниципальных служащих, удельный вес)

Наименование населённого пункта	Обоснование отказа (%)				Обоснование предпочтения (%)			
	К	Т	Э	В	К	Т	Э	В
1. г. Данилов (центр)	31	23	23	23	22	35	30	13
2. г. Данилов (окраины)	30	25	25	20	33	33	22	12
3. Поселок городского типа	28	23	23	26	54	31	15	-
4. Деревня	26	19	21	34	35	25	30	10
Всего (среднее)	29	22	23	26	36	31	24	9

свое отражение в “Программе развития агропромышленного комплекса Даниловского района Ярославской области на 1994–2000 год”, где предусмотрено строительство в поселках городского типа сетей водоснабжения и артезианских скважин и при этом не учтены другие, менее дорогостоящие, мероприятия. Таким образом, для района характерна следующая ситуация: с одной стороны, ориентация исключительно на соблюдение нормативов качества воды на уровне (а в чем-то и выше) европейских заставляет строить скважины, установки доочистки, очи-

стные сооружения и т.д., с другой — наличие экономической невозможности реализации этих нормативов сегодня. При этом мероприятия, которые могут реально улучшить бытовое водопользование на селе, дешевы и технически осуществимы, практически не рассматриваются в программах развития, поскольку не ориентированы на достижение высоких нормативов. Подобные суждения о выборе решений в области бытового водоснабжения на селе неизбежно должны находить свое подтверждение в представлениях людей о ценности воды.

Ценность воды для потребителей в бытовом водопользовании на селе

Определение ценности воды для потребителей представляет один из важнейших элементов в территориальном планировании. Без него невозможно эффективное применение практически любых методов управления водопользованием. Кроме того, необходимость учета этого параметра предусматривает новый подход в статистике (методы интегрированного экономического и экологического учета), поддержанный Конференцией Организации Объединенных Наций по Среде и Развитию (Рио-де-Жанейро, 1992). Повестка дня 21, принятая этой конференцией, включает в себя программу в области «Установление систем для интегрированного экологического и экономического учета» (§§ 8.41–8.54). В Руководстве ООН по интегрированному экологическому и экономическому учету (*Integrated Environmental and Economic Accounting*, 1993) отмечается, что методы прямой нерыночной оценки (условной, субъектной) особенно успешно могут применяться в случае оценки качественного (и количественного) использования естественной среды как общего потребительского товара (Pearce, Markandya и Barbier, 1989; Johansson, 1990; Schulz и Wicke, 1987). Поэтому при определении ценности воды для потребителей нами был использован именно такой подход, когда прямая оценка выгод (или потерь), связанных с экономическими функциями среды, выполняется посредством опроса людей относительно денежной цены этих функций. Другими словами — нами выяснялось, сколько жители исследуемых деревень готовы платить, чтобы у них в доме была чистая питьевая вода и вода на бытовые цели. Опрашивались, как правило, женщины, ибо именно они в большинстве семей решают вопрос, водой какого источника пользоваться, и регулируют расходы на повседневные бытовые нужды.

Результаты опроса показали, что готовность платить за наличие чистой воды в доме выражали не более 10% жителей обследованных населенных пунктов. В основном это люди, проживавшие ранее в городах или сегодня проживающие в поселке Семлово. Практически все коренные жите-

ли деревень (даже имеющие артезианскую скважину) и многие городские жители, постоянно проживающие летом в деревнях, говорили, что платить не будут вообще — ни много ни мало. Аргументация отказов была весьма разнообразной (неверие, что привезут воду хорошего качества, ограниченность в средствах и т.д.). Но в процессе беседы практически все респонденты высказывали мнение, что вода всегда была бесплатной и общей. Очевидно, такая позиция во многом связана с традициями общинной собственности на землю и общинным опытом бытового водопользования на селе.

Те немногие респонденты, которые согласились рассматривать вопрос о получении чистой воды в дома за плату, четко разделяли воду на питьевую и используемую на хозяйственные цели. Часть опрошенных женщин говорили, что готовы платить только за очень чистую и вкусную питьевую воду в небольшом объеме — 15–20 литров в сутки, отмечая что 10 тыс. руб. в месяц — это максимально возможная плата за питьевую воду включая доставку (то есть около 20 рублей за литр в ценах 1996 года). Другие выражали желание получать большое количество воды на хозяйственные нужды и для скота — 200–300 литров в сутки, а питьевую воду — брать, как и раньше, из колодца или родника. Некоторые при этом говорили об особом вкусе и даже о целебных свойствах воды из традиционных источников питьевой воды («мирской» родник в поселке Семлово, «лечебный» колодец в деревне Романцево и т.д.). Максимально возможная денежная цена воды на хозяйственные нужды называлась на уровне 20 тыс. руб. в месяц или 2–3 рубля за литр.

Таким образом, изучение ценности воды для потребителей в бытовом водопользовании на селе с использованием метода прямой нерыночной оценки позволяет сделать следующие выводы:

- полученная условная максимальная цена воды в настоящее время крайне занижена и составляет за питьевую воду не более 20 рублей за литр и хозяйственную — менее 2–3 рублей за литр. Нужно также учитывать, что вообще готовность платить высказали менее 10% опрошенных. В такой ситуации планировать развитие дорогостоящих водопроводных сетей, артезианских скважин

возможно, лишь отдавая себе отчет в том, что дотации на безвозвратной основе потребуются не только на строительство, но и на постоянную эксплуатацию этих сооружений водоснабжения. В случае передачи их в общинное управление они не будут эксплуатироваться, поскольку люди в этом случае предпочтут перейти к традиционным и более дешевым колодцам, родникам и т.д.;

■ введение со стороны органов власти платы за потребление воды на бытовые цели на селе для улучшения качества воды и наполнения бюджета не только технически трудно реализуемо и не приведет к уменьшению потребления воды и получению дополнительных средств на решение проблем водопользования (что можно ожидать в городах), а, скорее всего, вызовет смену источника на более доступный с худшим качеством воды, что нанесет вред здоровью и усугубит санитарно-эпидемиологическую ситуацию;

■ традиции общинного отношения к воде на селе как к общественно доступному, принадлежащему всем и поэтому бесплатному ресурсу достаточно сильны. Их нельзя не учитывать при выработке политики в области бытового водоснабжения в центральных районах России. Особенно это важно при попытках использования эффективных в странах западной традиции методов государственного управления, где частная собственность на землю, а значит и на доступ к большинству источников бытового водоснабжения, существует столетия. Любое механическое копирование методов управления этих стран при организации водоснабжения на селе не приведет к желаемым положительным результатам.

Литература

1. Уайт Г., Уайт Э., Бредли Д. Бытовое водоснабжение в Восточной Африке // Г. Уайт. География, ресурсы и окружающая среда. Избранные статьи: Пер. с англ - М., Прогресс, 1990. С.352-381.
2. Beckenbach, F., U. Hampicke und W. Schultz (1989). Möglichkeiten und Grenzen der Monetarisierung von Umwelt. Schriftenreihe des IOW (Berlin), 20/88.

Выводы

1. Управление бытовым водоснабжением на селе в условиях староосвоенных регионов России может быть эффективным только при условии, что проводимые реформы будут опираться на традиции и опыт выбора источника сельскими жителями.

2. Анализ субъектного фактора при оценке одного из важнейших видов использования окружающей среды — бытового водоснабжения — делает более понятным не только выбор вариантов принимаемых решений, но и дает возможность прогнозирования реакции водопользователей на применение методов государственного регулирования в конкретных социокультурных и этнокультурных условиях.

3. Методы прямой нерыночной оценки (условной, субъектной оценки) могут и должны применяться в случае оценки качественного (и количественного) использования естественной среды как общего потребительского товара. Особенно это необходимо при разработке программ охраны окружающей среды и использования природных ресурсов на территориях с традиционной культурой.

4. В условиях кризиса ориентация на крайне жесткие нормативы качества окружающей среды на практике может только затормозить принятие реальных мер по улучшению бытового водоснабжения на селе, поскольку направление скудных ресурсов на единичные дорогостоящие мероприятия оставит без внимания многие реальные меры, которые можно реализовать, стимулируя и поддерживая инициативу местных жителей по улучшению своего бытового водоснабжения.

3. Integrated Environmental and Economic Accounting. Interim version. (United Nations publications, Sales No. E.93.XVII.12). S 182.
4. Johansson, P. O. (1990). Valuing environmental damage. Oxford Review of Economic Policy, vol. 6 (1), pp. 3+4-50.
5. Olinger, Colleen E. 1970. Domestic water use in the Espanola Valley, New Mexico:

- As study in resource decision making. M. A. thesis, Department of Geography, University of Chicago.
6. Pearce, D., A. Markandya and E. Barbier (1989). *Blueprint for a Green Economy*. London: Earthscan Publications, Ltd.
 7. Schulz, W. und Wicke L. (1987). *Der oekonomische Wert der Umwelt*. Zeitschrift fuer Umweltpolitik und Umweltrecht, vol. 10, No. 2, pp. 109-155.
 8. United Nations Conference on Environmental and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, vol. 1, *Resolutions Adopted by the Conference* (United Nations publications, Sales No. E.93.1.8), resolution I, annex II, para. 8.42.

Гуманизация денежных оценок природных ресурсов и экосистемных услуг как важнейшее направление учета социокультурных особенностей территорий в природоохранном управлении

Г.А. Фоменко, М.А. Фоменко, К.А. Лошадкин

В последнее время приходит все большее осознание влияния социокультурных особенностей на территориальное развитие и охрану окружающей среды. Одним из наиболее перспективных направлений, позволяющих учесть эти особенности при принятии решений по экономическому развитию, следует назвать гуманизацию денежных оценок (определение ценности) природных ресурсов. Это достигается путем дополнения общепринятых рыночных оценок денежными оценками ценности природных ресурсов и экосистемных услуг, выполненными на основе представлений людей, проживающих на конкретных территориях, а также об экологической ценности и социальной значимости тех или иных природных объектов, ценности культурного и природного наследия.

Такое внимание к необходимости новых подходов к денежным оценкам природных ресурсов и экосистемных услуг вызвано тем, что управление охраной окружающей среды, нацеленное на достижение устойчивого, ориентированного на человека, развития, несовместимо с принижением роли ресурсов окружающей среды при принятии экономических решений. Недооценки природных богатств как на национальном уровне, так и на отдельных территориях неизбежно ведут как к стратегическим, так и тактическим ошибкам в планировании развития, при проведении политики охраны окружающей среды и, в конечном счете, к ошибкам при принятии любых управленческих решений. Денежные оценки природных ресурсов и экосистемных услуг, учитывающие социокультурные и этнические особенности территории, способствуют решению задач управления охраной окружающей среды, обеспечивая более точный учет реальных затрат и выгод принимаемых

решений посредством количественного определения поправки на специфическую (неэкономическую) ценность. Такие денежные оценки создают более широкую и адекватную основу для учета ресурсов территории, позволяют корректировать экономические показатели развития. Они предоставляют базу для планирования налогов, сборов, субсидий, льгот и других финансовых мер, необходимых для проведения политики охраны окружающей среды, рационального природопользования.

Следует подчеркнуть, что оценка использования естественных богатств в условиях реальных рынков — одна из наиболее трудных задач в экологическом учете и статистике (см., например, Beckenbach, Hampicke and Schulz, 1989; Pearce, Markandya and Barbier, 1989, гл.3). Складывающиеся на рынках цены не отражают стоимость природных ресурсов адекватно их эколого-социально-экономической значимости: только часть потенциальной ценности ресурсов отражена в рыночных ценах, в то время как остальная часть (издержек и выгод) не может быть легко выявлена в рыночных процессах. Цены, складывающиеся на реальных рынках, не отражают истинные социальные издержки и выгоды использования ресурсов. Они вводят в заблуждение относительно дефицитности ресурсов, не учитывают традиционные представления жителей конкретных территорий о ценности того или иного ресурса, целесообразности того или иного вида природопользования. Например, очень часто выгоды от экономической деятельности (например, вырубка леса из-за ценности древесины) воспринимаются как значительные, а выгоды от лесозащиты (то есть отказ от вырубки леса) — как незначительные. В результате защищаются мень-

шие природные территории, чем было бы в случае полного учета всех выгод и издержек, связанных с каждым альтернативным использованием природных ресурсов. (Dixon и Sherman, 1990, p. 3).

В реальных условиях вне совершенных рынков (которые возможны только в теории) «сбои» рыночной системы, неверные сигналы рынка приводят к принятию неправильных решений по охране окружающей среды. «Сбои» рынка обусловлены следующими основными факторами:

- отсутствие цен на многие природные блага и отсутствие соответствующих рынков. Так, чистый воздух, красивый пейзаж и др. на рынке не покупаются и не продаются;
- общественный характер многих природных благ, в результате чего взимать за них плату либо крайне затруднительно либо вовсе невозможно;
- наличие значительных внешних эффектов (экстерналий) — последствий (как правило негативных), наступающих для других сторон в результате того или иного действия, которое не учитывалось лицом, его совершившим;
- неизбежность транзакционных издержек — затрат и трудностей, связанных с необходимостью принятия и выполнения соглашений и условий в ходе совместного использования природных ресурсов (затраты времени, сил, расходы на получение информации и т.д.);
- нечеткое определение прав собственности на природные ресурсы;
- неопределенность, обусловленная недостаточным знанием экологических последствий хозяйственной деятельности;
- недальновидность, предпочтительное рассмотрение, учет краткосрочных последствий и недоучет долгосрочных интересов;
- необратимость экологических процессов.

Определение экономической ценности природных ресурсов с учетом поправок на неэкономическую ценность базируется на неоклассической экономике благосостояния (Pigou, 1920; Hicks, 1939), рассматривающей общее благосостояние общества и оценивающей альтернативные проекты или мероприятия на основании изменений в общественном благосостоянии. Кроме того, сравнительно недавно появились новые способы, с помощью которых можно учесть неэкономические ценности при денежной оценке природных ресурсов (в том числе методы субъективной оценки стоимости и др.), а также оформившийся в последние годы научный инструментальный квалитетрии позволяют более точно оценивать природные ресурсы и выражать количественно и качественно факторы, которые ранее вообще не принимались во внимание или учитывались недостаточно.

Целесообразность применения гуманизированных подходов отражена в документах международных организаций. Так, опубликованное ООН «Руководство по интегрированному экологическому и экономическому учету» (Integrated Environmental and Economic Accounting, 1993) при оценке естественных богатств рекомендует три основных метода оценки: рыночная; прямая нерыночная (например, понятие готовности платить); косвенная нерыночная (например, данные об издержках).

Результаты исследований, выполненных в 1996–2000 годах в Ярославской области¹ с использованием новых методов денежных оценок (начиная с уровня муниципального образования), дали возможность сделать выводы о денежных показателях использования эколого-ресурсной базы. Кроме того, они позволили сформулировать первые предложения по повышению эффективности охраны окружающей среды, совершенствованию системы налогообложения природных ресурсов, пред-

¹ Исследования, направленные на изучение воздействия этнокультурного фактора на принятие решений в управлении природопользованием, выполнялась при поддержке РГНФ (проект 96-02-02108). Кроме того, были использованы результаты работ, выполненных в соответствии с Соглашением о денежной оценке природных ресурсов в Ярославской области между Правительством области, Ярославским межрегиональным государственным научно-производственным предприятием кадастров природных ресурсов Госкомэкологии РФ (НПП «Кадастр») и Гарвардским институтом международного развития Гарвардского университета (ГИМР) по созданию в Ярославской области рыночно-ориентированной системы оценки природных ресурсов, совместимой с системой ООН, как важной составной части реформы налогообложения природных ресурсов.

ставляющие интерес и для других регионов России.

Водные ресурсы

Оценки воды, особенно в сельских районах и малых городах России, занижены и не соответствуют уровню большинства стран с развитой рыночной экономикой. Это обусловлено не только господством в прошлые десятилетия подходов планово-командной экономики, в результате которых сложилась система налогообложения, не ориентированная на сохранение и рациональное использование водных ресурсов, но и более глубокими структурными особенностями развития, в первую очередь *традиционным общинным отношением большинства людей к воде*. Этого нельзя не учитывать при планировании политики в сфере водопользования и проведении коммунальной реформы, поскольку значительную роль в формировании мировоззрения сельского населения России, его отношения к природным богатствам играла крестьянская община. В комплексе социальных представлений крестьянства России XVIII–XIX веков взгляды на общину, ее возможности и функции, ее права, обязанности и т.д. занимали видное место. В рамках «мира» проходила жизнь крестьянина, дела общины были для большинства единственной сферой приложения общественной деятельности и выражения гражданских чувств. Выступать вместе с «миром» и от имени «мира», когда нужно защитить свои интересы — эта тенденция коллективного сознания красной нитью проходит через всю массу исходивших от крестьян документов: челобитных (прошений), общественных приговоров, доверенностей и др. Организующая роль общины как в повседневных хозяйственных и соционормативных вопросах, так и в периоды обострения противоречий с господствующим классом, достаточно четко осознавалась самим крестьянством.

Традиционное отношение людей к воде как к всеобщему благу особенно существенно, поскольку именно представления людей о бесплатности воды в наибольшей степени будут сдерживать проведение коммунальной реформы. *В сложившихся условиях коммунальная реформа не может быть проведена в сжатые сроки, а дифференцированный подход с учетом готовности лю-*

дей платить за воду должен предполагать значительные усилия по повышению ценности воды в представлениях людей.

Имеются существенные различия в оценках воды, используемой в бытовых целях, на селе и в городе. Поселки городского типа занимают промежуточное положение. В этих условиях при разработке подходов по налогообложению в сфере водопользования целесообразна разработка налоговой политики, дифференцированной по трем уровням. Кроме того, при решении проблем водоснабжения особенно важно изучать и учитывать мнение женщин. Так, полевые исследования в Даниловском муниципальном округе показали, что мужчины как правило отказывались вести разговор о воде, перепоручая это женщинам. Как показывает И.Н. Белобородова, такая ситуация имеет глубокие этнокультурные корни: можно «...предположить устойчивое представление о воде как преимущественно женском пространстве» (1997).

Для улучшения бытового водоснабжения в малых городах России в современной ситуации, которую можно охарактеризовать как «ловушка низкоуровневого равновесия» (плохая работа коммунальной службы приносит ничтожно малый доход, тем самым обеспечивая дальнейшее низкокачественное обслуживание), *особое внимание следует обратить на оценку возврата средств при разработке механизма финансирования и кредитования водопользования*. Исходя из сложившейся социально-экономической и политической ситуации, а также учитывая стереотипы принятия решений природопользователями, этот механизм на первом этапе должен предусматривать:

- повышение (возможно, не более чем в два раза) тарифов платы за воду;
- изменение механизма дотационного финансирования службы коммунального хозяйства. В ряде стран в подобной ситуации было эффективным дотирование целевых кредитов, выдаваемых жителям населенных пунктов на подключение к водопроводным сетям (или предоставление ссуд). В цену подключения закладывались затраты на ремонт и эксплуатацию сетей, улучшение качества воды (Индия, Филиппины и др.). В этом случае существенно повышается контроль со стороны абонентов

за качеством обслуживания и использованием средств;

- следует также рассмотреть вопрос о расширении спектра платных услуг (таких как, например, установка и эксплуатация индивидуальных установок доочистки). Исследования показали, что такой вид деятельности будет иметь спрос у наиболее состоятельных жителей малых городов;
- целесообразно выполнить исследования по экономической целесообразности продажи в городе особо чистой питьевой воды как продукта питания с дотацией из бюджета города вместо решения проблемы доведения качества всего объема водопроводной воды до высоких питьевых параметров.

В поселках городского типа в современных условиях (акционирование хозяйств, обнищание населения и т.д.) старая система организации водоснабжения практически разрушена. Муниципальная служба коммунального хозяйства при существующих ценах на энергоносители и тарифах за водопользование практически не в состоянии обслуживать существующие водопроводные системы. Требуется разработка новых экономических механизмов в водопользовании. Особенно важно определить поселки, где экономически возможно поддержание сетей в рабочем состоянии в ближайшее десятилетие, а также населенные пункты, где в новых экономических условиях неизбежен переход к традиционным источникам водоснабжения. *Восстановлению и содержанию традиционных водоисточников следует уделить особое внимание, чтобы избежать локальных кризисов в водоснабжении.*

Для улучшения водоснабжения в деревнях целесообразно сосредоточить усилия на *содержании имеющихся водоисточников*, для чего возможно:

- увеличение «водных сборов» с их целевым использованием именно на решение проблем организации бытового водоснабжения на селе. Особое внимание при этом следует уделить целесообразности введения значительно более высокой платы за воду со стороны «дачников», не проживающих зимой, и разработке системы льгот для местных жителей, фактически круглогодично обслуживающих водоисточники;

- рассмотреть вопрос о целесообразности создания добровольных фондов при местных администрациях.

Кроме того, при решении вопросов приватизации земли (или передачи ее в аренду) в обязательном порядке необходимо принимать во внимание вопрос доступа к источникам воды.

Учитывая большие различия в обеспечении людей водой в сельских населенных пунктах и в городе, при разработке программ водопользования и планировании коммунальной реформы *в качестве предпроектных проработок необходимо выполнять подобные исследования состояния водоснабжения, соотношения прав собственности в этой сфере, а также денежные оценки воды (в том числе косвенные, субъективные, основанные на готовности людей платить), которые отражают социо-культурные и этнические особенности и позволяют учесть неэкономические ценности.*

Лесные ресурсы (древесина)

Денежные оценки леса как источника древесины в настоящее время занижены. В значительной мере это вызвано резким падением уровня жизни сельских жителей, повышением тарифов на транспортные перевозки, а значит падением платежеспособного спроса на древесину, особенно лиственных пород. В регионах России фактически сложились две системы цен на древесину. Одна из них основана на официально зарегистрированной отпускной цене леса в лесозаготовительных организациях-монополистах, другая базируется на ценах нелегального рынка. Цены нелегального рынка во многом обусловлены доступностью леса как ресурса по самым заниженным ценам и значительным ослаблением контроля за сохранностью лесов. Так, по предварительным экспертным оценкам специалистов лесного хозяйства, до 20% леса в обследованном Даниловском муниципальном округе в 1997 году потреблялось бесплатно. Серьезным фактором, стимулирующим вырубку лесов, является резкое падение уровня жизни сельского населения, а также прибыльность нелегальной продажи леса, особенно хвойных пород.

Заниженные денежные оценки леса также связанные с социокультурными особен-

ностями, которые характеризуются традиционным для сельских жителей Ярославской области восприятием леса как общего ресурса, и, в то же время, достаточно отстраненным отношением к нему как к чуждому, противостоящему дому (Белобородова, 1997). Проведенные полевые исследования показали, что сегодня лес воспринимается жителями деревень не столько как общий ресурс, который надо совместно охранять, а как ничейный, бесхозный, одновременно, доступный для использования.

Выполненные денежные оценки леса еще раз подтвердили, что требуется разработка специальных мер вывода лесного комплекса региона из кризиса. Стандартные подходы затратного типа, попытки простого ужесточения контроля сегодня для условий Ярославской области не подходят. Основным условием вывода лесного комплекса из кризиса является восстановление платежеспособного спроса на лес. При сравнительно невысоком качестве большинства лесов области прямые дотации на лесовосстановление не могут дать значительного эффекта. В такой ситуации может быть эффективна государственная поддержка углубленной лесопереработки на северо-востоке области (Первомайский, Даниловский и другие муниципальные округа), особенно налаживание производства фанеры, пользующейся повышенным спросом на мировом рынке. Такой подход, с одной стороны, стимулирует платежеспособный спрос на древесину лиственных пород, с другой — обеспечивает занятость более тысячи человек. Опыт других регионов России (Костромская, Пермская области, Хабаровский край) показывает, что создание предприятия по производству фанеры *при правильной территориальной политике* будет обладать эффектом множителя, то есть будет способствовать развитию всего лесного комплекса, позволит изыскать деньги на воспроизводство лесов, а также на развитие социальной сферы.

В сложившихся кризисных условиях, когда фактические заниженные денежные оценки лесов стимулируют колониальный подход к их эксплуатации, а стереотипы при-

нятия решений в лесопользовании способствуют этому, важно не допустить активизации процесса разворовывания леса. Эффективное государственное регулирование позволит также получить дополнительные финансовые ресурсы для восстановления лесов. В связи с этим следует обратить внимание на разработку и внедрение комплекса мер по увязке социальной поддержки сельского населения с вопросами охраны лесов. Так, в Коста-Рике² во время кризиса в конце 60-х годов дотации сельским жителям выплачивались в увязке с отказом последних от нелегальных рубок лесов. Хотя это и не могло кардинально исправить ситуацию, однако несколько снизило нагрузку на леса вблизи деревень. Ощутимый положительный результат был получен только в 80-х годах, когда значительно повысился уровень жизни большинства сельских жителей, в результате новой политике комплексного развития негородских территорий.

Рекреационные ресурсы

В качестве объекта рекреации был исследован памятник природы «Горушка» — сосновый бор, примыкающий к городу Данилову. Горушка играет значительную роль в жизни города: это любимое место отдыха горожан (не только летом, но и зимой); здесь традиционно проводятся городские общественно-культурные мероприятия; с Горушкой у многих связаны теплые воспоминания детства. Здесь же расположен старинный собор (в настоящее время требующий серьезной реконструкции), что придает этому Месту особый духовный статус. Все это отчетливо проявилось с ходе опросов жителей города Данилова с целью выяснения стоимости существования Горушки на основании субъективных оценок (готовность платить за содержание этого объекта в ухоженном и привлекательном виде).

Выполненные работы позволили сделать следующие выводы.

Даже в условиях неразвитых рынков возможна и целесообразна денежная оценка рекреационных ресурсов, в том числе с использованием субъективных методов, по-

² По данным ООН за 1998 год, по показателю индекса человеческого развития (ИЧР) Коста-Рика находится на 45 месте в мире, Российская Федерация — на 71 месте (Доклад о развитии человека за 1999 год, Нью-Йорк, Оксфорд, 1996, С. 270).

звляющих учитывать неэкономические ценности.

Денежная оценка памятника природы Горушка по ценности существования на основе готовности платить (в год) превышает прямую рыночную оценку (рассчитанную по экологической ценности древесины при полной вырубке). Таким образом, даже гипотетическая полная вырубка соснового бора на Горушке и последующая продажа древесины с целью получения дополнительных поступлений в муниципальный бюджет не будет оправданной, поскольку бор в течение только одного года фактически оказывает жителям города Данилова экосистемных услуг на сумму, превышающую ценность полной вырубке.

Денежная оценка ценности Горушки неодинакова в разных районах Данилова. Наиболее высокие показатели были выявлены среди людей, проживающих в непосредственной близости от Горушки; по мере удаления ее значение (как и готовность платить) несколько снижается. Этот вывод представляется весьма существенным для организации механизма охраны и рационального использования этого объекта рекреации.

В ходе оценочных работ выявилось наличие двух составляющих экономической ценности: готовность платить в денежном выражении и в форме трудовых затрат, что достаточно объективно для сложной социально-экономической ситуации в городе.

Полученный результат не только позволяет говорить об активной позиции людей по отношению к вопросам сохранения Горушки как объекта рекреации, но и показывает пути создания реального механизма содержания этого особо охраняемого природного объекта:

- введение специального целевого сбора, который следует устанавливать в индивидуальном порядке, или выделение этого сбора отдельной строкой в общей структуре единого коммунального сбора. Размер возможно дифференцировать по зонам города Данилова;
- направление полученных средств не столько на прямое финансирование вы-

полнения работ службой лесного хозяйства, сколько на организацию добровольного труда жителей (субботников и т.п.), особенно с близлежащих к рекреационному объекту территорий;

- введение общественного гласного контроля за формированием и использованием целевого сбора и создание комиссии наблюдателей из наиболее авторитетных жителей города;
- организация постоянной информационной кампании по разъяснению важности и значимости рекреационного объекта для жителей, а также по освещению практических результатов общественно значимого добровольного труда.

* * *

Первые результаты денежных оценок природных ресурсов показали, что применение совместимых с системой эколого-экономического учета ООН, подходов дает реальную возможность на практике учитывать поправки на специфическую (неэкономическую) ценность, лучше учитывать социокультурные особенности территории при принятии управленческих решений, тем самым повышая эффективность управления охраной окружающей среды.

Кроме того, стало очевидно, что работа по денежной оценке природных ресурсов и экосистемных услуг не только практически осуществима, но и крайне необходима в разнообразных условиях регионов России при разработке планов развития территорий и организации управления охраной окружающей среды. Такая работа должна начинаться снизу, с уровня муниципальных образований. Только после того, как будут получены достоверные исходные результаты относительно наличия природных ресурсов и их денежных оценок, можно переходить к анализу на региональном и федеральном уровне. Денежные оценки природных ресурсов, выполненные с использованием гуманизированных методов, позволяющих учитывать неэкономические ценности, должны занять достойное место в анализе развитых территорий с позиций устойчивости.

Литература

1. Белобородова И.Н. Традиции жизнеобеспечения: пространственно-временной аспект. В составе отчета в Российский Гуманитарный Научный Фонд по проекту 96–02–02108.
2. Ларсон Б. Введение в понятия и методы экономической оценки ресурсов окружающей среды / в сборнике Управление природопользованием для устойчивого развития / НПП “Кадастр”. Ярославль. – 1997. С. 121–130.
3. Заключительный отчет по выполнению соглашения о денежной оценке природных ресурсов в Ярославской области. Ярославль – Москва: 1997. – 142 с.
4. Маркандиа А. (1996). Зеленый учет для Европы: анализ четырех конкретных случаев. Европейская Комиссия, DGXII, Брюссель.
5. Маркандиа А. Международный опыт создания информационных систем в сфере управления природопользованием / в сборнике Управление природопользованием для устойчивого развития / НПП “Кадастр”. Ярославль. – 1997. С. 131–139.
6. Мэри Лин. Меняя внутренний и внешний мир. “Наша планета”, ЮНЕП, Т. 8, №2, 1996, С. 16.
7. Перелет Р. Экономика и окружающая среда. Англо-русский словарь-справочник. Научный редактор А. Маркандиа / Гарвардский институт международного развития. – М.: 1996. –120 с.
8. 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. Китинг М. – Женева: 1993. – 69с.
9. Уайт Г., Уайт Э., Бредли Д. Бытовое водоснабжение в Восточной Африке // Г. Уайт. География, ресурсы и окружающая среда. Избранные статьи: Пер. с англ – М., Прогресс, 1990. С. 352–381.
10. Управление природопользованием для устойчивого развития. Сборник статей / НПП “Кадастр”. Ярославль. – 1997. – 200 с.
11. Учет и социально-экономическая оценка природных ресурсов. Сборник аналитических и нормативно-методических материалов. /Департамент экономики и финансов Минприроды России.– М.: НУМЦ Минприроды России, 1996. – 284 с.
12. Фоменко Г.А. Денежные оценки природных ресурсов как важнейшее условие устойчивого развития в России / в сборнике Управление природопользованием для устойчивого развития / НПП “Кадастр”. Ярославль. – 1997. С. 140–146.
13. Beckenbach, F., U. Hampicke und W. Schultz (1989). Möglichkeiten und Grenzen der Monetarisierung von Umwelt. Schriftenreihe des IOW (Berlin), 20/88.
14. Dixon, J.A. and P.B. Sherman, “Valuing the Benefits”, The Economics of Protected Areas: A New Look at the Benefits and Costs, Washington D.C.: Island Press, 1990, p. 24–49.
15. Integrated Environmental and Economic Accounting. Interim version. (United Nations publications, Sales No. E.93.XVII.12). S 182.
16. Pearce, D., Markandya, A. and Barbier, E., Blueprint for a Green Economy, Farthscan, London, 1989.

Денежные оценки природных благ в анализе регионального развития

Г.А. Фоменко, М.А. Фоменко

Система цен в условиях рынка служит основным механизмом, который регистрирует последствия индивидуальных действий и выражает их в универсальной форме. Анализ изменения цен на природные блага и экосистемные услуги предоставляет важную информацию для целенаправленного воздействия на институциональную ситуацию в природоохранной сфере. В этом направлении особое значение имеют гуманизированные денежные оценки, которые не только отражают рыночные предпочтения относительно природных благ и экосистемных услуг, но и учитывают экологические и социокультурные особенности территорий, тем самым фиксируя важнейшие характеристики состояния и динамики ценового пространства на конкретных территориях. Поэтому их использование в анализе в качестве индикаторов социально-экономического развития может быть полезно для выявления и оценки тенденций в направлении устойчивого развития страны, регионов и локальных территорий. Актуальность таких индикаторов обусловлена также тем, что в ближайшие годы развитие России будет характеризоваться существенно возрастающей нагрузкой на природные ресурсы. Это влечет за собой угрозу расширения территорий экологического и социального бедствия в результате истощения базовых природных ресурсов развития, ликвидации особо охраняемых природных территорий, зон рекреации, памятников природного и культурного наследия.

Основным направлением экологизации денежных оценок в условиях рынка является интернализация экстерналий (максимально широкий учет различных аспектов использования природных благ и экосистемных услуг), о чем существует достаточ-

но широкое согласие (Маркандиа, 1997; Бобылев, 1999, Диксон и др., 2000 и др.). При этом в качестве важнейшей задачи рассматривается ориентация на показатели, характеризующие представления людей (пользователей) о внеэкономической (экологической, социальной, культурной и т.д.) ценности природных благ и экосистемных услуг. Именно такой подход положен в основу методологии эколого-экономического учета, которая в 90-е годы 20 века стала активно разрабатываться под эгидой ООН (Комплексный экологический и экономический учет, 1994; Integrated environmental and economic accounting, 1998, 2000). Базируясь на теории полной экономической ценности, эта методология объединяет три основных подхода к оценке природных благ и экосистемных услуг: рыночная прямая оценка (основана на фактическом доходе, который приносит использование природных благ и определяется на основе рыночных цен, тарифов, платежей и т.д.); нерыночная прямая оценка (базируется на субъективных представлениях пользователей природных благ о ценности последних и определяется на основе данных о готовности пользователей платить за их сохранение); нерыночная косвенная оценка (по фактическим затратам пользователей в связи с ущербом или в связи с соблюдением определенных стандартов). Все эти оценки, дополняя друг друга, позволяют в значительной степени компенсировать «провалы» рынка, связанные с недооценкой в экономике многих природных благ и экосистемных услуг.

На уровне ООН развитие системы эколого-экономического учета (СЭЭУ) названо одним из основных направлений формирования новой этики управления в 21

веке¹. Эта система рассматривается в качестве важнейшего инструмента анализа развития стран и регионов, поскольку позволяет изучать движение денежных потоков в природопользовании, а также изменения в структуре цен на природные блага и экосистемные услуги на различных уровнях территориальной организации. Новые подходы, ориентированные на выявление и включение в процесс принятия решений мотивации пользователей, — одно из главных направлений смягчения последствий глобализации для локальных сообществ, борьбы с экологической нищетой, профилактики и урегулирования конфликтов в сфере природопользования во многих странах мира. Это в полной мере соответствует требованиям «Повестки 21», принятой странами — членами ООН в Рио-де-Жанейро² и Решению Генеральной Ассамблеи ООН «5 лет после РИО»³.

В настоящей статье предпринята попытка обобщения результатов экспериментальных работ в Российской Федерации по адаптации в региональных условиях методологических подходов ООН⁴. Особый акцент в исследованиях был сделан на выявлении истощения природных ресурсов конкретных территорий (в аспекте физических и денежных показателей) с учетом потребления в секторе домашних хозяйств и на основе выявления субъективных предпочтений при использовании общедоступных природных ресурсов.

Исследования выполнялись в развитие федерального эксперимента по совершенствованию учета и социально-экономической оценке природно-ресурсного потенциа-

ла (1993 год), в ходе которого в 35 субъектах РФ под руководством Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ проводились работы по экспериментальному созданию комплексного территориального кадастра природных ресурсов (КТКПР). Изначально предполагалось, что КТКПР будет содержать данные о природных ресурсах в физических показателях и может служить основой для их оценки в структуре региональных и, в конечном счете, национальной систем эколого-экономического учета. Однако работы в рамках КТКПР были сосредоточены, главным образом, на физическом учете природных ресурсов, при относительно слабом блоке денежных оценок, а также недостаточном внимании к выявлению динамики денежных и материальных потоков в природопользовании.

Результаты выполненных работ не только показали принципиальную практическую реализуемость в регионах РФ методологии ООН по эколого-экономическому учету и востребованность полученных результатов в природоохранном управлении, но и выявили существующие пробелы в статистической и ведомственной информации — отсутствие ряда показателей, характеризующих запасы и потоки использования природных ресурсов (количественный и качественный аспекты). Стала очевидной неэффективность выполнения территориального анализа только на основе подхода «сверху вниз»; в ходе работ он был дополнен подходом «снизу вверх», предполагающим уточнение имеющихся региональных показателей о наличии природных ресурсов и об объемах их фак-

¹ Кофи Аннан «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке». Доклад на Ассамблее Тысячелетия ООН, сентябрь 2000., раздел V(E).

² «Повестка 21», глава 8 - «Учет вопросов окружающей среды и развития в процессе принятия решений», в том числе

- п. (а) - Учет вопросов окружающей среды и развития на уровне политики, планирования и управления;
- п. (б) - Создание эффективной правовой и нормативной структуры;
- п. (в) - Обеспечение эффективного использования экономических механизмов и рыночных стимулов;
- п. (д) - Создание систем для комплексного учёта экологических и экономических факторов.

³ В документах Сессии Генеральной Ассамблеи ООН «5 лет после РИО» (1997 год) впервые сформулированы 10 важнейших принципов природоохранной политики («новый энвайронментализм»). Одним из них является включение экологического фактора в базовые оценки природных ресурсов, как важнейшее условие эффективного использования рыночных механизмов в целях охраны окружающей среды и устойчивого развития.

⁴ Работы выполнялись в 1996–2001 гг. в рамках тематики НИР Ярославского государственного межрегионального научно-производственного предприятия кадастров природных ресурсов МПР РФ (НПП «Кадастр») при поддержке МПР РФ (бывшей Госкомэкологии России), администраций Ярославской, Томской, Рязанской, Калужской, Калининградской, Костромской областей.

тического потребления на уровне муниципального округа (начиная с локальных поселений и домашних хозяйств).

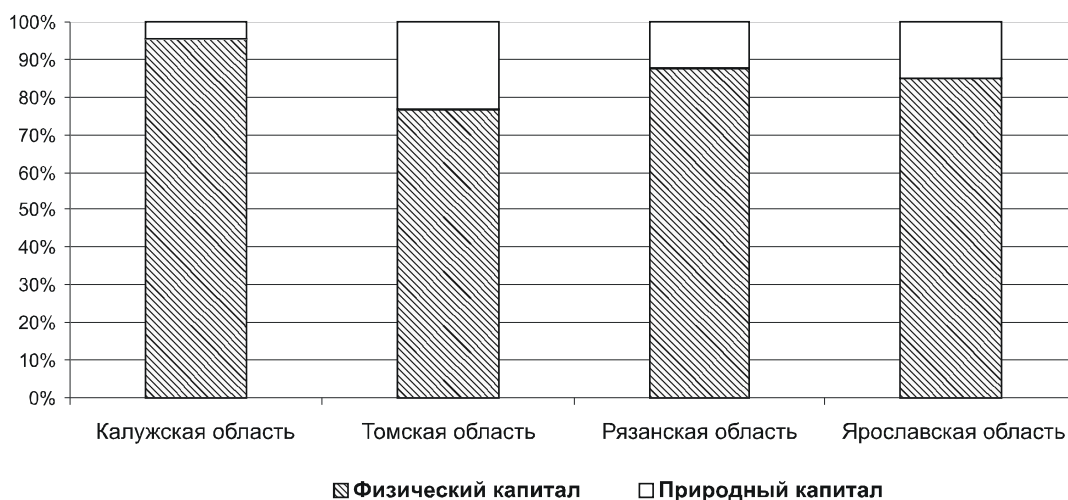
Базовой в этом направлении следует считать работу по формированию системы эколого-экономического учета Ярославской области, в результате которой на основе анализа данных о наличии и экономическом использовании основных природных ресурсов (поверхностные воды, подземные воды при заборе из систем централизованного водоснабжения, грунтовые воды при заборе воды из колодцев, сельскохозяйственные земли, древесные и недревесные ресурсы леса, рекреационные территории, охотничьи, рыбные, минерально-сырьевые ресурсы — песок и песчано-гравийная смесь, ресурсы пчел) была составлена базовая матрица СЭЭУ, определена величина природного капитала Ярославской области, рассчитаны региональные «зеленые» ВВП и ЧВП. В настоящее время работа продолжается в направлении создания матриц эколого-экономического учета в разрезе конкретных природных ресурсов региона. Аналогичные работы выполнены в Рязанской, Калужской и Томской областях, где были заполнены базовые матрицы СЭЭУ. Результаты исследований позволяют не только оценить эффективность регионального налогообложения в природопользовании и специфические для конкретного региона направления развития природо-ресурсных секторов (коммунальное

водоснабжение, лесной, минерально-сырьевой комплексы и т.д.), но и наметить основные положения стратегии развития области на основе принципов устойчивого развития. Важную информацию для этого предоставляют показатели первого и второго вариантов базовой матрицы СЭЭУ.

Первый вариант матрицы СЭЭУ в оценке эффективности природопользования. Основополагающим элементом в определении эффективности природопользования субъекта Федерации на основе первого варианта матрицы СЭЭУ является оценка природного капитала — его величина, структура и динамика.

Региональные различия в соотношениях значений природного и физического (антропогенного) наглядно проиллюстрированы на рис. 1. Такие сопоставления позволяют сделать важные выводы относительно характера и перспектив развития не только на уровне регионов, но и на уровне административных округов и федерации в целом. Так, например, природный капитал в 1996 году играл в развитии Ярославской области более существенную роль, чем в Рязанской, или Калужской областях. Это говорит о большей зависимости хозяйственной системы Ярославской области от местных природных ресурсов и важности эколого-экономического анализа для разработки мер по сохранению имеющихся запасов и повышению эффективности их использования.

Рис. 1. Доля природного капитала в сравнении с физическим по различным субъектам РФ в 1996 году



Полезные результаты для анализа регионального развития дает рассмотрение динамики соотношения природного и физического капиталов за ряд лет. Такая картина по Ярославской области за период с 1995 по 1997 годы представлена на рис. 2. За рассматриваемый период прослеживается увеличение доли природного капитала относительно физического почти на 9%, что 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 видов природных ресурсов, использование которых оказывает максимальное воздействие на его ценность.

Результаты расчета природного капитала Ярославской области (как суммарной ценности его различных компонентов) и составления на этой основе первого варианта региональной матрицы СЭЭУ за 1996 год приведены в таблицах 1 и 2. В ходе расчетов выяснилось, что по ряду природных ресурсов отсутствуют статистические и ведомственные данные: нигде не фиксируются объемы потребления и соответствующие экономические показатели по грунтовым водам (забор воды домашними хозяйствами посредством нецентрализованных источ-

ников — колодцев, родников, личных неглубоких скважин и проч.), по недревесным и рекреационным ресурсам, сектору пчеловодства. Это во многом объясняется особенностями построения и функционирования существующих систем сбора статистической и ведомственной информации, которые, будучи сформированными в условиях административно-планового хозяйства, ориентированы на обобщение данных по крупным потребителям и практически не отражают процессы в неформальном секторе экономики, в сфере домашних хозяйств и мелких частных субъектов хозяйственной деятельности. Поэтому в ходе работ возникла необходимость в уточнении показателей на основе эмпирических данных микроуровня. Аналогичная ситуация наблюдается и в других регионах. Это позволяет сделать вывод, что существующие региональные системы статистической и ведомственной информации не в полной мере обеспечивают учет всех видов природного капитала, использование которых приносит экономический доход.

Исследования позволили выявить региональные различия в структуре природного капитала (рис. 3) и приоритетные природные ресурсы, которые в наибольшей степени влияют на его ценность. Так, в Томской области большая часть природного капитала формируется за счет минерально-сырьевой базы (36386 млрд. руб., или 65% от общей ценности природного капитала); в Калужской облас-

Рис. 2. Динамика природного и физического капиталов Ярославской области (в сопоставимых ценах)

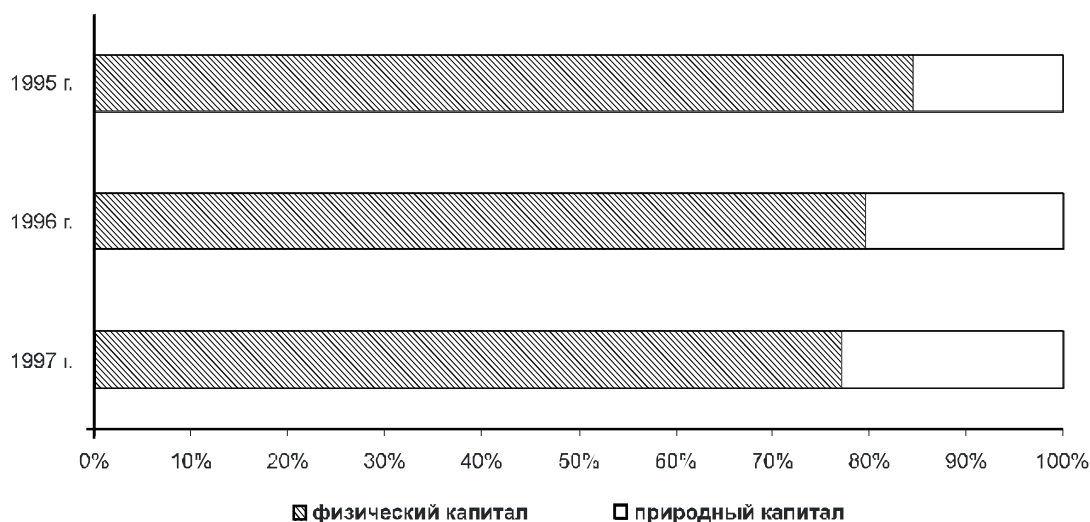


Таблица 1. Общие результаты денежных оценок природных ресурсов Ярославской области, 1996, млрд.руб.

	Водные ресурсы											ИТОГО
	Поверх- ностные	Подзем- ные	Грунто- вые	С/х . земли	Древес- ные ресурсы	Недревес- ные ресурсы	Рекреаци- онные ре- сурсы	Охотничьи ресурсы	Рыбные ресурсы	Минерально- сырьевые	Пчелы	
Запасы на начало года	16406,6	6446,33	64,3	925,75	1010,6	781,47	33,27	18,03	17,2	221,7	30	25955,25
Использование продукции отраслей												0
Внутреннее производство				13,886								13,886
Импорт												0
Использование основных активов				-13,886						-2,1	-4,5	-20,486
Чистая добавленная стоимость												0
Валовой объем производства отраслей												0
Другие изменения объемов												0
В результате принятия экономических решений	-2,65				0,707				0,153	6,6	4,5	9,31
По естественным и множественным причинам	-0,256				-0,75	257,543		-0,01	0,166			256,693
Переоценка в результате изменения рыночных цен	3166,47	1244,14	12,4	178,67	195,05	150,82	6,42	3,48	3,3	42,79	5,8	5009,34
Запасы на момент закрытия	19570,16	7690,47	76,7	1104,41	1205,61	1189,833	39,69	21,5	20,84	268,99	35,8	31224
Процент от общей суммы	62,66%	24,62%	0,24%	3,53%	3,86%	3,81%	0,12%	0,10%	0,10%	0,86%	0,10%	100%

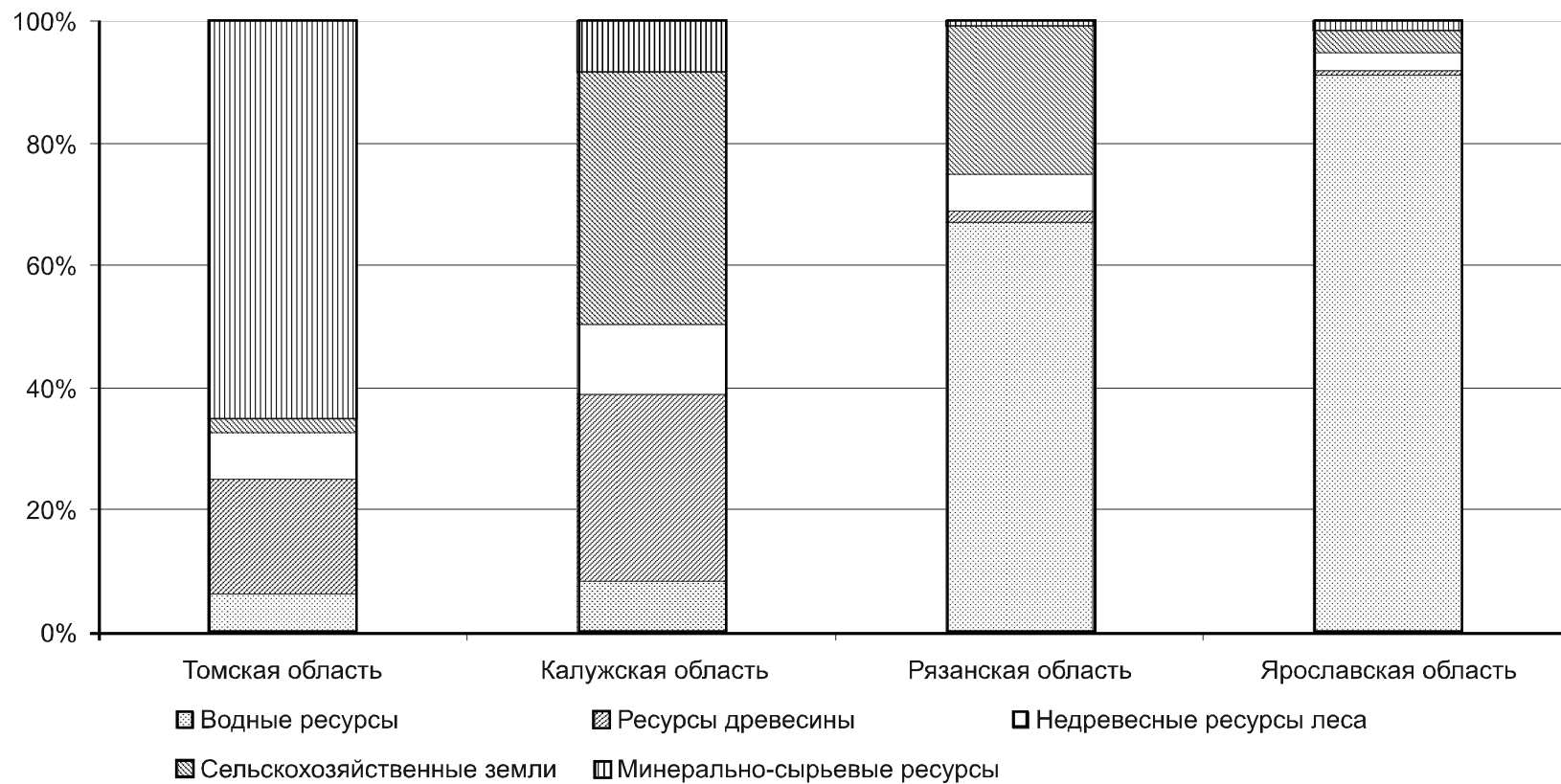
Учет природных ресурсов в России: практические исследования в Ярославской области. А. Маркандиа, Г.А. Фоменко и др., 1999 г.

Таблица 2. Комплексные счета по Ярославской области, 1996 год, млрд.руб.

		1.1. Внутреннее производство отраслей, млрд. руб.	2. Конечное потребление, млрд. руб.		3. Нефинансовые активы (использование и запасы активов), млрд. руб.			4. Экспорт	5.Общее потребление, млрд. руб.	
			2.1. Индивидуальное	2.2. Коллективное	3.1.1. Произведенные промышленные активы отраслей		3.2. Непроизведенные природные активы		Внутреннего происхождения	Иностранного происхождения
					3.1.1.1. Антропогенные	3.1.1.2. Природные				
		1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
1	Запасы на момент открытия (1)				143383	516	25955,25			
	Использование продукции отраслей (2.1)									
2	Внутреннее производство (2.1.1)	15984,114	8853	2747	4689		13,886	3,1	32607	
3	Импорт (2.1.2)									
4	Использование основных активов (3.1.1)	4356,386			-4330	-5,9	-20,486			
5	Чистая добавленная стоимость/ ЧВП (4.2.2)	12266,5								
6	Валовой объём производства отраслей (5.1)	32607								
	Другие изменения объемов (6)									
7	В результате принятия экономических решений (6.1)						9,31			
8	По естественным и множественным причинам (6.2)				-1311,2	-11,3	256,693			
9	Переоценка в результате изменений рыночных цен (7)				27673	99,6	5009,34			
10	Запасы на момент закрытия (8)				170104	598,4	31224			

Учет природных ресурсов в России: практические исследования в Ярославской области. А. Маркандиа, Г.А. Фоменко и др., 1999 г.

Рис. 3. Структура природного капитала регионов на начало 1996 года



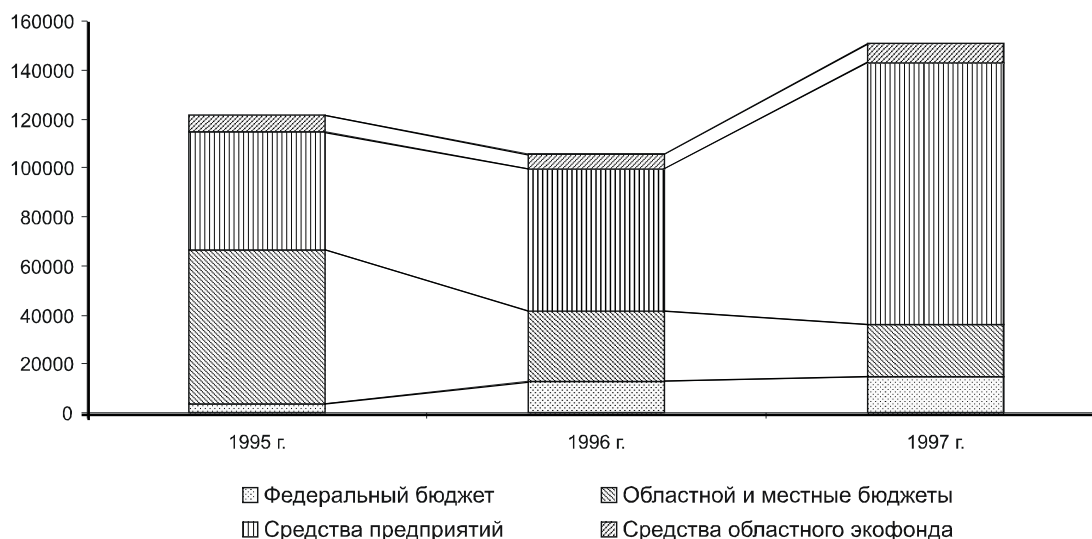
ти — за счет земель сельскохозяйственного назначения (1325 млрд.руб., или 41% от общей ценности природного капитала) и древесных ресурсов леса (984,4 млрд.руб., или 31% от общей ценности природного капитала); в Рязанской области ведущую роль играют водные ресурсы (10608,84 млрд.руб., или 67% от общей ценности природного капитала) и в меньшей степени ресурсы сельскохозяйственных земель (3830,4 млрд.руб., или 24% от общей ценности природного капитала); в Ярославской области почти весь объем капитала приходится на водные ресурсы (23431,4 млрд.руб., или 91% от общей ценности природного капитала). Проведение таких исследований, в направлении дальнейшей детализации показателей, позволяет получать важную информацию для анализа роли конкретных природных ресурсов в развитии и для последующего выбора механизмов управления природным капиталом для территорий разного уровня — регионального и федерального — с целью повышения социально-экономических выгод и минимизации экологических ущербов при его использовании.

Второй вариант матрицы СЭЭУ в оценке эффективности природопользования. Основным элементом второго варианта матрицы СЭЭУ является учет и оценка различных видов природоохранной деятельности на территории региона и ее влияния на основные макроэкономические показатели развития.

Такие исследования были выполнены на примере Ярославской области за 1995–1997 гг. На рис. 4 отражены динамика и структура природоохранных расходов по области за рассматриваемый период. Как видно из рисунка, 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 макро-показателях развития Ярославской области (например ВВП) крайне мала и не достигает даже одного процента (в зарубежных странах это значение находится в пределах 3–5% ВВП). Поэтому в современных условиях России заполнение второго варианта матрицы СЭЭУ наиболее целесообразно для выполнения микроанализа в аспекте различных видов загрязнений окружающей природной среды и различных отраслей промышленности.

В целом результаты практических работ в регионах по оценке устойчивости природопользования с применением методологии ООН по эколого-экономическому учету (первый и второй вариант базовой матрицы СЭЭУ) позволяют сделать следующие выводы. В современных условиях России возможна оценка и макроанализ динамики природного капитала. Укрупненные результаты такого анализа по ряду регионов уже сейчас позволяют определить их природно-ресурсную

Рис. 4. Структура и динамика природоохранных расходов на территории Ярославской области за 1995–1997 гг.



специфику, что весьма актуально для оптимизации региональной и федеральной социально-экономической политики. Важно организовать периодический анализ истощимости основных экономически значимых природных ресурсов конкретных территорий. Налаживание мониторинговой системы оценки динамики природного капитала регионов по ключевым эколого-экономическим показателям СЭЭУ позволит создать информационно-аналитическую основу для усиления государственной политики в сфере обеспечения эффективного контроля и использования запасов природных ресурсов.

В то же время, с точки зрения оценки и анализа общерегиональной природоохранной политики, заполнение второго варианта матрицы представляется недостаточно продуктивным. Анализ природоохранной деятельности на основе эколого-экономических принципов наиболее оправдан на субрегиональном и/или отраслевом уровнях; полученные результаты могут быть использованы также для совершенствования отдельных аспектов региональной природоохранной политики.

Укрупненное сопоставление динамики экономической ценности запасов основных видов природных ресурсов с динамикой платежей за их использование позволяет оценить социально-экономическую эффективность различных направлений ресурсопользования. Такой анализ, предполагающий учет как прямых, так и косвенных налоговых поступлений в бюджет региона, позволит дать относительную оценку роли конкретных видов природных ресурсов в региональной экономике, а также разработать конкретные предложения по наиболее выгодному распределению косвенных и прямых ресурсных поступлений.

Выполнению работ по эколого-экономической оценке устойчивости регионального развития в значительной мере препятствует преимущественно отраслевой характер статистической отчетности, отсутствие комплексной территориальной нацеленности систем сбора и анализа информации. Исследования выявили значительные неточности в исходной информации и даже отсутствие некоторых данных о запасах и потоках использования отдельных видов природных ресурсов (недревесные ресурсы леса, охотничье-промысловые животные, рыбные ре-

сурсы и др.). В этом направлении требуются совершенствования, в основу которых могут быть положены методические подходы эколого-экономического учета ООН, акцентирующие внимание на оценке истощения (количественного и качественного) природных ресурсов в территориальном аспекте и определении социально-экономической эффективности использования природных благ и экосистемных услуг.

Практические работы в регионах сопряжены с необходимостью преодоления серьезных институциональных 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 обуславливает значительную роль неформальных отношений при организации сбора, территориального обобщения и анализа информации. Как следствие, сложившаяся управленческая ситуация характеризуется большими транзакционными издержками на координацию, которые в дальнейшем, по мере организации комплексного территориального учета природных ресурсов, необходимо минимизировать.

Работа по налаживанию эколого-экономического учета в регионах России в соответствии с методологией СЭЭУ должна начинаться снизу, с уровня административных районов. Только после этого, когда будут получены достоверные исходные результаты относительно наличия и объемов использования природных ресурсов в физических показателях (заверка существующих показателей, оценка их эластичности и сбор недостающих данных), можно переходить к анализу на региональном уровне.

Высокая эффективность методологических принципов ООН по эколого-экономическому учету была выявлена и при использовании их на уровне локальных территорий — как при разработке и реализации стратегий социально-экономического развития, так и при решении конкретных природоохранных проблем, а именно:

- профилактика и урегулирование конфликтов в сфере использования природных благ и экосистемных услуг между городом и прилегающей территорией (на примере Обь-Томского междуречья в Томской области);

- прогнозирование истощения минерально-сырьевой базы конкретных территорий и принятие компенсационных мер (на примере Лысогорского района в Саратовской области);
- повышение эффективности деятельности по сохранению уникального природного объекта, имеющего мировое значение (на примере Куршской косы в Калининградской области);
- сохранение городских парков и зеленых насаждений как составной части природного капитала города (на примере городского парка «Берендеевка» в г. Костроме);
- повышение эффективности и комплексности использования природных ресурсов (Дзержинский район и город Кондрово Калужской области, город Костомукша Республики Карелия).

В целом исследования показали, что требуется дальнейшая гуманизация денежных оценок природных благ и экосистемных услуг. Наиболее перспективным направлением, в связи с этим, являются не попытки создания принципиально новых подходов, основанных на вне рыночных принципах, а последовательное смещение акцентов в сторону повышения значимости субъективных и косвенных показателей оценок экономической ценности природных ресурсов и экосистемных услуг. Особенно важно учитывать представления людей, проживающих на конкретных территориях, об устойчивости развития, об экологической ценности и социальной значимости тех или иных природных объектов, о ценности культурного и природного наследия⁵. Это подтверждают многочисленные примеры. Так, нерыночные оценки городского парка «Берендеевка» (г. Кострома), городских парков и зеленых зон в городе Данилово Ярославской области и городе Кондрово Калужской области показали высокую экономическую ценность этих объектов в представлении местных жителей, которые намного превышают прямые рыночные оценки, основанные на существующих тарифах.

При гуманоцентрическом, социокультурно обусловленном подходе к денежным оценкам, возрастает роль дифференциации вы-

бора методов в зависимости от широко понимаемых географических условий территорий. Как показал опыт исследований в регионах России, социокультурные особенности территорий должны учитываться как при выборе метода денежной оценки природных благ и экосистемных услуг, так и при определении форм и методов сбора информации. Так, на сельских территориях трудно применить письменный анкетный опрос, не говоря уже о телефонном. Как правило, более эффективен метод структурированного интервью, который, однако, требует гораздо больше времени и ресурсов. Изучение социокультурного контекста также необходимо для понимания результатов денежной оценки природных благ и экосистемных услуг, полученных с использованием различных методов.

* * *

Таким образом, денежные оценки природных благ и экосистемных услуг развивающие методологию эколого-экономического учета ООН могут применяться в современных условиях России. Применение денежных оценок природных благ и экосистемных услуг в соответствии с методологией ООН по эколого-экономическому учету позволяет улучшить информационное обеспечение для решения целого ряда важнейших задач управления территориями, среди которых наиболее актуальны следующие: (1) интеграция природоохранных проблем в общую стратегию экономического и социального развития на основе определения роли природно-ресурсных активов в формировании и направлении денежных потоков экономики региона; (2) регулирование текущей ресурсной и природоохранной политики в соответствии с целями устойчивого развития территории на основе оценки влияния процессов реального потребления (в т.ч. загрязнения) природных ресурсов и природоохранных мероприятий на характер использования отдельных ресурсов (устойчивое или неустойчивое) и на конечную ценность их запасов; (3) повышение бюджетной эффективности природопользования на основе оптимизации налоговой и инвестиционной политики.

⁵ Изучение мнений распорядителей ресурсов относительно устойчивого развития проводилось во всех 17 муниципальных округах Ярославской области специалистами НПП «Кадастр» по заданию областной администрации в 1996 году.

Литература

1. Аннан К. Выступление на «Саммите 2000» ООН. 6–8 сентября 2000 года. www.un.org.
2. Временные методические рекомендации по формированию комплексных территориальных кадастров природных ресурсов / Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ. М., 1994.
3. Комплексный экологический и экономический учет. Руководство по национальным счетам. Нью-Йорк: ООН, 1994. 176 с.
4. Маркандиа А., Фоменко Г.А., Фоменко М.А., Перелет Р.А., Лошадкин К.А. Учет природных ресурсов в России: практические исследования по Ярославской области / НПП «Кадастр» Госкомэкологии России. Ярославль, 1999.
5. 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. д.г.н. Ю.Г.Липеца М.: ИГ РАН, 1998. С.118—123
6. Преображенский А.Б., Фоменко Г.А., Фоменко М.А., Лошадкин К.А., Арабова Е.А. Рекомендации по денежной оценке ресурсов окружающей среды в Калужской области. Калуга – Ярославль, 1999. 101 с.
7. 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.
8. Фоменко Г.А. Природоохранные институциональные изменения и ценовое пространство. Ярославль: НПП «Кадастр», 2000. 106 с.
9. Integrated Environmental and Economic Accounting an Operational Manual / Studies in Methods, Series F №78. Handbook of National Accounting. United Nations / New York, 2000.
10. Fomenko G., Fomenko M., Markandia A., and Perelet R. 1997. Natural resource accounting for the oblast of Yaroslavl in the Russian Federation. Harvard Institute for International Development / Harvard University. Environmental Discussion Paper No. 35. December 1997. Newly Independent States Environmental Economics and Policy Project.

Риски здоровью населения от загрязнения окружающей среды: оценка, оповещение, восприятие людьми

Е.А. Бондарчук

В последние годы в РФ получает распространение новый для наших условий элемент политики охраны окружающей среды — методология оценки риска здоровью населения от загрязнения окружающей среды. Новые ориентиры общества на экологическую безопасность и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения требуют иных критериев оценки деятельности в рамках социально-экономических систем отдельных стран и регионов. Однако использование апробированных механизмов природоохранной деятельности без учета социокультурных особенностей не приносит запланированных результатов. В докладе Мирового Банка за 1995 отмечалось, что программы экономической помощи, проводимые во многих странах третьего мира, оказываются успешными только в случае учета этических, духовных и моральных аспектов местного населения (Лин, 1996). Таким образом, культурное разнообразие может рассматриваться в качестве формы адаптивного разнообразия и значит выступать неперенным условием устойчивого развития (подобно тому, как природа создает разнообразие видов, приспособленных к соответствующей окружающей среде, так и человечество порождает различные культуры, отвечающие особенностям местных условий). Признание ценностей экологических знаний и традиций природопользования коренных народов, их восприятие рисков, которые формируют не только потребность, но и священную для людей обязанность жить в симбиозе с природной средой, является ключевым моментом новой стратегии крупных международных организаций, оказывающих экономическое и техническое содействие развивающимся странам и странам с переходной экономикой.

В ряде городов Российской Федерации (Волгоград, Новокузнецк, Пермь, Красноярск, Ангарск, Нижний Тагил и др.) в 1995–1997 гг. были осуществлены проекты по оценке и управлению риском здоровью населения, вызванным загрязнением атмосферного воздуха и питьевой воды. Цель этих проектов — получение результатов, подтверждающих “вклад” отдельных источников загрязнения окружающей среды и конкретных химических веществ в вероятность появления дополнительных случаев заболеваний или смертности, определение экономической эффективности затрат на единицу снижения риска, что приобретает первоочередное значение для лиц, принимающих решения в области природоохранной политики, научной общественности и населения, ибо позволяет в рамках ограниченного финансирования производить ранжирование мероприятий по охране окружающей среды по критерию экономической эффективности снижения риска здоровью населения.

Однако необходимо отметить, что простой перенос принятых в западных странах методов оценки риска в российские условия достаточно сложен, а иногда и невозможен (например, из-за климато-географических различий, несоответствия способов и методов сбора информации, принципиальных различий в методах установления нормативов и вытекающих отсюда несовпадений допустимых уровней воздействия и т.д.) (Оценка воздействия факторов окружающей среды..., 1997). Поэтому в стране в последние годы началась большая работа по развитию и адаптации методологии: действует

рабочая группа по оценке риска Минздрава России, создается межведомственная комиссия Минздрава России и Госкомэкологии России, которая будет координировать действия и обмен информацией между заинтересованными ведомствами, проводить оповещение о риске.

Новая процедура создает информационный продукт (необходимый дополнительный элемент в структуре управления качеством окружающей среды), позволяющий конкретизировать мероприятия и минимизировать их стоимость в условиях фиксированного финансирования. Естественно, что реализация и адаптация нового научного направления влечет за собой большой поток информации, содержащий новые термины и понятия, который требует осмысления и оценки, и особенно это касается тех преимуществ и неопределенностей, которые сопровождают любую новую систему знаний.

Следует отметить, что последние 20 лет понятие риска (экологического, аварийного, относительно здоровья, радиационного и технологического, транспортного, политического, специального) используется очень широко в различных дисциплинах и в международной практике, и у нас в стране. Для каждого типа риска существуют свои классификации (они базируются на основных элементах окружающей среды, на типах возможной их нейтрализации (Гнеденко, 1997), на масштабах оценки и т.д). В средствах массовой информации термин "риск" зачастую используется в качестве синонима термина "опасность". В литературе (Авалиани, Андрианова, Печенникова, Пономарева, 1996; Моткин, 1996; Гнеденко, 1997; Шапошников, 1996; Постановление главного государственного санитарного врача РФ..., 1997) насчитывается более десятка определений риска. Таким образом, за общим термином "риск" могут стоять разные показатели и характеристики, которые используются на различных уровнях управления. Более широким понятием является экологический риск, определяемый как вероятность неблагоприятных для экологических ресурсов последствий любых ан-

тропогенных изменений природных объектов и факторов. В данной статье основное внимание уделяется риску здоровья населения от воздействия загрязнения атмосферного воздуха стационарными промышленными источниками, под которым понимается вероятность повреждения (травмы), заболевания или смерти при специфических условиях, выражающаяся в величинах от 0 до 1 (Оценка воздействия факторов окружающей среды..., 1997).

Методика оценки риска здоровью населения (МОРЗ) от загрязнения окружающей среды, процедура проведения которой достаточно подробно описана (Оценка воздействия факторов окружающей среды... 1997; Авалиани, Андрианова, Печенникова, Пономарева, 1996; Оценка хронического риска..., 1997), состоит из 2-х этапов: **оценки риска** (включающей идентификацию опасности, оценку реального воздействия токсичного вещества, оценку зависимости доза-эффект, характеристику риска) и **управления риском** (включающего экономические методы оценки эффективности мероприятий по снижению риска, информационное обеспечение лиц, принимающих решения, населения и общественности, правовую поддержку деятельности всех слоев общества по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду). Оба эти этапа сопровождаются процедурой **оповещения о рисках**.

Оценка риска (проводимая специалистами) и управление риском (осуществляемое лицами, принимающими решение (ЛПР) от ведомств и администраций городов с участием общественности в принятии решений о том, что же делать, когда риск уже определен) требуют собственного информационного обеспечения на каждом из этапов проведения работ. В результате каждого этапа "производится" информационная промежуточная продукция, которая потребляется следующим этапом (внутреннее потребление) и в то же время является самостоятельным информационным продуктом (внешнее потребление)(табл. 1).

По результатам проведения оценки риска органы управления риском (в сфере охраны природы и здоровья) разрабатывают конкретные мероприятия по предотвраще-

Таблица 1. **Информация, вырабатываемая в процессе оценки и управления риском** (на примере реализованных проектов оценки риска в городах: Волгограде, Перми, Новокузнецке — 1997 г.).

этап	результат
идентификация опасности	качественный уровень: список всех химических веществ, загрязняющих окружающую среду (ОС) на исследуемой территории; данные токсичности этих веществ для человека; расчёты рассеивания загрязнителей в атмосферном воздухе
оценка экспозиции	оценка путей распространения, среды и количественного уровня экспозиции; времени экспозиции; численность лиц, подвергнутых экспозиции; оценка получаемых доз
оценка зависимости "доза - ответ"	количественные закономерности: референтная доза для неканцерогенов; фактор наклона - для канцерогенов
характеристика риска	количественный показатель: количество случаев (вероятность) приобретения хронического заболевания или смерти в результате хронического воздействия химического вещества из конкретного источника на 1 млн. жителей
Управление риском: экономические методы - "оценка анализа эффективности затрат на снижение риска здоровью"	показатели удельных затрат на сокращение единицы ежегодного риска смертности (от канцерогенов или твёрдых частиц) по различным мероприятиям

нию или снижению риска с учетом различных факторов: экологических, экономических, социальных, политических. Органы управления, ответственные за здоровье населения, устанавливают при необходимости динамический контроль за уровнями рисков, экспозиций и состоянием здоровья населения, могут ставить вопрос о пересмотре действующих допустимых уровней воздействия, определяют сроки и объемы дополнительных и повторных обследований изученного региона (Экологическая информация в России..., 1998). На практике органы управления, регулирующие вредное воздействие де-

ятельности человека на здоровье и состояние окружающей среды, могут использовать количественные результаты оценки риска здоровью для расстановки приоритетов проведения природоохранных и оздоровительных мероприятий (Авалиани, Андрианова, Печенникова, Пономарева, 1996). Это особенно необходимо из-за недостаточной эффективности этих мероприятий.

Для реализация упомянутых проектов в каждом городе были созданы междисциплинарные команды специалистов в области охраны окружающей среды, эпидемиологии, гигиены и в сфере экономики природопользования. Результаты деятельности таких коллективов представляют собой обобщенную информацию, ориентированную на разные аудитории: специалистов, администрацию городов, общественные организации и население (рис. 1). И хотя данная информация не дает само решение, она является новым уровнем научной интеграции данных различных дисциплин, синтезирует достижения экологии человека, биологии, охраны окружающей среды (ООС), социологии, теории принятия решений в бизнесе и политике (Оценка хронического риска..., 1997).

Действующая в настоящее время схема управления качеством атмосферного воздуха на урбанизированных территориях Российской Федерации предполагает, что разрозненная информация передается от различных организаций и ведомств напрямую администрации, и она отвечает за принятие решений в области охраны окружающей среды и здоровья населения (рис. 2).

Так что же нового привносит введение процедуры оценки риска здоровья в действующую систему по сравнению, например, с данными эпидемиологии? Она позволяет дать прогноз воздействия (рис. 3) неблагоприятных экологических факторов искусственного техногенного генезиса на здоровье населения или индивида, получить интегрированные количественные и качественные показатели, связывающие вероятностную величину заболеваний/смертей на 1 миллион человек от конкретных источников и конкретных веществ, "ответственных" за риск.

Отмечается, что в сфере управления качеством атмосферного воздуха, как одной из подсистем обеспечения экологической безопасности развития общества в целом, наблюдается тенденция усложнения всей си-

Рис. 1. Информационные потоки при получении и передаче данных о рисках

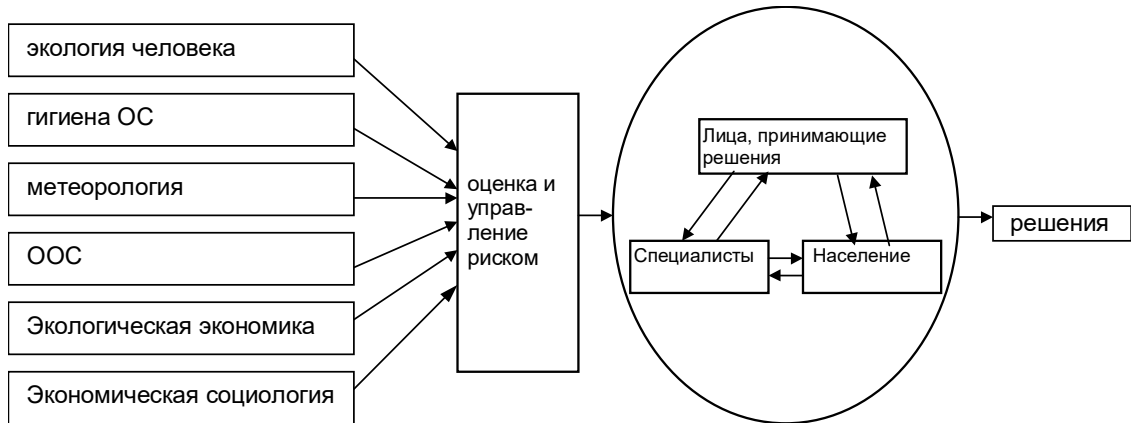
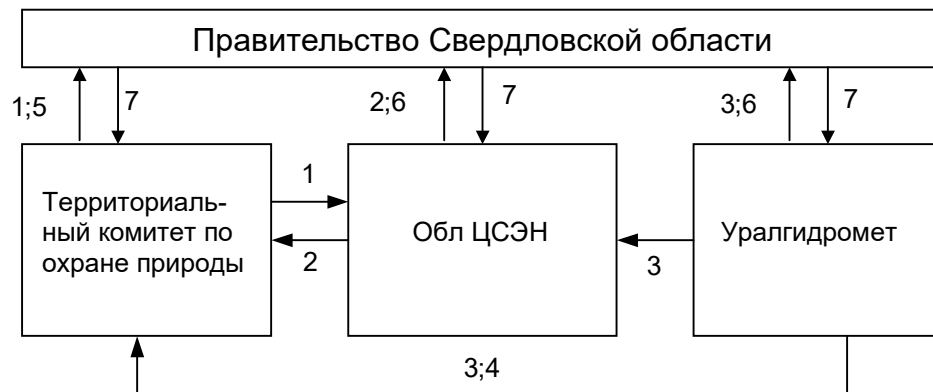
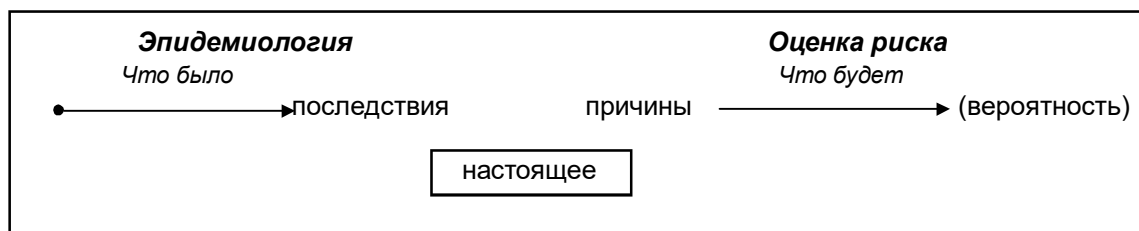


Рис. 2. Потоки эко-информации в сфере охраны атмосферного воздуха, необходимые для выработки решений по регулированию качества воздушного бассейна (на примере Свердловской области — по Подуст, 1997)



- 1 — Сводные данные о выбросах загрязняющих веществ в атмосферный воздух
- 2 — Сводные данные о влиянии состояния атмосферного воздуха на здоровье населения
- 3 — Сводные данные о качестве атмосферного воздуха на постах наблюдений
- 4 — Оперативные данные о неблагоприятных метеорологических условиях
- 5 — Оперативные данные о выбросах загрязняющих веществ в атмосферу (при чрезвычайных ситуациях)
- 6 — Оперативные данные о качестве атмосферного воздуха (при чрезвычайных ситуациях)
- 7 — Нормативные правовые акты регулирования воздухоохранной деятельности

Рис. 3 .“Разделение” ответственности эпидемиологии и оценки риска (Материалы семинаров..., 1996)



стемы, поскольку она вынуждена включать в свою структуру не свойственные ей прежде рычаги обеспечения реализации природоохранной политики (координация инвестиционной и природоохранной политики, вовлечение общественности и органов местного самоуправления, улучшение обмена экологической информацией). Объективность и закономерность процесса усложнения системы управления качеством окружающей среды может быть подтверждена данными таблицы 2, в которой отражены этапы развития и регулирования взаимоотношений

внутри системы человек-природа, обусловленные экономической деятельностью человека в XX веке.

Следует отметить, что подвижной является не только система механизмов регулирования качества окружающей среды, но и, по мере развития прогресса в целом, корректировка целей такого регулирования. Так, с принятием концепции Стратегии Устойчивого Развития на конгрессе в Рио-де-Жанейро в 1992 году и Постановления о Разработке Стратегии Устойчивого Развития в РФ (1996г.) была сформулирована универсаль-

Таблица 2. Этапы развития и регулирования взаимоотношений внутри системы человек-природа, обусловленные экономической деятельностью в XX веке (Бондарчук, 1997)

Механизмы регулирования (технические, правовые)	Показатели/критерии/нормы	Уровень регулирования	Годы	Философская доктрина, лежащая в основе регулирования
Отдельные указы по регулированию деятельности отдельных предприятий	-	предприятие	1900 - 1920	Не было сформулировано
Правила Технической безопасности санитарно-гигиенические нормы	ОСТ, СТ, ГОСТ, СниП, СанПиН	предприятие	1920 - 1960	"Мы не можем ждать милости от природы, взять её богатства - наша задача"
Первые законы об охране природы Концепция "0" риска	То же + ПД, ПДВ, ПДС,	страна	1960 - 1970	Рациональное природопользование
Совершенствование и расширение сферы охвата законов: (от охраны отдельных сред до права граждан на благоприятную среду обитания). Международные договоры в области охраны окружающей среды. Концепция приемлемого риска	Разработка новых показателей. Риски: экол., соц., техн. и т.д. Оценка и управление рисками	страны; международные соглашения	1970 - 2000	Философия экологического гуманизма
Унифицированные законы для социально-экономической системы. Следование законам информационно-энергетического обмена в природе	показатели УР, разработка новых критериев	глобальный	> 2000	Сотворчество / коэволюция с природой

ная задача развития человечества — “достижения глобальной устойчивости, обеспечивающей потребности сегодняшнего дня, не подвергая риску способности окружающей среды поддерживать жизнь в будущем”. Новая скорректированная система ценностей развития общества заявила новый социальный заказ в сфере регулирования взаимоотношений между обществом и окружающей средой: обеспечение не просто охраны окружающей среды, а экологической безопасности. Таким образом, в новой системе иерархий Устойчивое Развитие (УР) выступает в роли цели, экологическая безопасность — в роли индикатора УР, принцип управления безопасностью (синоним “управление риском”) — в роли механизма управления социально-экономической системой (Кузьмин И.И., Харченко С.Г., Шапошников Д.А., 1996). Поскольку всякое изменение целей и структуры общества ведет за собой переоценку ценностей, то человек получает возможность действовать в новых социальных условиях.

Разработка национальных стратегий УР в идеале подразумевает достижение триады УР: экологической целостности, эко-эффективности экономической деятельности и экосправедливости (экоэтики). Эти цели определяют новую стратегию политики природопользования, новые стратегии принятия решений, требуют изменения системы управления. В последние годы специалисты все больше высказываются за прибавление к этой системе четвертого “Э” - экобезопасности (Перелет, 1997; Харченко, Прохожев, Шматкова, 1996; Robert V. Percival... , 1992). То есть, в контексте данной статьи — передача и распространение информация о рисках (здоровью и экологии) — приобретает приоритетное значение, ибо является элементом управления экологической безопасностью.

Итак, **оповещение о риске** является важным этапом и связующим звеном методологии оценки риска. Данная процедура подразумевает гласное обсуждение всех полученных результатов, широкое оповещение общественности, органов управления и заинтересованной части населения о существующих рисках, их возможных источниках и предупредительных мерах индивидуаль-

ного, регионального и государственного масштаба (Оценка воздействия факторов окружающей среды..., 1997). Оповещение о риске можно отнести к общей профилактической стратегии государства и организаций, участвующих в процедуре оценки и управления риском (ПОУР). Эта деятельность включает в себя сообщения о рисках населению, средствам массовой информации, обучение специалистов (повышение квалификации), создание у людей мотивации к участию в действиях по снижению воздействия на них вредных химических соединений. Важным элементом всей ПОУР является процесс взаимного обмена информацией о риске между специалистами по оценке риска, лицами, регулирующими риск и принимающими решения в природоохранной и социальной политике, заинтересованными группами, включая НГО/НПО (в состав которых в России входят специалисты, которые были вынуждены покинуть свои государственные предприятия по причинам в основном экономического характера). Включение всех слоев общества в процесс принятия решений по снижению риска здоровью населения является не просто данью моде, а объективной необходимостью. Во-первых, это вызвано структурным изменением соотношений секторов экономики России в транзитный период (уже в 1993г. негосударственный сектор составил около 2/3, было приватизировано 27% государственных предприятий (Моткин, 1996)); во-вторых, постоянно происходит рост и укрепление “зеленого движения” (Ясенский, 1996); в-третьих, демократизация общества подразумевает право граждан на информацию и на участие в процессе принятия решений в различных формах и на различных уровнях, и эти права закреплены в законодательных документах федерального и регионального уровней (закон о местном самоуправлении, об общественной экспертизе и др.). Оповещение о рисках является частью общей международной проблемы распространения экологической информации. Так, создана европейская Рабочая группа, занимающаяся подготовкой проекта Конвенции по доступу к экологической информации и участию общественности в принятии решений в области охраны окружающей среды (Теоретические и практические проблемы..., 1997).

Информация о рисках передается и лицам, ответственным за принятие решений, и лицам, кого эти решения непосредственно касаются. Таким образом, уровень представления данных должен быть различным: понятным и специалистам разных отраслей, участвующим в разработке природоохранной политики в целях снижения рисков здоровья населения, и неспециалистам, и населению, и средствам массовой информации. Как отмечалось в материалах “Повестки дня XXI века” (Программа действий..., 1993), передача экологической информации для людей разного уровня и в форме, понятной для всех, является необходимой для принятия управленческих решений.

При оповещении о риске необходимо высветить основные проблемы и тенденции, помочь общественности и населению разобраться, как наши действия влияют на окружающую среду, и какие последствия эти воздействия оказывают в свою очередь на здоровье населения. Для разработки процедуры оповещения о риске необходимо ответить на следующие вопросы:

- что такое оповещение о рисках;
- зачем его нужно проводить;
- какова его цель;
- для кого эта процедура осуществляется (кто участники обмена информацией);
- как проводить (шаги, действия, формы);
- каковы желаемые результаты.

В международной практике для проведения кампаний по ПРИР разрабатываются Федеральные Программы, опыт которых несомненно будет полезен в России. По целевым принципам данные Программы можно подразделить на 4 основные категории (The Government as Lighthouse...):

- информирование и образование,
- изменение поведения и защитные мероприятия,
- предупреждение заболевания/чрезвычайная информация,
- решение комплексных проблем/разрешение конфликтов.

Когда же следует начинать оповещение о риске при адаптации процедуры оценки риска? Мировой опыт подсказывает, что с самых первых шагов проекта, выстраивая отношения взаимопонимания и доверия до

того, как конфликт обозначился. При этом необходимо вырабатывать понимание нужд общественности (где под общественностью понимается все проживающие или работающие в данном сообществе — на данной территории).

Почему важно проводить оповещение о риске? Во-первых, общественность озабочена и интересуется источниками загрязнения окружающей среды в своем регионе; во-вторых, люди должны понимать, участвовать в процессе и доверять информации еще до того, как достигнут уровень приемлемости опасности — такая стратегия взаимоотношений с местным населением отвечает целям экосправедливости, способствует социальной устойчивости общества; в-третьих, эта процедура позволяет сформулировать определенный уровень доверия к лицу (организации), передающим информацию о риске, может снять недоверие, сомнения и противостояние. Доверие к органам основывается на том, ЧТО говорят, КАК говорят, КАК убеждают.

Как показывают исследования (Перелет, 1997), весь узел экономо-эколого-социологических проблем на местном уровне часто решается не в пользу экологии, что является следствием ориентации всего бывшего социалистического общества на решение прежде всего экономических проблем, и “слепого” доверия государственной системе управления. В большинстве случаев во многих странах мира механизмы принятия решений и институциональные механизмы в обществе направлены на внесение небольших изменений, а не на рост экономической стабильности, не на переход на экологичные виды деятельности. Поэтому для поддержания экосправедливости предлагается создание механизмов общественного контроля, в первую очередь, в международной практике — за перемещением капитала компаний (препятствование размещению в зонах с более низкими экологическими требованиями), его использованием для местных инвестиций и для общественных целей, для решения экологических и социальных проблем, отвечающих приоритетным интересам конкретной территории. Однако в рамках принятия решений в области окружающей среды наблюдается разделение всех трех

факторов, что оказывает влияние на деятельность ЛПР. Поэтому развитие механизмов выработки соглашений, под которыми могли бы подписаться все — представители промышленности, общественные организации, широкие слои населения (региональный уровень), а также правительственные и международные органы (федеральный уровень) будет способствовать реализации принципа экосправедливости на практике (Лин, 1996).

Право на информацию о тех факторах, которые неблагоприятным образом воздействуют на здоровье, является важнейшим законом любого демократического общества (Оценка хронического риска... , 1997; Лин, 1996; Перелет, 1997). Как отмечается в материалах ЮНЕП (Программа действий..., 1993) поступление конструктивной и объективной информации и, в первую очередь, эко-информации, играет важную роль в мобилизации экологически сознательного и грамотного населения, активизации принятия эффективных решений, цель которых — выработать позитивную структуру поведения человека при использовании имеющихся ресурсов. В системе оповещения о рисках информация о практической реализации, гласном обсуждении с различными слоями общества и введении в практику рекомендаций, вырабатываемых на этапе “управление риском”, является принципиально значимой. Подчеркивается (Оценка хронического риска..., 1997), что эко-информация является основной составляющей управления природоохранной деятельностью. Однако, не только недостаток, но и избыток информации затрудняет работу. Основные принципы любой системы управления — четкое определение требований, ясная шкала поощрений и наказаний, обеспечение сознательно-го выполнения необходимой деятельности. Одной из важных форм поощрения служит повышение доверия и ослабление контроля. Отсюда вытекает, что при прочих равных условиях наиболее эффективной является природоохранная политика, которая основывается на демократических принципах.

Как отмечается рядом авторов (Харлампович, 1995), большую часть представлений люди получают на “эмоциональном уровне”, на уровне систем ценностей и стереотипов, заложенных в подсознании. Барьеры приня-

тию даже самых логических предложений вызваны психологической самозащитой. Признанные авторитеты, вера определенным источникам информации, традиции, поведение большинства — все это зачастую значит больше, чем самые обоснованные аргументы. Поэтому введение любых существенных изменений природоохранной политики или реализация новой требует предварительной психологической подготовки исполнителей, опережающей разработки психолого-педагогического блока программ, профессиональной и психологической переподготовки взрослых людей, традиционные представления которых не соответствуют новым задачам.

Целью оповещения о риске являются (Katherine E. Rowan):

- помощь людям в понимании, что управление риском здоровью — это задача выбора;
- объяснение фактов;
- объяснение психологической установки;
- объяснение взглядов и озабоченности публики;
- содействие привлечению к решению проблем технических экспертов, признанных в данном регионе.

Для кого же осуществляется данная процедура? К группам, заинтересованным в получении информации о рисках здоровью населения от загрязнения окружающей среды промышленными источниками, в первую очередь относятся органы государственного экологического контроля и санитарно-эпидемиологического контроля; администраторы (ЛПР), неправительственные организации, пресса, социальные группы (врачи, студенты, учителя, школьники). Однако список сторон, которые заинтересованы в получении информации о рисках, гораздо шире (Комплексные проблемы..., 1998). Сюда входят: органы метеорологического контроля; органы местного самоуправления; руководители предприятий; население, проживающее в районе исследований; юридические лица; экологическая общественность; профессиональные и предпринимательские союзы и организации; зарубежные партнеры; инвесторы; акционеры; международные экологические организации и международная экологическая общественность.

Какие пути оповещения о рисках существуют в мировой практике? Известны три основных подхода (Katherine E. Rowan):

- технический (когда технократы стремятся сосредоточиться на самой угрозе, хотят получить максимум информации о ее природе; методах, используемых для ее количественной оценки; потенциальных последствиях и т.д.);
- демократический (демократы концентрируют свое внимание на людях, подвергаемых опасности и на степени их участия в решениях этих проблем; на том, сколько те, кто вызвал риски, выиграл — например, за счет использования опасных веществ или экономии на очистных сооружениях);
- проблемно-ориентированный (где ситуации с оповещением о рисках характеризуются недостатками доверия /credibility/, осведомленности /awareness/, понимания /understanding/, согласия в решениях /solutions/ и действиях для эффективного ответа /enactment/ (мнемоника — CAUSE).

При проведении оповещения о риске всегда приходится отвечать как минимум на 12 вопросов о том, является ли обсуждаемый риск (по Питеру Сандману /Peter M. Sandman. American Industrial Hygiene Association):

- 1) добровольным или принудительным;
- 2) естественным или промышленным;
- 3) известным или незнакомым;
- 4) запоминающимся или нет;
- 5) пугающим или нет;
- 6) хроническим или катастрофическим;
- 7) контролируемым мной или другими;
- 8) морально приемлемым /релевантным или нет;
- 9) познаваемым или нет;
- 10) справедливым или несправедливым;
- 11) процессом, поддающимся изменению или нет;
- 12) могу я доверять вам или нет.

Шаги по оповещению о риске в тезисной форме могут быть представлены следующим образом (Margrit von Braun, 1995).

- Вовлечение общественности на ранних этапах работы.
- Определение и формулирование озбоченности общественности, восприятия, предположений.

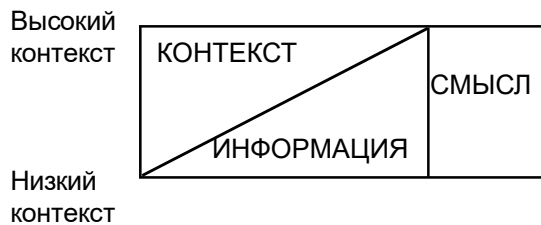
- Определение роли общественности.
- Установление доверительности на ранних этапах работы (сюда входят такие критерии: умение слушать, говорить правду, быть честным и конструктивным, не обижаться, знать свою аудиторию, быть терпеливым, не бояться сказать “я не знаю”, продолжать искать необходимую информацию, повторять вопросы так, чтобы все могли их понять, приводить по возможности яркие и живые примеры).
- Установление и поддержание обмена информацией с населением

Не стоит забывать, что в любой системе знаний существуют различные факторы неопределенности и научные допущения. Имеются они и в процедуре оценки риска здоровью: неполнота данных, токсикологическая экстраполяция, недостаток времени на строгие научные исследования, ограниченность ресурсов, моделирование допущений и расчетов. Поэтому часто принятие решений происходит при неполноте информации (Авалиани, Андрианова, Печенникова, Пономарева, 1996). Преодолеть эту проблему можно за счет подготовки вариантов выбора решений, которые и должны быть предметом широкого обсуждения разных слоев общества, поскольку мотивы выбора, являющегося аналитическим процессом, основываются не только на научных, но и политических и социальных положениях. Однако, при любых формах оповещения о риске нельзя перегружать людей информацией и совещаниями (цель собраний — удовлетворить нужды людей и соблюсти их права на информацию, а не формально соответствовать требованию закона, касающегося “вовлечения общественности”).

Формы распространения информации о рисках могут быть разными: устные выступления; публичные объявления; статьи; бюллетени; плакаты, листовки; брошюры; телевидение/радио; пресс-релизы, пресс-конференции; встречи; конференции; конкурсы; социальная реклама (радио- и телестанции, передающие бесплатные объявления от общественных организаций в США).

Оповещение о риске, как процесс передачи и обработки потоков информации, дей-

ствуует на основе общих информационных законов, сочетает разные методы коммуникации — массовой и индивидуальной. При работе с информацией на индивидуальном уровне необходимо учитывать, что смысл сообщения формируется из следующих компонентов (Тренинг–семинар..., 1995):



Зона контекста включает в себя все разнообразие моральных, этических и духовных аспектов местного населения, которое определяет не только характер восприятия рисков, но и формы донесения информации, основные шаги по оповещению о рисках. Таким образом, при оповещении о рисках, работая на разных уровнях коммуникации, необходимо учитывать тип аудитории и вид коммуникационного канала.

Следует отметить, что по исследованиям американских специалистов (Гнеденко, 1997) риски разделяются на две категории: добровольные и навязанные. Восприятие разных категорий рисков тоже различно. Под восприятием риска понимается отношение к информации о риске, которое зависит от многих факторов, в частности, социальных, культурных особенностей, этнических традиций, индивидуального опыта, способности контролировать факторы риска той интенсивности, с которой представляется информация о риске. Люди склонны недооценивать риски и переоценивать выгоды, связанные с тем или иным фактором. Как правило, население переоценивает низкие риски и недооценивает высокие (Оценка воздействия факторов окружающей среды..., 1997).

Людей волнуют не столько вопросы эффективности снижения рисков, сколько вопрос, кто управляет/контролирует эти риски, и как эти риски распределены в обществе:

равномерно или касаются только небольших определенных групп населения. Кроме того, на восприятие риска влияет то, КАК информация о риске представлена. Так, люди скорее всего будут обеспокоены, если услышат, что их профессиональные риски на рабочем месте увеличивают опасность, например, вдвое. Но такой факт, как увеличение риска с одного до двух на миллион, вызовет меньше обеспокоенности.

На восприятие рисков огромное влияние оказывают не только уровень экономического развития общества, но и социокультурные особенности и традиции, ценностные аспекты устойчивости (Лин, 1996), ибо они определяют пространственно-временные особенности формирования приоритетных целей деятельности.

Исследования по расстановке приоритетов опасностей на основе личного восприятия рисков здоровью, обусловленных загрязнением окружающей среды¹, проведенные среди специалистов, работающих в природоохранных органах и в системе Санэпиднадзора РФ, показали следующий порядок ранжирования рисков (табл. 3).

Исследования в Мурманской области (Материалы семинаров..., 1998) (в форме письменного анкетирования личного восприятия опасности здоровью и “мозгового штурма” по приоритетным проблемам охраны окружающей среды в области), проведенные среди специалистов, работающих в природоохранных органах и в системе Санэпиднадзора РФ (табл. 4) показали, что даже в среде специалистов личное восприятие риска не полностью совпадает с приоритетными экологическими проблемами области.

Частотный анализ целевых приоритетов природопользования и охраны окружающей среды в муниципальных округах Ярославской области (по материалам рабочих совещаний-семинаров для специалистов в области природоохранной политики местного уровня) показал, что проблемы загрязнения атмосферного воздуха стоят на 7 месте после таких проблем, как (1) состояние, рацио-

¹ На семинарах по оценке риска здоровью, обусловленного загрязнением окружающей среды, и по вопросам де-нежной оценке природных ресурсов было проведено письменное анкетирование 63 респондентов из разных регионов России

Таблица 3. Ранжирование рисков (по материалам исследования мнения специалистов органов природоохранного управления и санэпиднадзора в ряде городов России, март-июль 1998 г.)

	Мурманск	Ярославль	Вологда	Оренбург
1	Автотранспорт	Качество питьевой воды	Недоброкачественность, токсичность продуктов	Радиация
2	Радиация	Промышленные выбросы	Автотранспорт	Общее загрязнение ОС
3	Природно-климатические особенности	Автотранспорт	Качество питьевой воды	Природно-климатические особенности
4	Промышленные выбросы	Общее загрязнение ОС	Общее загрязнение ОС	Качество питьевой воды
5		Недоброкачественность токсичность продуктов		Промышленные выбросы
6		Радиация		Автотранспорт
7		Природно-климатические особенности		
8		Бытовые отходы		
9		Шум		
10		Социально-экономические аспекты		

Таблица 4. Сопоставление личного восприятия рисков здоровью и экологических рисков с приоритетными целями природоохранной политики (Материалы семинаров..., 1998 г.)

Личностное восприятие рисков здоровью и экологических	Приоритетные цели природоохранной политики (основные экологические проблемы региона)
природно-климатические условия Севера	радиоактивное загрязнение (утилизация отходов)
плохое качество питьевой воды, хлорированная вода	загрязнение атмосферного воздуха от автотранспорта и промышленных источников
курение, нахождение в комнате с курящими	плохое качество питьевой воды
недоброкачественные продукты	природно-климатические условия
загрязнение окружающей среды, выбросы, сбросы промышленности, автотранспорт, влияние окислов азота, радиационное загрязнение	низкое качество жилья

нальное 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 (Фоменко, 1997).

Совершенно другая картина экологических приоритетов наблюдается на урбанизированных территориях городов, например в г. Волгограде, где на первое место вышла проблема “управления качеством атмосферного воздуха города” (Комплексная программа..., 1996). В городе, расположенном достаточно узкой 80-километровой полосой вдоль Волги, более 450 предприятий осуществляют выбросы в воздушный бассейн 252 химических веществ общим объемом 128,818 тыс. т/год (1994). Следующая картина ранжирования экологических проблем (загрязнения атмосферного воздуха) складывается по материалам Комитета по Приоритетам Нижнего Тагила (1995г.) (Katherine E.Rowan): промышленные источники, мобильные источники, горящие свалки, пылящие отстойники стоков, качество воздуха в помещениях из-за газовых плит. Тот же Комитет в 1994 г. определил, что критерии риска для анализа проблем загрязнения атмосферного воздуха города должны включать в себя риск для: здоровья населения, окружающей среды, качества жизни.

С философской точки зрения, (Капра, 1996), эволюция научного знания рассматривается как последовательная смена теорий и “моделей”, каждая из которых более точна и более широко применима, чем предыдущие, но и она не представляет собой полное и окончательное описание естественных процессов. По мнению физиков, еще в начале этого века столкнувшихся с парадоксами квантовой теории, наука будущего (с точки зрения бутстрепного подхода) выйдет за пределы условных разграничений между дисциплинами и будет использовать те понятия, которые окажутся подходящими для описания различных аспектов многоуровневой взаимосвязанной структурой ткани реальности.

На восприятие риска в первую очередь влияет фактор добровольности. Добровольные и навязанные риски воспринимаются по-разному, обычно добровольные риски выше.

Так, например, курение 20 сигарет в день может привести к смерти с вероятностью $5 \cdot 10^{-3}$; риск пребывания в одной комнате с курильщиком равен $1 \cdot 10^{-5}$, риск в рентгенодиагностике — $1 \cdot 10^{-5}$. Риски смерти от стихийных бедствий и антропогенных катастроф (наводнения в США; землетрясения в Калифорнии; молнии в Великобритании; радиоактивные выбросы АЭС; прорыв дамбы в Голландии, перевозка нефти и химических веществ) гораздо ниже — от $2,2 \cdot 10^{-6}$ до $2 \cdot 10^{-8}$ (Прохоров, 1995).

По исследованиям (Гнеденко, 1997; Percival, 1992), люди хотят сами определять приемлемые уровни риска и не желают, чтобы они определялись другими. Людей волнуют не столько вопросы эффективности снижения рисков, сколько вопрос, кто управляет/контролирует эти риски. Существуют ряд критериев социальной приемлемости рисков (Комплексные проблемы охраны..., 1998): добровольность, подконтрольность, соблюдение законности, доверие к источнику информации, этический момент, рукотворность, обыденность, субъективные ассоциации, местные традиции, допустимость восприятию, “ученая рефлексия”. Вопрос социальной приемлемости риска, допустимого уровня риска непосредственно связан с экономическим потенциалом общества и требует отдельного рассмотрения. Социально активные “зеленые”, например, ищут связи между природоохранной политикой и вопросами бедности, дискриминации и другими социальными острыми вопросами. Ими отмечается (Ясенский, 1996), что экологические риски неравномерно распределены между разными социальными и этническими группами и группами с разным доходом. Например, опасно высокие уровни содержания свинца в крови американских детей в среднем составляет около 17%, тогда как среди афро-американцев — 67%.

В заключение следует отметить, что процедура оповещения о риске (экологическом и здоровья), сопровождающая проекты оценки риска здоровью населения от химического загрязнения окружающей среды, как и сама методология, проходит первые шаги адаптации в России. Информация о риске представляет интерес для различных субъектов процесса управления охраной

охраны окружающей среды и снижения рисков здоровью населения. Поэтому экологическое просвещение и воспитание различных аудиторий — от населения до ЛПР, включая специалистов различных секторов экономики, использующих данную информацию для регулирования взаимоотношения природы и общества — приобретает первостепенное значение. Возрастает ценность информации об отношении различных слоев общества к рискам и их восприятию рисков, влиянию социокультурных и этнических традиций местного населения, ибо все это определяет мотивацию поведения, отношение к мероприятиям и мерам государства по обеспечению экологической безопасности страны.

В условиях наблюдающегося повсеместно в России дефицита финансирования природоохранной деятельности особенно перспективной является возможность использовать рекомендации проектов по оценке риска для ранжирования природо-

охранных мероприятий на основе критериев экономической эффективности снижения риска здоровью населения (Теоретические и практические проблемы..., 1997) при проведении экологической экспертизы проектов. Следует добавить, что, хотя тяжелая социально-экономическая ситуация последнего десятилетия способствовала снижению значимости экологических проблем в общей шкале ценностей населения и, кроме того, вклад уровня загрязнения окружающей среды в показатели состояния здоровья населения занимает, по данным ВОЗ, не первое место (после экономических и социальных проблем, медицинского обслуживания), особенно в странах с переходной экономикой (включая и Россию), экологические проблемы являются тем объединяющим фактором в достижении целей устойчивого развития, в решении которых заинтересованы многие структуры общества и урегулирование которых приносит стабильность в общество.

Литература

1. Авалиани С.Л., Андрианова М.М., Печенникова Е.В., Пономарева О.В. Окружающая среда: оценка риска здоровью (мировой опыт). — М., 1996
2. Анализ проблем риска загрязнения воздуха. Материалы рабочего заседания Нижнетагильского комитета по приоритетам, 23 июня 1995 г.
3. Богомолова Н.Н. Социальная психология печати, радио и телевидения. — М.: Изд-во МГУ, 1991
4. Бондарчук. Е.А. Как управлять риском: экология в шкале ценностей современного общества// Евразия. Природа и люди. — № 4(41), 1997
5. Гнеденко Е.Д. Социально-экономическая оценка основных аспектов экологических рисков. — Диссертация на соискание уч. степ. к.э.н., М., 1997
6. Комплексная программа управления качеством атмосферного воздуха. г. Волгоград. — 1996
7. Комплексные проблемы охраны окружающей среды: современные механизмы экологического регулирования (материалы к учебной сессии). - Эколайн, Москва, Нахабино, 26.01-5.02, 1998
8. Материалы семинаров "Оценка риска воздействия факторов окружающей среды на здоровье населения. Управление риском". - Консультационный центр по оценке риска, - Мурманск, 18-20 марта, 1998 г.
9. Материалы семинаров по оценке и управлению риском здоровью населения от промышленных стационарных источников Гарвардского института международного развития. - Пермь, Екатеринбург, Ангарск. — 1996
10. Моткин Г.А. Основы экологического страхования. — М.: Наука, 1996
11. Мэри Лин. Меняя внутренний и внешний мир. //Наша планета. — Том 8, № 2, 1996
12. Оценка воздействия факторов окружающей среды на здоровье человека: Англо-русский глоссарий (Health Risk Assessment: English-Russian Glossary). — Новиков С.М., Авалиани С.Л., Пономарева О.В., Привалова Л.И. — М., 1997

13. Оценка риска здоровью населения от загрязнения атмосферного воздуха промышленными стационарными источниками Индустриального р-на г. Перми. Отчет Рабочей группы по оценке риска г. Перми (консультанты Гарвардского института международного развития), апрель 1997
14. Оценка риска здоровью населения от загрязнения атмосферного воздуха промышленными стационарными источниками г. Новокузнецка. Отчет Рабочей группы по оценке риска г. Новокузнецк (консультанты Гарвардского института международного развития), март 1997
15. Оценка хронического риска здоровью населения, вызванного загрязнением атмосферного воздуха от стационарных промышленных источников г. Волгограда, Гарвардский институт международного развития (ГИМР). — М., 1997
16. Перелет Р.А. Подходы к пониманию устойчивого развития и экономика // Управление природопользованием для устойчивого развития. Сборник статей. — НПП “Кадастр”, Ярославль. — 1997
17. Подуст А.Н. Аналитический доклад. Система управления воздухоохранной деятельностью в Свердловской области. Рабочие материалы Гарвардского института международного развития. — май, 1997 г.
18. Постановление главного государственного санитарного врача РФ и главного государственного инспектора РФ по охране природы “Об использовании методологии оценки риска для управления качеством окружающей среды и здоровья населения в РФ”. — 10.11.97, № 19-0-11/530
19. Программа действий. Издание центра “За наше светлое будущее”. — 1993
20. Прохоров Б.Б. Введение в экологию человека: социально-демографический аспект. М.: Из-во МНЭПУ, 1995
21. Разбаш О., Сперанская О. Дискуссия, которой нет конца // Зеленый мир №5 1998, С.12
22. Теоретические и практические проблемы моделирования экономики переходного периода: Науч-исслед. семинар / Методология риска — основа природоохранной политики на урбанизированных территориях. Голуб А.А., Струкова Е.Б., Авалиани С.Л. и др.. — Дискуссионные материалы. — Вып №5. — Из-во ВШЭ, 1997
23. Тренинг-семинар. Построение команд, эффективные межличностные коммуникации и методы управления конфликтами, Процесс-Консалтинг, 1995
24. Фоменко Г.А. Региональное планирование природопользования // Управление природопользованием для устойчивого развития. Сборник статей — НПП “Кадастр”, Ярославль. — 1997
25. Фритьюф Капра .Уроки мудрости. — М., 1996, С. 60.
26. Харлампович Г.Д. Экологическая психология: Пособие для обучающихся. - Екатеринбург. 1995
27. Харченко С.Г., Прохожев А.А., Шматкова Л.Е. Что должен знать специалист в области экологической безопасности и риска // Экология промышленности России. ноябрь, 1996
28. Шапошников Д.А. Математические методы расчета рисков. Диссертация на соискание уч. степ к.ф-м.н. — М. 1996
29. Экологическая информация в России. Обзорно-справочное издание. — Самара: Лаборатория природных экосистем ИЭКА. “Поволжье”, 1998
30. Ясенский О.Н. Экологическое движение в России. Критический анализ. — М., 1996
31. von Braun Margrit, Genevieve Rossler. DoE Risk Assessment Workshop Clearwater Beach, Florida/ 1995
32. Evaluating Risk Communication. Roger E. Kasperson and Ingar Palmlund // Contemporary Issues in Risk Analysis. Volume 4. - Effective Risk Communication (The Role and Responsibility of Government and Nongovernment Organizations): Proceeding of the Workshop on the Role of Government in Health Risk Communication and Public Education (January 21-23, 19987). - Edited by Vincent T. Covello, David B. McCallum, Maria T. Pavlova.1
33. Lind N.C., Nathwani J.S., Siddall E. Managing risks in the Public Interest. - Institute for Risk Research/ University of Waterloo, Canada, 1993

34. Percival V. Robert, Alan S. Miller, Christopher H. Schroeder. Environmental Regulation: Law, Science, and Policy. 1992
35. Rowan E. Katherine. Why Rules for Risk Communication Are not Enough: A Problem Solving Approach to Risk Communication
36. The Government as Lighthouse. A Summary of Federal Risk Communication Programs. Frederick W. Allen//35

Управление этническими конфликтами в природопользовании

Г.А. Фоменко

Опыт многих стран мира, особенно последних десятилетий, показал, что использование методов управления охраной окружающей среды в многонациональных государствах без учета социокультурных, в т.ч. этнических особенностей территорий, лишь исходя из знания инструментов экополитики, применяемых в глобальной экономике, не только неэффективно, но и, как правило, вредно, поскольку неизбежно вызывает рост этнической напряженности, а в отдельных случаях ведет к возникновению интенсивных этнических и социальных конфликтов. Это вызвано тем, что любое управленческое вмешательство всегда влияет на реальное распределение власти между различными группами населения, в том числе в вопросах доступа к природным ресурсам. Именно поэтому при организации охраны окружающей среды на многонациональных территориях важно учитывать необходимость профилактики и управления конфликтами.

Современные исследования (Lake and Rothchild, 1997; Солдатова, 1998 и др.) показывают, что *этнические конфликты вызваны не столько непосредственными различиями этнических групп и столетиями старой вражды, сколько коллективными опасениями относительно будущего*. Людей беспокоят существующие угрозы, к которым (в контексте настоящего исследования) можно отнести локальное истощение природных ресурсов, составляющих основу существования, невозможность получать ранее доступные экологические блага, распад традиционных форм природопользования и т.д., что в конечном счете ведет к экологической нищете. Этнические группы начинают бояться за свою физическую безопасность вследствие возникновения сложных и трудно разрешимых проблем развития. Такая ситуация со-

здает значительный потенциал для возникновения этноконфликтов. Этнические активисты и политические деятели внутри этнических групп, как правило, поддерживают опасения материальной неблагополучности и тем самым поляризуют общество. Политические иллюзии, мифы и эмоции также увеличивают опасения, направляя этнические группы по пути разжигания конфликта. Таким образом возникает клубок недоверия и подозрений, который может привести к взрыву огромной интенсивности — вплоть до межнациональной резни.

Управление этноконфликтами — это процесс, не имеющий конца или однозначно определенного решения: даже в условиях успешного управления всегда остается потенциальная возможность роста этнической напряженности. Совместное управление, специальное планирование отношений в рамках стратегий и программ развития, в том числе в природоохранной сфере, с целью усиления взаимозависимости этнических групп, а также выделение территориальных автономий с особыми режимами использования природных ресурсов — все это важнейшие меры, инструменты установления доверия, которые учитывают права и позиции этнических групп. Таким образом, смягчаются стратегические проблемы совместного развития, решение экологических проблем становится более эффективным, уменьшается опасность усиления этнической напряженности при разработке и реализации соответствующих федеральных и региональных программ.

Федеральное вмешательство, в случае усиления на отдельных территориях этнической напряженности и возникновения этнических конфликтов, может быть

необходимым для защиты этнических меньшинств и устранения их самых негативных опасений. Позитивную роль здесь может сыграть разработка и реализация специальной федеральной стратегии и плана действий в сфере рационального природопользования, в рамках которых должны быть запущены специальные механизмы снижения интенсивности конфликтов. Однако следует помнить, что в случае обширного и интенсивного этнического конфликта возможности внешних воздействий, направленных на его смягчение, чрезвычайно ограничены. Гораздо эффективнее профилактика конфликтов, выработка специальных смягчающих механизмов, в том числе в рамках программ рационального природопользования территорий с многонациональным населением.

Ключевым вопросом при принятии решений о внешних вмешательствах (принуждение к переговорам, гарантирование защиты интересов меньшинств, посредничество и т.п.) является добрая воля всех конфликтующих сторон. Внешнее вмешательство бывает необходимым и при отсутствии согласия, особенно в условиях высокой интенсивности этнического конфликта, поскольку такому решению просто может не быть альтернативы. В любом случае, если одной из причин этнического конфликта являются экологические проблемы (доступ к природным ресурсам, экологический ущерб и т.д.), необходимо принятие специальных мер, направленных на постепенное снижение страха конфликтующих сторон за свое будущее.

В настоящее время в мировой практике выделяется несколько основных направлений в подходах к исследованию этнической напряженности и этнических конфликтов (табл. 1). Каждому из направлений свойственно свое видение основ этноконфликтов, в результате неизбежно различаются и предлагаемые методы управления, и возможности разрешения. В то же время, механическое объединение этих подходов,

например, инструментализма с примордиализмом, невозможно, точно так же, как невозможно механическое объединение собственных им методов регулирования. Кроме того, было бы полезно использовать разработки и практический опыт советских этнологов (Бромлей, 1987; Крюков, 1986; Колпаков, 1995, Солдатова, 1997 и др.), однако существенным препятствием является то, что советская теория этносов (по вполне понятным объективным причинам) фактически не изучала этнические конфликты в «социалистических странах» (Винер, 1998, с. 11).

Необходимый в данном случае синтез можно осуществить на основе теории и практики, предлагаемой французским социологом Бурдьё (1990), которая признает подходы различных теоретических традиций, идущих от Вебера, Дюркгейма, Маркса, де Соссюра, Виттгенштейна, а также инструментарий феноменологии, структурализма и др. Бурдьё называет свой подход конструктивистским структурализмом. Не углубляясь в детали этой теории, в том числе идею Бурдьё о «габитусе»¹, важно отметить, что она в целом позволяет разрешить противоречия между существующими подходами (табл. 1). Вводимое Бурдьё понятие габитуса является одновременно и консервативным и новаторским: габитус включает практику предшествовавших поколений, равно как и практику ныне живущего поколения. Кроме того, он производит новую практику, которая учитывает окружающие социальные и природные условия. Эта теория весьма полезна при анализе социокультурных и этнических конфликтов в природопользовании и разработке методов управления ими.

1. Причины этнических конфликтов

Этническая принадлежность не является непосредственной причиной этни-

¹ Бурдьё определяет габитус как «систему длительных, транспортабельных предрасположенностей, структурированных структур, предрасположенных функционировать в качестве структурирующих структур, то есть, 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 дирижёра» (1990, с. 53).

Таблица 1. 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, Беггер, 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 остаётся носителем характерных национальных черт. Отрицается способность личностей или групп к изменениям этнической принадлежности. Этническое разделение и напряжённость 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>Подчёркивается 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>
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 соотнесён 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>

Продолжение таблицы 1.

Примордиализм	Ситуационизм (инструментализм)	Конструктивизм
Достоинства		
Подход чрезвычайно полезен для понимания эмоциональной основы этничности и прочности этнических связей.	Акцент на ситуационной детерминированности этничности позволяет исследователям ставить вопрос об условиях, которые активизируют этнические противоречия.	Перенос акцент на роль сознательной деятельности людей в процессе возникновения этнических сообществ, данный подход позволяет описывать процесс конструирования этнических групп.
Недостатки		
Основной недостаток - статичность, невозможность приспособиться к изменениям, неспособность принимать во внимание социальные изменения и пренебрежение политическими и экономическими влияниями. Подход не даёт возможности объяснения: усиления и ослабления этнических конфликтов на конкретных территориях в определённое 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.	Узкое понимание этнических интересов - лишь как экономических и политических; фактическое отождествление этнических групп с интерес-группами и классами. Подход критикуется также с позиции того, что этническая принадлежность, подобно другим политическим факторам, может быть изменена отдельными личностями по их желанию, а не имманентно присуща каждому человеку или не регулируется на уровне больших сообществ.	Подход критикуется с позиции инструментализма за недостаточное внимание к материальным и политическим аспектам, а с позиции примордиализма - за недооценку биологической обусловленности этнической принадлежности.

ческого конфликта. Этнические группы, как правило, защищают свои интересы мирными средствами через существующие политические каналы. Однако в условиях социальной неопределенности и наличия реальных опасений относительно будущего, этническая принадлежность становится одной из основных линий разлома общества. Этнические группы особенно опасаются за свою физическую безопасность и выживание тогда, когда их численность более или менее равна, и ни одна из них не может подавить другую политически, экономически или культурно. Опасения физической угрозы возникают также в случае, когда государство теряет способность выполнять функции арбитра в отношениях этнических групп и не может обеспечить гарантии безопасности этнических меньшинств. В этих условиях могут возникнуть экстремистские движения, направленные на разрушение межэтнического мира. Поэтому слабость государства является необходимым (но не достаточным) условием возникновения этнических конфликтов.

Обострение этнических конфликтов основано на особенностях стратегического (долгосрочного) взаимодействия между и внутри этнических групп. Оно усиливается спецификой исторической памяти и мифами. В настоящее время выделяют три стратегических проблемы во взаимодействиях между этническими группами, которые вызывают разрастание конфликта:

- (А) – информационные сбои;
- (Б) – проблемы вероятного блокирования;
- (В) – желание использовать силу (дилемма защиты).

В основе этнических конфликтов, наряду с особенностями стратегического взаимодействия между группами, может лежать также и специфика взаимодействия внутри этнических групп.

1.1. Стратегическое взаимодействие между этническими группами

В основе этноконфликта обычно лежит конкуренция за доступ к дефицитным ресурсам: права собственности, права языка, пра-

вительственные контракты и распределение ассигнований на развитие дают преимущественно отдельным личностям или группам. Локальное истощение природных ресурсов усиливает конкуренцию между этническими группами, поскольку они борются за достижение своих целей, стремясь избежать рисков маргинализации. Например, борьба за доступ к ограниченным природным ресурсам Каспийского моря в значительной степени является причиной обострения этнических конфликтов в этом регионе. Поэтому управление природопользованием на многонациональных территориях должно быть особенно чувствительным к локальному истощению природных ресурсов. В сельских районах, к примеру, особую роль играют вопросы доступа к земле и природным ресурсам общего пользования. Для решения этой проблемы крайне важна грамотная государственная политика, учитывающая этнокультурный фактор в сфере природопользования.

Личности и этнические группы, которые обладают политической властью, часто могут получать привилегированный доступ к природным ресурсам 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. Существует два варианта выхода из этой ситуации:

- поиск единой общей политики, которая увеличивает совокупное социальное богатство, после чего каждая этническая группа получает часть от возросшего объема ресурса;
- 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 (Olson in Lake D. and Rothchild, 1965, 1982). В результате этнические большинство и меньшинство имеют противоречащие друг другу политические предпочтения. Разрешение этнических конфликтов военными средствами крайне дорогостояще (при этом гибнут люди, разрушаются поселения и т.п.). Поэтому обычно всегда существует поле политического компромисса, даже в условиях дефицита ресурсов для развития каждой из конфликтующих этнических групп.

Рассмотрим более подробно основные стратегические проблемы во взаимодействиях между этническими группами, которые вызывают разрастание конфликта.

А. Информационные сбои

Длительный острый этнический конфликт всегда разрушителен. Для его предотвращения или смягчения этническая группа предпринимает усилия по получению информации о мотивах действий, приоритетах и возможностях противоположной стороны. При определенных обстоятельствах этнические группы могут быть даже заинтересованы в передаче своей информации. В конечном счете, это позволяет достичь согласия.

Во многих случаях этнический конфликт возникает при искажении или частичном или полном утаивании информации. Когда происходят такие информационные сбои, этнические группы не могут получать и совместно использовать информацию, которая необходима для заключения или выполнения соглашений. В результате может возникнуть конфликт, даже несмотря на очевидность его разрушительных последствий.

Попытки искажения конфиденциальной информации могут быть вызваны, по крайней мере, тремя обстоятельствами. Во-первых, группы заключают соглашение по решению общих проблем, полагая при этом, что они смогут извлечь дополнительную пользу: преувеличивая свои силы и забывая о слабостях, они пытаются обеспечить более выгодную для себя схему распределения ресурсов. Во-вторых, значительную роль играет стремление создать благоприятный

имидж: как правило, этническая группа не хочет, чтобы ее считали агрессором. В-третьих, дозируя информацию, группы пытаются защитить себя от дополнительных внешних притязаний. Такая изоляция может препятствовать достижению компромисса.

Эффективная деятельность органов власти в многонациональных обществах позволяет им выступать арбитрами между этническими группами. Они гарантируют, что частная информация в случае, если она открыта, не будет использована против интересов этих этнических групп. Это следует учитывать в управлении природопользованием на локальном уровне: региональные и местные органы власти при разрешении проблем совместного использования природных ресурсов (особенно общедоступных) должны особенно внимательно относиться к конфиденциальной информации о жизни этнических сообществ. При ослаблении государственной власти вероятность информационных сбоев возрастает, что ведет к обострению конфликтов.

Б. Проблемы вероятного блокирования

Несмотря на возможность взаимовыгодных соглашений, этнические конфликты возникают на почве недоверия этнических групп друг к другу и опасения, что противоположная сторона изменит своему слову и будет получать дополнительные преимущества для последующей победы в конфликте — вплоть до организованного уничтожения противника. При этом одна из групп может предпочесть высокие затраты на ведение войны сегодня, чтобы не стать жертвой агрессии завтра. Поэтому так важно поддержание устойчивых этнических отношений между группами и соблюдение своеобразных «контрактов», сформировавшихся в результате длительного опыта совместной жизни и учитывающих практику разрешения ранее происходивших конфликтов. Такие «контракты» не только определяют права, обязательства и политические привилегии каждой группы, но и регламентируют доступ к природным ресурсам. На локальном уровне они могут существовать в виде неформальных договоренностей между элитами, но в отдельных случаях «контракты» могут быть формальными, законодательно оформленными соглашениями.

Наиболее важно, чтобы этнические «контракты» предоставляли каждой стороне условия безопасности и жизни без недоверия к другим этническим группам, а также соответствующие механизмы обеспечения гарантий. К ним прежде всего относятся:

- совместное управление, избирательные правила или право вето для каждой из групп, которое может быть использовано для блокирования неприемлемых действий со стороны других групп или вышестоящих органов власти;
- контроль со стороны этнических меньшинств над экономическими авуарами, в том числе по вопросам использования земли и природных ресурсов;
- поддержание этнического равновесия внутри местного сообщества.

Такая система сдерживания и баланса интересов может служить стабилизации отношений между этническими группами. При этом никакая группа не сможет эксплуатировать другую. Пока равновесие власти между этническими группами остается «устойчивым» и существует уверенность, что эта тенденция сохранится, этнические «контракты» могут сдерживать напряжения между группами. Именно благодаря таким «контрактам» — неформальным и формальным — и содержащимся в них гарантиям этнические группы могут избегать конфликта, несмотря на различие интересов и политических предпочтений (в том числе и в сфере природопользования). Подобный баланс сил почти всегда находится в состоянии непрерывного изменения, что затрудняет управление и уменьшает надежность отношений между этническими группами. В истории имеется много примеров того, как изменение климатических условий, дефицит природных ресурсов или экологические катастрофы приводили к интенсивным этническим конфликтам и войнам. Если доступ к ресурсам обеспечивает процветание одних этнических групп, но вызывает обнищание других, равновесие неизбежно нарушается, и этническая напряженность обостряется. Это в полной мере относится и к условиям современной России.

Таким образом, конфликт между этническими группами возникает (в рамках такой модели) в результате комбинации предпоч-

тений различных типов политики и блокирования, недостатка доверия и информации. Более того, даже в случае полной информированности, группа может решить, что лучше бороться теперь, чем постоянно подвергаться риску в будущем. В таких условиях любой этнический «контракт» фактически теряет силу, и конфликт переходит в интенсивную фазу. Важно иметь в виду, что, поскольку информации для обеспечения полного доверия между этническими группами всегда недостаточно, а соотношение их сил находится в состоянии непрерывного изменения, проблемы вероятного блокирования в этнических отношениях существуют всегда. Поэтому межэтнический конфликт всегда остается возможным, в том числе и на локальном уровне. Тем не менее, при разработке программ и планов действий в сфере рационального природопользования на многонациональных территориях крайне важно максимально глубоко прорабатывать вопросы целеполагания и конфликтов целей, распределения реальной власти на территории, координации и защиты интересов этнических меньшинств.

Возможность возникновения на многонациональных территориях этнических конфликтов высокой интенсивности указывает на необходимость постоянных внешних усилий по реализации специальных мер их профилактики. Для таких территорий разработка программ и планов развития, в том числе и в сфере природопользования, должна проходить при обязательном участии «третьей стороны» — которой одинаково доверяли бы все конфликтующие группы.

В. Дилемма защиты

Понятие дилеммы защиты, существующее в сфере международных отношений, применяется в настоящее время и к исследованию этнического конфликта. В самом широком смысле, такая проблема имеет место при анархии, когда государство зависимо от собственного восприятия своей потребности в самообороне и должно, следовательно, сохранять и даже усиливать свои возможности защиты. Это неизбежно угрожает другим государствам, которые вынуждены реагировать, сохраняя и расширяя, в свою очередь, свои возможности самообо-

роны. Дилемма, таким образом, возникает при неспособности конфликтующих сторон наблюдать непосредственные усилия друг друга по самозащите. Если бы обе стороны имели полные знания друг о друге, ощущали бы, что вооружение или иные управленческие действия предпринимаются исключительно ради самообороны, потенциальное разрастание конфликта могло бы быть остановлено. Но поскольку государства не могут иметь гарантированную информацию о намерениях друг друга, каждый стремится усилить собственную защиту, чтобы сделать свое существование более безопасным.

Таким образом, дилемма защиты в своей основе опирается на информационные сбои и проблемы вероятного блокирования (см. выше). Поэтому, вместо дорогостоящей подготовки к использованию силы, этнические группы могли бы, основываясь на информации относительно намерений и стратегий других, создавать гарантии поддержания мирного развития путем переговоров. Поступая таким образом, группы могут уменьшать остроту данной дилеммы и использовать механизмы достижения согласия между сторонами. Когда желание использовать силу преимущества сильно, дилемма защиты захватывает этнические группы и пагубно влияет на развитие конфликта. В межэтнических отношениях, как в международных отношениях, агрессивность может охватить изначально мирные группы, даже если они не желают ничего, кроме собственной безопасности. Согласно такой логике, изначально удовлетворенные этнические группы могут быть приведены в состояние агрессоров, разрушающих межэтническую гармонию.

Следует учитывать, что даже там, где информационные сбои могут быть смягчены внешними посредниками, способность третьих лиц уменьшить дилемму защиты очень ограничена. Внешние политические силы могут пытаться искусственно препятствовать использованию силы этническими группами (ограничения на поставку вооружений и т.п.) или наказывать группы, предпринявшие первый удар. *Опыт показывает, что чем раньше происходит вмешательство «третьей стороны» (для локального уровня в условиях России это должно быть посредничество региональных и особенно федеральных органов власти), тем больше шансов вынудить конкретные структуры в этнические*

группах остановить подготовку к самообороне. Кроме того, внешние усилия в форме профилактики конфликта могут устранить социальные и экономические условия его разрастания, а значит смягчить и проблему защиты.

1.2. Стратегическое взаимодействие внутри этнических групп

Стратегическое взаимодействие внутри этнических групп, как и взаимодействие между ними, может поляризовать общество и повышать вероятность возникновения этнических конфликтов. Роли, которые начинают играть этнические активисты и политические деятели, являются самым важным фактором в процессе такой поляризации. Этому способствуют также политические воспоминания, мифы и эмоции.

Личности, как правило, идентифицируют себя с теми группами, которые соответствуют их интересам. Они могут находить свою идентичность с конкретной этнической группой выгодной, 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, группа может быть инструментально выгодна для ее членов.

С точки зрения использования природных ресурсов и доступа к экологическим благам (земля, вода, лес, комфортный, престижный ландшафт и др.), а также к распределению государственных ассигнований, этническая принадлежность просматривается как средство расширения возможностей групп в конкуренции с другими группами, а также личностей внутри групп за доступ к ресурсам. Социальное взаимодействие укрепляет этнические сообщества и создает сильную тенденцию к политизации их деятельности. Центростремительные силы, которые управляют этническими группами, не обязательно ведут к поляризации всего многонационального общества в целом. Этнические группы и даже оформившиеся этнические организации могут сосуществовать внутри другого общества. Нарушение такого баланса происходит вследствие активности местных политических деятелей. Куран (1995), исследуя роль этниче-

ских активистов, показал, что они могут провоцировать этническую диссимилиацию: личности с особенно сильными потребностями могут идентифицировать себя с этнической группой, непосредственно убеждая других или стимулируя их косвенно, собственным примером, активизировать общественную этническую деятельность всех членов группы. Через какое-то время этнические активисты могут начать руководить людьми, чтобы реализовать свои представления об этнической деятельности и поведении или чтобы сохранить собственное положение внутри группы. Таким образом, этнические активисты подталкивают ранее интегрированные сообщества к обособлению по этническому признаку. При этом Куран показывает, что процесс диссимилиации может проходить быстро, явно и практически непредсказуемо (1995).

Политические деятели не только отражают поляризацию обществ, но и активизируют этот процесс своими действиями. Они осуществляют управление, основываясь на этнических соображениях, и тем самым укрепляют социальную поляризацию. С другой стороны, политики часто ничем не отличаются от этнических активистов: подобно им, они могут выявлять и поддерживать этнические особенности групп. При этом они повышают политическую значимость этнической принадлежности и укрепляют свои позиции среди членов этнической группы: их будут поддерживать скорее, чем менее радикальных политических деятелей. Таким образом, этническая принадлежность, не являясь единственным показателем политической активности, становится отчетливо проявляемым и легко используемым средством политической мобилизации.

Поляризация общества, управляемая этническими активистами и политическими деятелями, подогревается политическими воспоминаниями и мифами, с одной стороны, и эмоциями — с другой. Политические воспоминания и мифы могут привести к формированию искаженного представления о других как о значительно более враждебных и активных, чем они есть на самом деле. Многие исторические события могут искажаться, развиваясь в мифы, которые обычно подчеркивают превосходство одной группы над другой, подогревают ненависть и желание отомстить.

Эмоции могут также заставлять личности и группы действовать по неадекватному или потенциально «иррациональному» сценарию, что повышает вероятность конфликта. Люди чрезвычайно чувствительны к эмоциям как объяснению конфликта, по крайней мере на начальной стадии. Многие резкие выводы аналитиков ведут к преждевременным политическим заключениям, а также к преувеличению иррационального начала в характере этнического конфликта. В то же время, многие аспекты этнического конфликта могут быть поняты как рациональные результаты взаимодействия этнических групп. Однако игнорировать эмоции как катализатор этого конфликта нельзя (Lake and Rothchild, 1996).

Исследования в сфере природопользования показывают, что люди боятся не только ограничения доступа к природным ресурсам, но и последствий модернизации и реализации программ структурной реорганизации экономики. При этом их больше всего пугает возможное отсутствие спроса на их старые знания и навыки. Они также предвидят трудности и издержки получения новых знаний. В результате этнические сообщества могут стать более враждебными к этническим противникам. Часто эта проблема раздувается средствами массовой информации, обеспечивая выход преувеличенным опасениям и подозрениям. Власть эмоций обычно усиливается и объединяет людей перед лицом внешней угрозы: даже те, кто имеет мало общего друг с другом, могут объединяться, когда чувствуют опасность извне.

В условиях разрастания конфликта требуется целенаправленное вмешательство с целью предотвращения поляризации общества. Такое вмешательство наиболее эффективно на самых ранних стадиях. Если общество уже поляризовано, имеется крайне мало шансов его повторного интегрирования даже при активном внешнем воздействии. Таким образом, стратегическое взаимодействие между и внутри этнических групп может создавать обстановку недоверия, в которой могут культивироваться этнические напряжения и конфликты.

Каждая из описанных выше стратегических проблем (информационные сбои, проблемы вероятного блокирования, дилем-

ма защиты) в достаточной мере объясняет возникновение этнического конфликта, они почти всегда существуют одновременно. Этнические активисты и политические деятели поляризуют общество, усугубляя стратегические проблемы. Тенденция к поляризации, в свою очередь, укрепляется политическими воспоминаниями, мифами и эмоциями. В комплексе эти силы создают разрушительный механизм этнической конкуренции и напряженности.

* * *

Таким образом, этнический конфликт в значительной мере является инструментальным или социально созданным и (крайне редко) примордиально обусловленным. Институты власти и методы управления, которые могут снизить интенсивность этнического конфликта, в значительной мере определяются тем, насколько этническая принадлежность идентифицируется политическими деятелями и этническими активистами как врожденная, архетипически обусловленная, в соотношении с ее социальной мотивацией. Таким образом, главный вопрос здесь 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.

Серьезность этнических конфликтов в значительной степени зависит от характера межэтнических связей, например, на основе идентичности или социально-экономических различий. Важный прогнозный показатель серьезности конфликта — роль государственных органов: осуществляют ли они эффективное управление в условиях конфликта и добиваются ли снижения его интенсивности, или же отдельная этническая группа обладает и использует власть в ущерб другим.

Во всех сильных этнических конфликтах общей является та роль, которую этнические активисты и политические деятели играют в управлении: они способствуют мобилизации членов этнической группы против других групп. Особенно опасно воздействие экстремистски настроенных этнических активистов и политических деятелей, которые не приемлют замедлений в ходе переговоров-

ного процесса с врагами и воспринимают это как предательство интересов группы.

Ограничение доступа к природным ресурсам, потеря традиционных форм природопользования, а также угроза экологических техногенных катастроф являются серьезными катализаторами повышения этнической напряженности, что может быть использовано политическими деятелями и этническими активистами для повышения интенсивности этнических конфликтов.

2. Механизмы управления этническим конфликтом

Управление этническими конфликтами — комплексный и постоянный процесс с трудно достижимым и преходящим успехом. В последние годы на международном уровне и в России постоянно наращиваются усилия в этой сфере, в том числе, проводятся обширные научные исследования по развитию теории управления этническими конфликтами и особенно по разработке практических механизмов их регулирования.

Теория управления этническими конфликтами разрабатывается сегодня как междисциплинарное направление специалистами по международным отношениям, этнографами, специалистами в области управления. Для современного этапа характерна интеграция методологии различных наук в рамках нового направления. Современная общая теория этнического конфликта принимает во внимание политические и социальные факторы как часть реального процесса принятия решений, ранее существовавшие государственные и этнические отношения, политическую память, доступность информации, а также средств массовой информации, опыт взаимопроникновения влияний (диффузии), политическую культуру и другие факторы. Полученные знания используются при выработке политических решений, выборе механизмов управления конфликтами на конкретных территориях. *Такой подход к разрешению этнических конфликтов уменьшает возможность увлекаться идеями «древней» ненависти в качестве объяснения этнического конфликта (это касается в основном представителей гуманитарных профессий) и сосредотачивает внимание на стратегическом взаимо-*

действию между и внутри этнических групп.

Проведенный анализ показывает, что успешное управление этническим конфликтом возможно только при наличии гарантий физической безопасности для групп меньшинств со стороны власти. Чтобы способствовать стабильности и конструктивным межэтническим отношениям, государство должно обеспечить соблюдение прав и свобод меньшинств. В регионах России важно создать такую межэтническую среду, которая препятствовала бы развитию разрушительных тенденций, достигающих высшей точки интенсивности. Опыт многих государств мира показывает, что такая среда может поддерживаться с помощью как демократических, так и тоталитарных режимов. Однако этнические конфликты бывают чаще и разрушительнее в недемократических обществах, где не изжиты идеи и методы 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 значительно больше подходят для долгосрочного мирного управления конфликтами, чем недемократические.* Даже когда демократические методы управления малоприменимы в конкретном традиционном обществе, важно, чтобы их сильные и слабые стороны были известны людям.

Следует иметь в виду, что простая мажоритарная демократическая система создает ряд проблем для этнически разделенных обществ. При такой системе этнические меньшинства могут быть постоянно исключены из реальной власти, поскольку люди объективно боятся избирательных бюллетеней и избирательных соревнований, проводимых по принципу простого правила большинства. **Методы совместного использования власти предлагают собой альтернативу формам мажоритарного демократического управления.** Особенно это важно на локальном уровне, где этнические и социокультурные меньшинства сегодня постоянно рискуют быть не услышанными и не защищенными.

Существует два основных подхода к построению демократии в этнически разделенных обществах:

- «консолидированный», который ориентируется на консолидацию этнических активистов в центре власти и высокую степень автономии этнической 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. Кроме того, данный подход предполагает стимулирование межэтнического сотрудничества.

Оба этих подхода могут применяться в зависимости от особенностей конкретного конфликта. Важно подчеркнуть, что выбор методов планирования в управлении природопользованием должен учитывать выбранный политический подход. В любом случае, должны применяться методы, способствующие достижению политического межэтнического согласия на территории по вопросам рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Разрабатываемые на национальном уровне федеральные и региональные программы в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды также должны быть ориентированы на решение этой задачи. В противном случае федеральная ресурсная и экологическая политика может спровоцировать разрастание этнических конфликтов, которые, в свою очередь, сведут на нет все усилия по переходу к устойчивому развитию и экологизации экономической деятельности.

Разнообразие опыта этнического взаимодействия чрезвычайно усложняет создание универсальных рекомендаций по управлению этническими конфликтами. Постоянно возникающие этнические конфликты ставят перед мировым сообществом «вечные» вопросы. Может ли быть вынужденным (а значит в какой-то мере оправданным) этническое зверство? Могут ли быть разработаны и использованы на практике механизмы установления доверия между этническими группами и уверенности в будущем, что делает возможным сотрудничество, а не вражду?

Следует признать, что в современных условиях кризиса в России фактически не существует надежных механизмов, способных обеспечить культурное и физическое выживание этнических групп в конфликтах высокой интенсивности. Тем не менее, мы исходим из того, что уже в ближайшие годы в России будут созданы политические условия для эффективного применения мер установления доверия и государственного регулирования межэтнических отношений с использованием демократических методов управления обществом.

2.1. Типология методов регулирования конфликта

Консолидированный и интегративный подходы можно рассматривать как концептуальные полюса в спектре определения институтов и методов, регулирующих конфликты (Sisk, 1996). Выбор наилучших методов зависит от характера и динамики развития конкретного конфликта. Это объясняется тем, что любая система управления территорией может учитывать и эффективно использовать элементы обоих подходов одновременно, прежде всего, в рамках программно-целевого управления. Рассмотрим методы управления конфликтами, которые соответствуют выделенным подходам.

Консолидированный подход:

- предоставление территориальной автономии и создание системы управления на конфедеративной основе;
- создание этнической федерации;
- соблюдение пропорционального представительства этнических групп при назначении территориальной администрации, включая исполнительные органы власти;
- установление пропорциональной (электорату) избирательной системы в структурах представительной власти;
- подтверждение прав этнических групп.

Интегративный подход:

- создание смешанной, или неэтнической, федеративной структуры;
- установление централизованного унитарного управления;
- принятие марджионалистски избираемых этнически нейтральных или неэтнических органов власти — испол-

нительных, законодательных, административных;

- принятие избирательной системы, которая способствовала бы формированию предвыборных коалиций без учета этнического деления (например, полупропорциональной);
- проведение этнически беспристрастной социальной политики.

2.2. Совместное осуществление власти

Совместное осуществление власти является одним из основных методов непосредственного управления этническим конфликтом. Когда такой подход принимается всеми конфликтующими группами, он часто рассматривается как прямой ответ на динамику и характер сильного этнического конфликта. Прагматическая ориентация на сотрудничество с другими этническими группами может появиться при осознании, что отказ от такого сотрудничества спровоцирует обострение борьбы. К сожалению, это происходит не всегда. Во-первых, при высокой интенсивности конфликта, как правило, число лидеров с умеренными взглядами, ориентированных на совместное использование власти, весьма незначительно. Во-вторых, неизбежные изменения в отношениях между этническими группами создают не только надежды, но и опасность, могут привести к росту межэтнической напряженности. Этнические отношения могут как улучшиться, так и ухудшиться. 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 ресурсы. Способность лидеров убедить этнические группы в необходимости мирных действий является наиболее важным фактором улучшения межэтнических отношений.

Государственное вмешательство и совместное использование власти. Исторически каждое государство поддерживало механизмы совместного управления, предлагая соответствующие формулы, создавая новые политические структуры. Кроме того, государства часто стремятся стимулировать дискуссии и получать нужные результаты

через систему политических и экономических «кнутов» и «пряников». В российском обществе сильны стереотипы принятия силовых решений, невнимание к особенностям малых этнических групп. К сожалению, сегодня федеральный центр зачастую слишком большое значение придает демократическим выборам как таковым, недооценивая их потенциально извращенное воздействие в ситуациях этнической напряженности, особенно если такие выборы проведены на основании простого большинства, без предварительного заключения договоров защиты. Следует учитывать, что система участия в органах власти всех уровней, выборы — критические, поворотные моменты, в которых отношения между этническими группами могут как улучшаться, так и обостряться.

В таких условиях важно стимулировать использование государственными органами власти методов управления, которые укрепляли бы межэтническое сотрудничество. Государственное вмешательство в этнические конфликты на территории России должно основываться прежде всего на тех методах, с помощью которых этнические группы могли бы перестроить свои отношения, начать диалог, опираясь на уже достигнутые результаты. Границы между субъектами Федерации и автономиями, национальными округами и территориями не должны восприниматься как незыблемые и священные. Решение в каждом конкретном случае должно зависеть от того, является ли разделение или совместное управление наиболее реальным и эффективным способом разрешения существующего(или потенциального) этнического конфликта. *На уровне местного самоуправления особенно важно обеспечение представительства этнических групп в органах власти, поскольку именно там принимается большинство решений, непосредственно затрагивающих жизнь каждого человека.* Поддержка распространения и применения методов регулирования конфликтов (в том числе и в природопользовании) с использованием стратегий и планов действий может быть полезным направлением профилактики этнических конфликтов. Это особенно важно в сельской местности, где жизнь людей в значительной степени зависит от степени доступности общераспространенных природных ресурсов.

Проблема поддержки совместно используемой власти на стадии интенсификации этнического конфликта состоит в том, что стороны могут не желать использовать методы совместного управления. При высокой интенсивности конфликта взаимная вражда может быть слишком сильной, чтобы совместно и взаимовыгодно использовать власть. Для того, чтобы определить, на какой стадии конкретного конфликта можно применять методы совместного управления, требуется доскональное знание и понимание ситуации, особенно относительно готовности сторон жить вместе и использовать общие структуры власти. Это очень сложный и ответственный момент.

Другая проблема — вопрос об адекватности усилий и ответственности посредников. Тактическое принятие принципов совместного управления может восприниматься конфликтующими как временное перемирие с тем, чтобы в дальнейшем стать базой для более интенсивных конфликтов и борьбы. Кроме того, федеральный центр, выступая в роли посредника, часто вынужден гарантировать успешное выполнение соглашений. Тем самым он втягивается в конфликт, фактически выступая за одну из сторон. Поддержка этнических лидеров также влечет за собой значительные риски, например, преждевременности стимулирования сторон для совместного управления, когда их отношения все еще основаны на взаимных подозрениях и вражде.

Когда федеральный центр как посредник поддерживает механизмы совместного использования власти, такая политика неизбежно предполагает (или влечет) выбор союзников. Целесообразно (если нет особых обстоятельств) делать такой выбор в пользу меньшинства, тех людей, которые пытаются ограничить власть большинства. Не менее важно поддерживать умеренные фракции внутри одной группы против более радикальных элементов. Это справедливо не только для органов государственной власти, но и местного самоуправления.

2.3. Основные методы профилактики этнических конфликтов при совместном использовании власти

Совместное использование власти предполагает системное применение мето-

дов 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, федеральные органы должны оказывать давление на региональные и местные власти, склонные к применению недемократических методов разрешения конфликтов.

Анализ международного и отечественного опыта разрешения этнических конфликтов, показывает, что методы совместного использования власти могут быть успешными при условии, что:

- 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, которую они ведут за собой;
- предлагаемые к использованию методы гибки и предполагают равноправие при распределении ресурсов, в том числе и природных ресурсов;
- не предлагаются экстраординарные меры, которых обычно опасаются конфликтующие стороны.

Как показано выше, коллективный страх этнических групп за свое будущее трудно устраним. Существуют ограниченные альтернативы в принятии мер по уменьшению подобных опасений. Именно профилактические мероприятия представляются наиболее адекватной формой действий, поскольку их можно применять до того, как конфликт перейдет в интенсивную фазу и могут начаться этнические чистки. В международной практике выделяют следующие виды профилактических мероприятий.

Меры установления доверия, необходимые для того, чтобы убедить этнические группы в относительной безопасности и устойчивости их будущего. Внешние посредники могут прибегать к страхованию и другим формам управления рисками, чтобы уменьшить их. Сочетая различные типы стимулов, государство пытается гарантировать этническим меньшинствам уверенность относительно их места в обществе. Чтобы пре-

одолевать опасения меньшинств, меры установления доверия должны соответствовать потребностям тех, кто чувствует себя уязвимым со стороны окружающего большинства и поэтому нуждается в особой поддержке государства. Такие гарантии способствуют решению основных вопросов совместного использования конфиденциальной информации и создания вероятных блоков. На локальном уровне в условиях России особенно важно наладить эффективные механизмы партнерства при выработке решений по вопросам местного самоуправления. Как показал опыт исследований, проведенных в Ярославской, Нижегородской, Московской и других областях, хороший результат дает применение коллективных методов выработки решений.

Взаимность отношений. Защита этнических групп основывается на 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 оскорблениями. Важно иметь в виду, что оскорбление национального чувства может быть крайне болезненно для этнической группы, что способно увеличить социальную дистанцию между группами, усилить опасения представителей этнических меньшинств относительно того, что их дети и внуки будут унижены сегодня и в будущем.

Совместное использование власти на ранних стадиях возникновения конфликта. Когда этнические меньшинства боятся, что их исключение из процесса принятия решения заставит их подстраиваться к предпочтениям большинства, управление конфликтом требует усилий государства по созданию представительных, коалиционных органов управления (см. выше). Чем раньше начнет применяться такой подход, тем меньше угроза разрастания конфликта. Следует учитывать, что договор между элитами враждующих групп обеспечивает относительную устойчивость управления в течение переходного периода, но если общественные запросы в течение длительного периода не учитываются, элитам грозит изоляция от своих сторонников. Поэтому этнические элиты должны быть подготовлены к взаимодействию с представителями других элит, даже теми, к кому они испытывают личную

неприязнь. Это особенно важно в таких сообществах, где нет исторического опыта и норм выработки совместных решений. Кроме того, на территориях, где доминирующее большинство остается не подготовленным к тому, чтобы удовлетворить законные запросы меньшинства и допустить его полное участие в принятии решений, действия, направленные на создание механизмов совместного управления, могут только запутать ситуацию и стать новым источником интенсификации этнического конфликта. Таким образом, в то время как создание механизмов совместного управления дает некоторые гарантии против этнической эксплуатации, это не может предотвратить действий экстремистски настроенных элит и их сторонников по поляризации общества.

Выборы представляют лишь краткий эпизод политического процесса, однако их результаты могут иметь огромное влияние на взаимоотношения между этническими группами и развитие конфликтов. Там, где обстоятельства благоприятны (то есть существуют соглашения по правилам политической игры, широкое участие в процессе голосования и перспективная экономическая среда; все группы имеют возможность организоваться и через коалиции получить власть в будущем), выборы могут способствовать поддержанию стабильности. Однако, как уже отмечалось, выборы при некоторых обстоятельствах могут приводить к дестабилизации, создавать угрозу дискриминации меньшинств. Поэтому избирательные правила должны быть урегулированы так, чтобы кандидаты вынуждены были взаимодействовать более чем с одной этнической группой. В любом случае, этнические меньшинства должны быть уверены в том, что выборы проводятся в соответствии с их интересами.

Территориальная автономия. В исследованиях последних лет много внимания уделяется институциональным улучшениям в результате децентрализации политических систем и усиления местных и региональных органов власти. Кроме того, некоторые механизмы своевременной передачи прав автономии могут играть положительную роль в управлении этническим конфликтом. Предоставляя некоторую самостоятельность местным и региональным властям, элиты в политическом центре могут поддерживать

доверие среди местных лидеров, которые осуществляют ограниченный, но важный набор административных функций в федеративном государстве.

Внешнее вмешательство. Если применения механизмов установления доверия недостаточно для преодоления развития конфликта, то только федеральное вмешательство в состоянии защитить меньшинства в их самых негативных 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 на территории необходимые институты и механизмы управления, в том числе и в природопользовании.

Внешнее вмешательство может быть как *принудительным, так и непринудительным* — в зависимости от характера и динамики конфликта. В заключение важно отметить, что внешнее вмешательство, как

правило, не решает основных проблем, связанных с этнической нестабильностью и конфликтами и в длительной перспективе существенно не изменяет соотношение сил. В конечном счете, управление конфликтом требует усилий именно конфликтующих сторон, которые должны выработать приемлемые правила взаимодействия.

* * *

Таким образом, управление этническими конфликтами на многонациональных территориях должно осуществляться постоянно, в том числе в процессе управления природопользованием и охраной окружающей среды. Профилактика конфликтов особенно необходима при формировании систем территориального управления, выборе стратегий развития, а также для использования природных ресурсов на устойчивой основе. Этнические и социальные особенности должны обязательно учитываться при разработке планов действий и целевых программ, при подборе методов управления, а также при создании системы индикаторов развития.

Литература

1. Бромлей Ю.В. Этнические процессы в современном мире. М.: 1987
2. Бромлей Ю.В. Этнос и эндогамия // Советская Этнография. 1969 № 6. С. 84–91
3. Бурдые П. Социология политики. М.: 1993. С. 123
4. Винер Б.Е. Этничность: в поисках парадигмы изучения // Этнографическое обозрение № 4. С. 3–26
5. Доклад о развитии человека за 1997 год. ПРООН “Оксфорд юниверсити пресс” Нью-Йорк Оксфорд. 1997
6. Колпаков Е.Н. Этнос и этничность // Этнографическое обозрение 1995. № 5. С. 13–23
7. Крюков М.В. Еще раз об исторических типах этнических общностей // Советская Этнография. 1986. № 3. С. 58–69
8. Лютый А.А. Язык карты: сущность, система, функции. - М.: ИГ РАН, 1988. - 292 с.
9. Солдатова Г.У. Психология межэтнической напряженности. М.: Смысл, 1998, 389 с.
10. Bourdieu P. The Logic of Practice. Stanford 1990.
11. Earth Council, Proposal for a Sustainable Development Investment Agreement (SDIA), San Jose, Costa Rica, August/September, 1996.
12. Ewing, K.P and R.G. Tarasofsky (1996), The “Trade and Environment” Agenda: Survey of Major Issues and Proposals From Marakesh to Singapore, IUCN Environmental Law Centre, Bonn, December.
13. Lake D. and Rothchild D. Ethnic fears and global Engagement: the international spread and Management of global Conflict, University of California, 1996.
14. Lutz E. (1992), “Integration of Environmental Concerns into Agricultural Policies of Industrial and Developing Countires,” World Development, Vol. 20 No. 2, pp 241–253.
15. Sisk Timothy D. Power Sharing and international Mediation in ethnic Conflicts. Program Officer United States Institute of

- Peace Copublished by the United States Institute of Peace and the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict. 1996.
16. Steinberg R (1996), "Trade-Environment Rules and Practices: Globalization, Westernization or Regionalization?" paper to Workshop on Innovative Approaches to Trade and Environment in Asia-Pacific, Nautilus Institute and Berkeley Roundtable on the International Economy.
 17. Young O.R. (1994), *International Governance, Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca, New York: Cornell University Press.
 18. Young, S. (1994), "Globalism and Regionalism: Complements or Competitors?" in R. Garnaut and P. Drysdale, eds., *Asia Pacific Regionalism, Readings in International Economic Relations*, Pymble, Australia: Harper Educational, pp. 179–193.

Традиции жизнеобеспечения: пространственно-временной аспект

И.Н. Белобородова

Традиционные формы жизнеобеспечения обычно служат индикатором включения этноса в ландшафтную среду, в пределах которой протекает его этническая история. Поэтому одним из ключевых положений в разработке мировоззренческих основ традиционной культуры является исследование системы жизнеобеспечения и мировосприятия носителей культуры в конкретном пространственно-временном континууме. Для традиционных обществ такими ключевыми моментами была система традиционного жизнеобеспечения, включавшая сети торговых путей с центрами вокруг ярмарок и городов, брачных кругов, рационального природопользования, духовного освоения пространства, счисления и наполнения календаря и т. д., функции которых, в конечном счете, сводились к поддержанию эколого-демографического равновесия, баланса между ресурсами территории и воспроизводства на ней жизни и жизнедеятельности.

Изучение духовного освоения пространства как системы жизнедеятельности в этнографической постановке вопроса предполагает расшифровку заложенного в ней культурного кода через прочтение символов, обозначавших и наполнявших эту систему. Интерпретация символов, в свою очередь, позволяет выявить ролевую (статусную) программу носителей культуры в пределах исследуемой территории. В исследовании генезиса традиционных форм природопользования одно из приоритетных направлений исследования имеет изучение мифопоэтической «картины мира» через интерпретацию космогонических представлений, поскольку мифы творения – это мифы о порождении всех тех объектов, из которых состоит мир. «[Различные] модусы творения воспринимаются мифической

мыслью как эквивалентные в силу слабой дифференцированности и стихийного метафорического сближения *природы и культуры* (разрядка Е. М.)» (Мелетинский, 1976).

Основная трудность в реконструкции славянской мифопоэтической картины мира заключается в отсутствии собственно славянских мифологических текстов. Реконструкция славянской мифологии возможна лишь на базе вторичных письменных, фольклорных и вещественных источников. На сегодняшний день предприняты многочисленные и авторитетные шаги по воссозданию основных уровней славянской мифологии и, в частности, его «низшего» уровня – демонологии (Иванов, Топоров, 1992).

Известно севернорусское деление нечистой силы на три «степени»: первостепенные — это сатана (дьявол или «и дьяволы — творения сатаны) и его ближайшие помощники (черти, ведьмы, яги-бабы и т.п.); второстепенные — лешие, водяные, домовые и т.п.; третьестепенные — банники, овииники, кикиморы и т.п. (Иваницкий, 1890). Стремление представить всю нечистую силу как иерархическую триаду имело повсеместное распространение. Локальные различия в ее иерархии определялись местными традициями и степенью сохранности мифа. Поскольку комплекс демонологических представлений севернорусской зоны обнаруживает типологическое единство во всех локальных вариантах и по всем своим компонентам противостоит комплексу южнорусской демонологии (Дынин, 1983, С. 87), постольку его анализ можно проводить без выделения локальных особенностей.

Для севернорусской демонологии было характерно наличие особого комплекса представлений, связанных с лесом и водой. Не последнюю роль в этом сыграл фактор

среды обитания (преимущественно лесные районы, обилие рек, болот, озер), особенностей быта и хозяйства (развитые лесные промыслы, сохранение значительного удельного веса охоты и рыболовства, лесное пастушество и пр.).

I. Пространственные характеристики

Лес. Севернорусская лесная демонология чрезвычайно разнообразна. Кроме собственно лешего — лесного хозяина, здесь по народным представлениям обитают “моховики”, “боровики”, “филлипки” (эхо), “подкустовники”, “кустицы”, “лесные человечки”, “тень” (“житель” лесных избушек), “косматка” и др. (Дынин, 1993, С. 79). Наибольшее распространение в мифологических представлениях, связанных с лесом, получил его “главный” персонаж — леший. Д.К. Зеленин считает, что “по сравнению со всеми другими представителями нечистой силы леший самый чистый из них и по своей природе ближе всех к человеку. В русских заклинаниях его обычно называют *лес праведной*” (рядка автора – Д.З.) (1991, С. 415).

Подобное восприятие лешего зафиксировал и С.В. Максимов, который замечает: “Лешие не столько вредят людям, сколько проказят и шутят и, в этом случае, вполне уподобляются своим родичам-домовым” (1994, С. 64). В целом же можно констатировать, что образ лешего амбивалентен, так же как и его отношение к человеку.

В севернорусском пространстве лес противостоит дому как освоенному миру, как “чужой” “своему”. По терминологии, предложенной Т.Б. Щепанской, лес входит в “культуру дорогу”, которая представляет собой комплекс социо-нормативного, точнее ненормативного поведения: “По традиционным представлениям, дорога — мир небытия, где обычай не действует” (1992, С. 102). Однако, как подчеркнула исследовательница, в этом ненормативном пространстве тоже есть свои нормы. Многочисленные рассказы о лешем и лесных мифологических персонажах, зафиксированные в этнографической литературе, позволяют интерпретировать эти образы как враждебные по отношению к человеку, особенно не соблюдающему нормы “лесного” поведения. В частности, в лесу нельзя было шуметь, например, петь

и громко кричать. Невыполнение этого запрета влекло за собой немедленный контакт с лешим, столь нежелательный для человека. В одной из севернорусских быличек леший показывается жене, которая после захода солнца громким криком звала мужа: “Пала Даинька наземь. А он то (леший – И.Б.) над ней свистит, да галит, да в долоши клетчет. Пришел Филипп, а она чуть жива. Привел ее в избушку, да и ну ее ругать, что после захода рыцит” (Даль, 1996, С.296). В другом случае, леший дает знать о своем присутствии шумом и ветром в вершинах деревьев девочке, которая ночью пасла коней в лесу и при этом громко пела, чтобы “зверь не пришел” (Щепанская, 1992, С.109). В Смоленской бывальщине леший гневается на ребятишек, что те шумят и ругаются в лесу — “эта хозяину не дуже приятно” (Добровольский, 1891, С.94). Как известно, крик, шум, свист являются звукоподражательными эвфемизмами нечистой силы, признаком “иного”, “чужого” мира (ср. русский запрет свистеть в жилом помещении: “денег/удачи не будет”). Леший зачастую дает о себе знать именно особыми звуками: шумом деревьев, хохотом, криком птицы, иногда песней. Так, например, в рассказе о посещении святочной беседы лешим, его не заметили, пока он не захохотал. В другой быличке о присутствии лешего узнали по тому, что в лесу “кто-то песни поет”, а потом — “все вокруг захохотало, зашумело” (Мифологические рассказы..., 1996, С.47–48). Вызвать лешего на контакт также можно при помощи свиста. Но делать это должны “знающие” люди, связанные с лесом (колдуны, охотники, пастухи) (Харущин, 1996, С.189). Напротив, поведение этих людей всегда сопровождалось обрядовым молчанием, особенно при выходе на промысел. Например, в одной из каргопольских быличек к особенностям поведения охотника его односельчане отнесли ритуальное молчание: “как встретится (выходя на охоту – И.Б.), так слова не скажет”. Объяснялось же это тем, что охотник “ходил со статьей”, то есть рукописным заговором — договором с лешим. (Мифологические рассказы..., 1996, С.47). Следовательно, нарушение человеком звукового запрета автоматически ставит его в ситуацию контакта с “нечистой” силой, ибо является попыткой (пусть невольной) приобщения к миру дороги (лешего).

Еще одним правилом “этикетного” поведения в лесу было строгое следование маршрутам, “признанных” лешим и разрешающим пользоваться ими. Общерусским является представление о так называемых “лешевых тропинках”, “лешачих переходах”, “худых следах”, на которые достаточно наступить, чтобы потерять дорогу и заблудиться, то есть перейти во власть лешего. В одной из севернорусских быличек эти особенные места носят название “окаянный крюк”, когда “в уме все ходишь, ходишь и опять в то же место придешь, да не один раз, а два или четыре”. Примечательно, что в этом же рассказе возможность попасть в этот “окаянный крюк” связывается с переходом человека через дорогу (=рубеж), что автоматически переводит человека во власть “окаянного духа” (там же, С.48). Общерусским является представление, что выбраться из этих “окаянных крюков” или найти дорогу из леса можно только встав на позиции “дороги” — “иног”, “левого” мира. С этой целью надо вывернуть одежду на левую сторону или просто поменять правую и левую обувь.

Леший и сам может перейти дорогу нарушителю “маршрутных” запретов. В этом случае последнего ждет верная смерть. Например, в Вологодской быличке об этом говорится следующим образом: “Пошла сестра за лошадь. Идет лесом и... выше лесу пошел кто-то. Идет он, и колпак медный на голове. И пересек ей дорогу. И ей уж не жить на свете. Так она и умерла в этом году” (там же, С. 47).

С соблюдением “этикетных” маршрутов был связан запрет на строительство на “лешевых тропинках” всевозможных жилых или хозяйственных помещений: избушек, шалашей, лабазов и пр., разведение на них костров, устройство ночлега и т.п. Нарушение этих запретов, как и в первом случае, влекло за собой немедленный контакт с лешим. Например, в каргопольской быличке (Архангельская обл.), охотник вступает с лешим в спор за право ночевать в лесной избушке. (там же). В Шалинском районе Свердловской области нам рассказывали, что “на тропе, где лесной ходит, мужики поставили балаган, так его весь разломало” (Запись 1988 г., 1988). В другом уральском рассказе охотник развел на тропинке костер. “Слышит — кто-то подъезжает, побрякивает колокольчик. Вдруг снегом на него бросили (летом — и

снег!). Отбежал с тропинки. Проезжают и кричат, кричат: “Больше никогда костер на тропке не разжигай” (Предания и легенды..., 1991, С.255). В Верхне-Салдинском районе Свердловской области старики наказывали детям никогда не ложиться спать на лесной тропе, мотивируя это собственным опытом: “Бабушка Анна на покосе была, спать легла на тропке. Ночью лесной ее в голову ударил: “Убирайся, старая, не мешай, разлеглась на дороге”, Она пробудилась, взглянула, большой-большой мужчина стоял перед ней. Это лесной. Она убралась с тропки, он пошел дальше” (там же). Аналогичным образом вологодский рыбак чуть не поплатился жизнью за то, что лег ночевать прямо на зимнике: леший собирался его за это растоптать (Мифологические рассказы, 1996, С.51).

Вместе с тем, существуют особые “лешовые” деревни, к которым и ведут эти “лешовые” тропинки и дороги. В Чердынском уезде Пермской губернии бытовало убеждение, что “лешой живет в лесах, живет в большой избе. Изба укрыта кожами...” (Ончуков, 1909). Чтобы найти избу лешего, надо точно следовать указанию, например, такого маршрута: “Вот как от нас Волок большой, на этом перелеске есть в левую руку поворотка. Ты пос... и поверни в эту поворотку, и выйдешь по этой тропке, тут наша деревня большая” (Соколовы, 1915).

В пространственной ориентации “дом — лес (дорога)”, определявшей поведенческие стереотипы, обращает на себя внимание противопоставление “лес — Русь”, объяснение которого связано с оппозицией “крещеный/чистый (=“свой”) — некрещеный/нечистый (=“чужой”). В многочисленных быличках и бывальщинах о лешем постоянно подчеркивается то обстоятельство, что его жена — лешачиха — была “взята с Руси”, то есть украдена из деревни. Так, например, в “Северных сказках” Н.Е. Ончукова, приводятся следующие материалы: “У лешого жонка с Руси была, обжилась, ребенка принесла, надо бабка нажить. Лешой и побежал наживать. “Жонка с Руси, так мне и бабку наживи руску”, — говорит жонка”. В другом случае заблудившуюся старуху леший забирает нянчить своего ребенка; а “жонка у лешаго была русска, тоже уведена, уташшона” (1909). На этом противопоставлении необходимо остановится несколько подробнее, поскольку оно

отражает еще один аспект мифологического освоения пространства.

Исследователями не раз отмечалось наличие семьи у лешего или существование в народных представлениях особых “женских” лесных духов — *лешачих*. Однако анализ массового севернорусского материала показывает, что в большинстве случаев наименование “лешачиха” было закреплено не за лесным, а за водным духом женского рода. Что касается собственно лесных “женских” духов, то такой половой принадлежностью в севернорусской демонологии обладают только *боровухи* — небольшие существа, которые показываются путникам, в основном мужчинам, в лесу или на болоте. Обращает на себя внимание, что *боровухи*, как правило, — это не столько представители низшей мифологии, сколько некие “фантомы” мужского сознания. Особенно рельефно эта ипостась *боровух* прослеживается в Пинежских быличках: “У нас старик один охотник жил в Нюхче. По ворге (болотистая местность — И.Б.) раз пошел и встретил свою жонку. Они давно не виделись и сотворили что надь. А это боровуха была, вот и помер он” (Мифологические рассказы, 1996, С.53).

Весьма показателен также пинежский рассказ, в котором леший дает девушке знать о своем присутствии песней “Дунай” (там же, С.47). Семантическое поле фольклорного “Дуная”, по мнению Д.А. Мачинского, связано с двумя взаимодействующими традициями: “Женской (темы свободного девичества, тесного союза между девицей и водой-дунаем, любви и ее разнообразных последствий, свадьбы) и мужской (героической и героизирующей даже свадебные мотивы, связанные с молодым; тема противостояния “молодца” и “Дуная”; трагические мотивы в связи с Дунаем” (Мачинский, 1981, С. 153). При этом исследователь особо подчеркнул, что “женский комплекс” связей фольклорного Дуная лучше коррелируется “с древними языческими мифо-обрядовыми представлениями и действиями, преимущественно вообще связанными с водной стихией (там же).

Многочисленные рассказы о краже лешим именно девушек, представление о том, что жены лесных хозяев “взяты с Руси”, былички о свадьбе леших или о воспитании “русскими” женщинами “лешовых” детей, как

и тот факт, что лесные промыслы — по преимуществу сфера мужского труда, позволяет предположить устойчивое представление о лесе, как преимущественно о мужском пространстве. Подобное предположение коррелируется и через отмеченную выше связь образов домового и лешего как двух полюсов единого амбивалентного мира. Домовой, преимущественно мужской персонаж русского фольклора, также маркирует собой дом как мужское пространство. Таким образом, лес и дом противостоят и друг другу, и, сообщая, — третьему “миру” — воде.

Характерно, что в вышеприведенной пинежской быличке о лешем, поющем “Дунай”, специально подчеркивается, что девушка “пошла в лес за реку” (разрядка здесь и далее в цитатах моя — И.Б.). В это же семантическое поле, по-видимому, можно включить и представление о наказании лешим женщины, черпающей воду ночью и тем самым нарушившей древнейший запрет трогать воду после захода солнца, т.к. “вода спит”.

Вода. Основным “водным” персонажем севернорусской демонологии является *водяной* (*водяной дедушка, водяной шут, водяник, водовик*). Главная его функция, как и у лешего, отражена в названии — это патронаж воды. Кроме того, водяной топит людей, пугает их, разрушает мельницы и плотины, владеет рыбой и т.п.

Наличие обширных водных пространств, казалось бы, должно было послужить основой для формирования четко оформленных мифологических представлений, связанных с водой и водными духами. Однако в отличие от лешего, образ водяного в демонологических представлениях не отличается четкой разработанностью и оформленностью. На это не раз обращалось внимание исследователей, отмечавших, что “водяной не везде у нас известен” и о нем “трудно собрать подробные сведения” (Даль, 1996, С.48). К еще более интересному заключению пришла Э.В. Померанцева, которая отметила, что “портрета водного царя в сказке нет. Образ этот чаще всего связан с сюжетом “Чудесное бегство” (“Указатель” Аарне-Томпсона, № 313). *Связь его с водной стихией* в русских сказках особо *не подчеркивается*” (Померанцева, 1975, С.62) (разрядка моя — И.Б.). Проанализировав имеющийся в источниках материал, исследова-

довательница пришла к выводу о типологической однородности сюжетов в различных формах фольклора (былички, бывальщины, сказки, былины), содержащих представления о водяном и лешем (там же, С.65). В этом отношении весьма показателен рассказ о дружбе и ссоре водяного и лешего, зафиксированный Д.Н. Садовниковым в Симбирске: «В одном лесу глухое озеро было. В озере Водяной жил, а в лесу Леший, и жили они дружно с уговором друг друга не трогать. Леший выходил к озеру с водяным разговоры разговаривать. Вдруг лиха беда попала: раз вышел из лесу медведь и давай из озера воду пить; сом увидал да в рыло ему и вцепился. Медведь вытащил сома на берег, загрыз его, да и сам помер. С той поры Леший раздружился с водяным и перевел лес выше в гору, а озеро в степи осталось» (Садовников, 1884). Этот рассказ, помимо мифологизированного объяснения особенностей ландшафта, интересен, в первую очередь, наличием представления о первоначальной нерасчлененности водно-лесного мифологического пространства и его позднейшей дифференциации. На архаичные истоки такой интерпретации указывает, по нашему мнению, присутствие зооморфных ипостасей духов-хозяев природы, причем в их тотемном варианте (ср.: «леший» как табуированное название медведя; представление, что «медведь — родной брат лешему» и т.п. (Гура, 1995, С.256–257); сом — как одна из ипостасей водяного или его «лошадь» — *чертов конь* (Усачев, 1996, С.48). Еще одним доказательством в пользу высказанного предположения о первоначальной нерасчлененности мифологического пространства служит тот факт, что в севернорусских представлениях водяной, как правило, ассоциируется с *чертом*, который на Севере обитает в воде. Наименование «черт» на Европейском Севере применялось и к другим водным духам, имевшим женскую ипостась — русалкам.

Вопрос о природе и генезисе образа русской русалки до сих пор дискуссионен, несмотря на обилие высказанных по этому поводу гипотез. К числу наиболее авторитетных можно отнести мнение Д.К. Зеленина о русалках как «заложных» покойниках (Зеленин, 1916), гипотезу о мифологической природе русалки как модификации древнего солнечного божества или вегетативного духа

(Черепанова, 1996, С.76). Для выяснения этого вопроса на Русском Севере необходимо обратиться к этому образу.

По материалам С.И. Дмитриевой, в северодвинских и мезенских деревнях для обозначения русалки применялись термины «черт», «водяной черт», «лешачиха», «водяниха» (Дмитриева, 1988, С.84). Аналогичные наименования русалок и связанные с ними представления были зафиксированы на территории всей севернорусской зоны: в Новгородской, Архангельской, Олонецкой, Пермской, Вологодской, Ярославской губерниях (Снегирев, 1834; Максимов, 1994, С. 86; Ефименко, 1878, С. 185; Зеленин, 1916). По свидетельству И.М. Снегирева, в великорусских губерниях русалок называли «лешими» (Снегирев, 1834).

По внешнему виду севернорусская русалка — лешачиха также близка, с одной стороны, образу водяного, а с другой — лешего. Это, как правило, «косматая безобразная женщина с большими отвислыми грудями», сидящая на плоту/мельничном колесе/берегу/колоде и расчесывающая длинные черные волосы, с которых струится вода (ср. представление о лешем как о «черном косматом человеке» или водяном — «черном волосатом старике»). Не противоречит двойной природе русалки и представления о ее местообитании: в воде, в лесу на деревьях, в поле. Основные функции русалки, как и других мифологических персонажей, — нанесение вреда людям: они пугают, топят, убивают, замучивают щекоткой, прельщают мужчин, портят скот, воруют детей. Но у русалок есть еще одна функция, обычно отмечаемая исследователями, но не рассматриваемая в качестве одной из главных характеристик этого мифологического образа. Между тем, отдельные данные из украинских, белорусских и южнорусских губерний, где образ русалок получил наиболее законченное оформление, позволяют говорить о связи этих мифологических существ с темой прядения-ткачества.

В украинских песнях русалки просят «в жіночок намітки» и женщины, выполняя их просьбу, вешают на деревья пряжу, полотенца, рубашки (ср. представление о том, что русалки воруют нитки и полотно) (Зеленин, 1916, С. 167). С темой прядения-ткачества были связаны некоторые игровые и мифологические персонажи, объединявшиеся мо-

тивом умирания-воскресения в ритуальных проводах-похоронах — Кострома, Дрема и, в их ряду, — русалки. В южнорусском обряде проводов русалок основной его мотив составлял урожай льна, хотя местом проведения обряда было ржаное поле. Приведем описание С.В.Максимова, сделанное им по материалам Тамбовской губ.: «Русалок здесь изображали ряженные в «топорища» молодые мужчины, которые прятались во ржи и при появлении девушек и женщин хлопали кнутом. Те с криком: «Русалочки, русалочки!» — разбежались, а мужчины ловили их и старались ударить кнутом. «Бабы спрашивали: «Русалочки, как лен? (уродится). Ряженные же указывали на длину кнута, вызывая бабы выкрики: «Ох, умильные русалочки, какой хороший!» (Максимов, 1994, С.168).

Исследователями не раз отмечалась зооморфная ипостась русалки, в которой она выступает в обряде проводов-похорон. Ареально зооморфная ипостась русалки была распространена в Среднем и Нижнем Поволжье (Нижегородская, Саратовская, Астраханская губ.); есть единичные сведения из южнорусских губерний (Воронежская). По материалам А.В. Терещенко, русалку в Пермской губ. (уезд не указан) представляли парни, ряженные лошадей. Лошадей было три или четыре; ими командовала женщина, одетая в солдатский мундир; девушки провожали «русалок» за село, где прощались с ними (Терещенко, 1848, С.190). Большинство исследователей видят в обряде проводов русалки-лошади пережиток древнего обряда, упоминаемого христианскими источниками (т.н. «вождение кобылки»), хотя представления, связанные с этим обрядом, трактуются по-разному и не в связи с русалками (Соколова, 1979, С. 220).

М.М. Громыко высказывает интересную гипотезу о существовании Килы-Калы — «могущественного в представлениях Древней Руси существе, отступающем в область черных сил под влиянием христианства». Предметным воплощением этого божества была конская голова/череп (Громыко, 1975, С.87). Подтверждение своей гипотезе исследовательница находит как в этнографических, правда единичных, так и в письменных источниках. По редакции Е.В. Аничкова «Слова о том, каки погани суще языци кланялися идолом» в перечень русских язычес-

ких богов входит Кила (Аничков, 1914, С.385). По другим редакциям, это слово читается как «вила» (южнославянские мифические духи, которые, между прочим, имеют крылья и лошадиные ноги) и соотносится исследователями с русалками (Гальковский, 1913).

Местонахождение Килы-Калы в языческом пантеоне рядом с женским божеством — Мокошью — «покровительницы» прядения, служит подтверждением ее связи с темой прядения-ткачества. В фольклоре сочетание женского мифологического образа одновременно с прядением и водой подтверждается типологическим мотивом ткачихи в колодце (Афанасьев, 1957). Круг сюжетов, позволяющих говорить о символическом тождестве понятий «женщина — прядение — вода» и его связь с образом, связанные с русалкой/лешачихой, позволяет включить эти персонажи в круг представлений о женском прядении — творении мира (= «начальное» время).

Все сказанное, казалось бы, свидетельствует о женской «природе» водных персонажей низшей мифологии. Однако, тот факт, что русалкой-лошадью наряжались исключительно молодые мужчины или холостые парни, а также устойчивая связь фольклорных мотивов коня с мужским началом (в свадебной лирике конь — постоянный атрибут жениха, в сказке — помощник героя) позволяют включить Килу и русалку ипостаси одного в круг персонажей мужского пантеона весенне-летнего периода. К сказанному можно добавить, что на Украине и в Полесье зафиксирован «довольно архаичный», по мнению Н.И. Толстого, мужской облик русалки (Толстой, 1990, С.294). Сюда же можно отнести и севернорусскую взаимозаменяемость образов водяного/лешего и русалки. Возможно, в позднем образе русалки соединились древние нерасчлененные мифологические образы, представляющие собой некое архитектурное единство, соотносимое с космогоническими мифами (Мать-сыра земля). В подобном толковании становится понятна и сезонная локальность русалок, живущих и в воде, и в лесу, и в поле, а также — их взаимозаменяемость с образом водяного, лешего, полевых духов (в частности, полудницы).

Иными словами, **водно-лесное пространство первоначально, по-видимому,**

представляло собой нерасчлененное “не-пространство” (= хаос) (по терминологии В.Н. Топорова), противостоящее собственно упорядоченному пространству (= космос) — дому. По мере дифференциации этого “не-пространства” и вхождения его в сакральную географию Матери-сырой земли, представления о водном пространстве усложняются. В частности, появляются представления об его амбивалентной природе. Вода в многочисленных обрядах служит и символом очищения, и, одновременно, является местом обитания хтонических существ и вредных по отношению к человеку духов. Последние, как было сказано, в севернорусской традиции предстают в виде черта или его заменителя — антропоморфного духа, как правило, женского пола (лешачиха/водяниха/русалка). Все это позволяет предположить устойчивое представление о воде как преимущественно же н с к о м пространстве.

Реконструируемая на основе мифопоэтической традиции и стереотипных норм поведения в сфере природопользования (лес и вода) пространственная стратификация по половозрастному признаку находит свое подтверждение в современном распределении статусных ролей в оценке этих ресурсов. Так, по данным, полученным Г.А. и М.А. Фоменко в Даниловском муниципальном округе Ярославской области в 1996 - 1997 гг., характер конфликтов при выборе вариантов водопользования носил преимущественно «женский» характер, так же как и готовность платить за водные источники, которую подтвердили в основном представительницы женского населения. Все же вопросы, связанные с лесом, переадресовывались ими к «хозяину» (мужу) (Фоменко Г.А., Фоменко М.А., 1997).

II. Временные характеристики и календарная приуроченность

Наиболее устойчивую связь с календарным временем имел образ русалки. По общерусским поверьям они выходят из источников после Семика/Троицы и исчезают в Петровское заговенье/Петров день. Белоруссы Новогрудского уезда считали, что русалки появляются из воды и живут на земле

со страстного четверга до поздней осени (Зеленин, 1916, С. 222, 237–253). Неделя перед Петровым постом в восточнославянской традиции носила название *русальной*, а к ее последнему дню — воскресенью — был приурочен обряд проводов русалок. По срокам этот период совпадал со сложным в семантическом отношении временным отрезком, который в церковной традиции носил название Пятидесятницы, а в устной — *петровки/петровщина/ярилки*. Этими терминами в среднерусских областях, а также в Поволжье и на Урале обозначался период летних праздников от заговенья на Петров пост до Ильина дня (20/VII) или Первого Спаса (1/VIII) (Макаренко, 1913). На Русском Севере *петровщиной* назывался весь весенне-летний период от Благовещения до Второго Спаса (25/III - 6/VIII)» (Едемский, 1929).

Анализ обрядов и символов этого периода: исцеление от слепоты (тема видения-невидения), особые свойства растений, приобретаемые в результате взаимодействия с росой, их соотнесенность в потустороннем миром; снятие запретов на взаимодействие с растительным миром (изготовление венков, собиранье ягод, трав, кошение сена), ставившееся в зависимость от небесного огня; особая святость водных источников — позволяют видеть в праздниках летнего солнцеворота наиболее сакрализованный временной отрезок, соотносимый с мифическим “начальным” временем (первовременя). В этот период происходит объединение всех стихий мироздания в единое женское неперсонифицированное божество (Мать-сыра земля), поздним аналогом которого является Кила-русалка.

Д.К. Зеленин писал: «У русских широко распространена вера в существование таинственных моментов, когда разверзаются небеса... Момент, в который разверзаются небеса, не приурочен к какому-то определенному времени года. Однако если проанализировать обряды и поверья, связанные с Ивановым днем, в них обнаруживается психологическая основа, сходная с верой в разверзающиеся небеса» (Зеленин, 1991, С.396). Надо отметить, что эта основа обнаруживается и в зачинах заговоров, с которыми собирали ивановские травы: «Отец-небо, земля-мать, благослови твою плоду брать...»; «Мать-земля, отец-небо, дайте

рабам вашим от этой травы здоровья» (Некрылова, 1989, С. 255).

III. Народная космогония

Известные нам русские космогонические мифы достаточно поздние, подвергшиеся значительной христианской обработке. Одним из основных элементов космогонических мифов славян были четыре фундаментальные стихии мироздания: огонь, воздух, вода и земля. В древнерусской книжности можно выделить целый пласт памятников, как апокрифического, так и догматического содержания, в которых манифестируются представления о четырех (восьми) стихиях мироздания («Беседа трех святителей», «Сказание о сотворении Богом Адама», «Галиново на Ипократа», «Изборник Святослава» 1073 г., «Шестоднев» Иоанна экзарха Болгарского и пр.). Так, в частности, в апокрифе «Галиново на Ипократа», образ мира дается в следующем описании: «Мир от четырех вещей составил. От огня, от воздуха, от земли и от воды» (Сборник XV в.). Эти памятники по своей мировоззренческой основе близки античному учению о 4-х стихиях, которые в ряде древнегреческих философских систем рассматривались, как «корни всех вещей», как та простейшая первооснова, к которой сводилось все многообразие мира (Громов, 1989, С. 256–258; Бондарь, 1998, С. 130). Подвергшись различной в идейно-мировоззренческом отношении концептуальной аранжировке, они отражали языческий тип культурной традиции, на славяно-русской почве вполне ассоциировавшийся с собственными вне — (до) христианскими мифопоэтическими мировоззренческими позициями. Поэтому есть все основания полагать, что в апокрифической трактовке творения мира и человека отражены представления, уходящие корнями в индоевропейскую древность.

Одной из наиболее почитаемых стихий была обожествленная земля, которая в древнеславянской мифологии, по-видимому, выступала в роли женского производящего начала вселенной — богини-матери («Мать сыра земля») (Рабинович, 1991, С. 467).

Пережитки особого почитания земли дожили до рубежа XIX – XX вв. и зафиксированы практически на всей территории рас-

селения восточнославянской общности. Так историки и этнографы, изучавшие древнерусское обычное право и традиционные юридические нормы, отмечают особую роль матери-земли в решении различного рода правовых споров. Именно она выступала вплоть до конца XIX в. в качестве верховного гаранта справедливого суда в присяге на меже, или в обходе межи с дерном на голове. «По сообщению 1878 г... при спорах о границах, один из спорящих говорит: «Пусть рассудит нас мать-сыра земля», затем вырывает кусок дерна, кладет его на голову и идет по меже», а в другой руке держит образ (Павлов-Сильванский, 1988, С. 486–487). По свидетельству С.В. Максимова: «Самое важное значение земли исстари признавалось в межевых спорах при разделе земельных участков... При генеральном межевании 1744 г. этот обычай применялся повсеместно в смысле бесспорного и вполне законного доказательства. Например, в Ярославской губернии старший чин, заведовавший этим делом, приглашал, по общему приговору, того старика, который признавался наиболее знающим и памятливым, вырезал из земли дерновый крест и клал его на голову свидетеля... В Пошехонском уезде, при наделе крестьян помещиками, по объявлении указа об уничтожении крепостного права, некоторые общества не позволили переделывать своих полос на том основании, что их отцы, либо деды обходили эту полосу с землей на голове» (Максимов, 1994, С. 213). Силу закона имела земля во всякого рода клятвах, в том числе, и при скреплении брачного союза (Там же, С. 214–216). Почти повсеместно была распространена вера в целебную силу родной земли (ср. сюжет передачи силы через соприкосновение с землей в русском былинном эпосе). Известна ее особая роль в календарных обрядах, связанных с плодородием, очистительных обрядах и т.д. Стихия земли представлялась народу святой и чистой: она не принимала нечистой силы, например «заложных» покойников; родительская земля охраняла всех сородичей; в войнах бились за землю Русскую; земля же была гарантом праведного суда. Не случайно и отождествление матери-земли с Богородицей, и представление о том, что «земля – Божья».

Еще одной фундаментальной стихией мироздания в народных представлениях

выступает вода. В космогонических мифах она ассоциируется с первобытным хаосом, нерасчлененным первоначалом, из которого позже была создана и на которой ныне держится земля. Символика воды в устной традиции чрезвычайно сложна и многопланова. С космологической функцией в мифологических построениях и обрядах соотносится значение воды в актах очистительного и бережного свойства. Вместе с тем, вода воспринимается, как граница между “этим” и “тем” светом, путь в загробное царство, место обитания душ умерших и нечистой силы.

Анализ древнерусских источников и представлений, зафиксированных собирателями середины XIX–первой трети XX вв., позволяет говорить о том, что народная версия творения мира носит дуалистический характер и может быть представлена в бинарных оппозициях как “свет — тьма”, “верх — низ”, “земля — вода”. По тексту апокрифической “Беседе трех святителей” и ее позднего фольклорного аналога “Голубиной книге”, Господь опустился по воздуху на море Тивериадское и увидел Сатану в образе птицы глаголь. Господь повелел ей достать со дна моря земли и камень. И когда это было сделано, камень был рассечен на две части. Господь ударил по одной части камня. Из высеченных искр были сотворены архангелы Михаил и Гавриил, которые вознеслись на небо. А сатана высек из второй части камня “бесовскую бесчисленную силу богов”. Затем Бог повелел 33 китам держать землю на море (Заварин, 1870). По версии, приводимой В.И. Далем, и Бога, и Сатану, и все мироздание сотворили из нерасчлененного первобытного хаоса (“до сотворения земли была тьма, а кругом все вода”) два духа — светлый и темный. Светлый дух (Белый, Бог) ударом меча о камень сотворил себе добрых духов во главе с архангелом Михаилом. Черный дух (Сатана), украв этот меч, высек из кремня злых духов. “Злые духи стали соблазнять добрых духов, и они переходили от Белого духа на сторону темного. Белый дух (Бог) проклял их и назвал дьяволами. Полетел о шести крыльях архангел Михаил с мечом Божиим к сатане и чертям и сказал: “Именем Господа Бога будьте вы прокляты”. Посыпались черти с неба на землю: кто в лес, кто в воду, кто куда.... От них и пошла на земле нечистая сила: черти (шуты), огненные змеи, водяные, лешие и др.” (Даль, 1996, С. 253–254).

По другой версии, записанной в Вологодской губ. Н.А. Иваницким, Бог сотворил ангелов, а Сатана — “врагов народа” (Иваницкий, 1890). Размышляя о народной космологии, на основе собранного им и опубликованного материала, ученый пришел к выводу, что в творении мира приняли участие не два случайно встретившихся создателя, а два родных брата: Бог и Сатана (Там же).

Согласно богословской традиции, «нечестивые духи» составляли некогда десятый ангельский чин во главе с Сатанилом и были низвергнуты Богом с неба. В древнерусских памятниках (см., в частности, «Почтения» Кирилла Туровского, XIII в.) весьма распространено было мнение, что человеческий род был создан Богом для того, чтобы восполнить отпавший 10-й чин, но, не выдержав искуса Сатаны, был также изгнан из рая. По апокрифическим версиям, закрепившимся в рукописной (православной и старообрядческой) и устной традициях, низвергнутые ангелы превратились в духов-хозяев земли и воды (леших, водяных, кикимор, домовых и пр.) (Там же).

Дальнейшее развитие сюжета первотворения в древнерусских памятниках связано с отождествлением космо-природных и социо-сакральных миров. В одном из вариантов “Беседы трех святителей” праотец Адам представляется сотворенным из восьми частей, олицетворяющих природные стихии: “от земли — тело, от моря — кровь, от солнца — очи, от камня — кости, от облака — мысли, от огня — теплота, от ветра — дыхание, а дух сам Господь вдунул” (Заварин, 1870). Соответственно из Адамовой головы, но уже по “Голубиной книге” “зачадились цари с царицами”, от мощей Адамовых “пошло князья с боярами”, а от колена Адамова “пошло крестьянство православное” (Голубиная книга, 1991).

Таким образом, космогоническая трактовка дуальности всего сущего нашла свое отражение в стереотипных представлениях русских крестьян о двойной природе мироздания, выраженной в оппозиции “чистое — нечистое”, “свой — чужой”, “мужской — женский”. С другой стороны, “божественная” мотивировка мифа о первотворении послужила основой для формирования устойчивого представления о том, что “лес и земля

Божьи”, а потому владеть ими может всякий нуждающийся без особых на то ограничений со стороны светских и духовных властей. Аналогичным образом бытовало убеждение, что “грешно запрещать кому бы то ни было ловлю рыбы или брать за это деньги, так как рыба дана Богом на обую пользу, так как воды – “Божья пазуха” (Якушкин, 1891). С подобными представлениями в течении многих веков боролось как Государство, так и Церковь. Однако попытки привести земле- и водопользование к какому-то юридическому образцу были тщетны. Так, П.Ф. Беседкин в 1892 г. в “Обзрении Ярославской губернии” с грустью констатировал, что “не последнюю роль в уменьшении лесной площади играют лесные пожары, довольно частые в Ярославской губернии, а также нерациональное ведение лесного хозяйства и тайные лесопорубки, к которым так склонны наши крестьяне, еще до сих пор держащиеся архаического правила, что “лес и вода – Божьи” (1892). Для крестьянского миропонимания в данном случае было важно соблюдение не законодательных установлений, а традиционных стереотипных норм поведения, действовавших в лесу, на водном источнике, при работе на земле.

Как показывают современные исследования, проведенные в муниципальных округах Ярославской области (1996 – 1997 гг.), “традиции общинного отношения к воде как к общественно доступному, принадлежащему всем и поэтому бесплатному ресурсу, на селе достаточно сильны. Их нельзя не учитывать при выработке политики в области бытового водоиспользования в центральных районах России. Особенно это важно при попытках использования в условиях России эффективных в странах западной традиции методов государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, где частная собственность на землю, а значит и на доступ к большинству источников бытового водоснабжения существует столетия” (Фоменко Г.А., Фоменко М.А., 1997). То же можно сказать и о лесных ресурсах, общественное право владения которыми в России подтверждается не только многовековой практикой общинной собственности на них, основанной на обыч-

ном праве, но и санкционировалось архаичными мировоззренческими мотивировками, уходящими корнями в мифопоэтическую традицию русского народа.

В условиях перехода России от традиционного (доиндустриального) к современному (постиндустриальному) обществу, эти традиционные нормы и представления подверглись значительной модернизации, что в большей степени сказалось на использовании лесных ресурсов и ведении лесного хозяйства (лесопромышленный комплекс). **Если рыболовство и сельское хозяйство предполагают тесный контакт с природой, то в лесном хозяйстве, тем более в лесной промышленности, контакт с лесом обеспечивается в основном опосредованно, в том числе через память.** Время жизненного цикла полевых культур и домашних животных короче человеческого, поэтому оно эмоционально переживается человеком, не говоря уже о том, что они находятся рядом: во дворе, на пашне, на выгоне. Время жизни леса медленнее человеческой жизни, оно улавливается памятью поколений, что уже само по себе ослабляет эмоциональный контакт с лесом, наделяет его таинственной силой. Неудивительно, что народ считал лес нечистым местом, прибежищем всякой нечисти, имевшим своего хозяина — лешего или лесного царя, а значит и предполагал определенные правила поведения в нем. **Поэтому лес раньше, чем рыба, полевые культуры и домашние животные, превратился в отчужденный и десакрализированный предмет труда для человека, тем более для коллективов в лесной промышленности. На лесозаводе и лесобирже имеют дело не с деревьями, а с лесоматериалами, то есть с отчужденным от леса продуктом, не имеющим души и превратившимся в предмет труда. Естественно, что и отношение к лесоматериалам — утилитарно-потребительское, как к предмету купли-продажи, постепенно разрушило те нормы поведенческих регламентаций, которые существовали в доиндустриальном традиционном обществе.**

Исходя из этого, при территориальном планировании природопользования важно не только учитывать субъективный фактор в оценке ресурсов территории, но и специфику этносоциальных и этноконфессиональ-

ных стереотипов (норм, поведенческих мотивировок, духовных ценностей) при определении целей и приоритетов в сфере отношений Общества и Природы, исходя из паритета (баланса) двух подходов: “сверху” и “снизу”. Именно “сравнительный анализ подходов “снизу” и “сверху” позволяет выявить существующие и потенциально возможные зоны конфликтов при формулировании целей и приоритетов развития на разных уровнях управления (локальном, региональном и бассейновом)” (Фоменко Г.А., 1997).

Подводя краткий итог изложенному материалу и методико-теоретическим установкам, заявленным выше, можно сказать следующее. Во-первых, исследование этнокультурных и исторических данных, исходя из современных задач изучения проблем формирования эффективных территориальных систем управления природопользованием и охраной окружающей среды субъекта Федерации и его административно-территориальных образований при переходе России к устойчивому развитию (традиции природопользования = этнокультурный фактор), представляется весьма перспективным с точки зрения его историко-этнографического районирования (выделения регио-

нальных и локальных групп). Во-вторых, основными эмпирическими индикаторами в проведения подобного рода изысканий должно стать исследование стереотипных форм освоения пространственно-временного континуума — эмоционально окрашенных и обладающих высокой степенью устойчивости схематических стандартизированных образов или представлений об окружающей среде, сформировавшихся как у отдельных этнофоров, так и у целых групп. При этом важно выявить динамику этнических стереотипов через символический язык явлений традиционной культуры. В-третьих, поскольку традиционная русская крестьянская культура сформировалась на базе религиозного сознания, “которое было не только духовным “ядром”, но и духовным наполнением жизни [выделено Т. Бернштам], обуславливая мироощущение (способы видения мира и его восприятия), приемы освоения чувственного и сверхчувственного, эмоциональный строй и кодекс нравственных критериев” (1989), исследования этой динамики должны вестись с мировоззренческих позиций, имманентно, с точки зрения носителей культуры.

Литература

1. Аничков Е.В. Язычество и Древняя Русь. - СПб., 1914. - С. 385.
2. Афанасьев А.Н. Народные русские сказки. - Т. 1. - М., 1957. - С. 156 - 157, № 103.
3. Бернштам Т.А. Русская народная культура и народная религия// СЭ. - 1989. - № 1. -С. 91 - 99.
4. Беседкин П.Ф, Обзор Ярославской губернии. - Вып. 1. - Ярославль, 1892. - С. 32.
5. Бондарь С.В. Античное учение об элементах и некоторые антропологические воззрения в Изборнике Святослава 1073 г.// Отечественная мысль эпохи средневековья. - Киев, 1988. - С. 130.
6. Гальковский Н.М. Борьба христианства с остатками язычества в Древней Руси. - Т. 2: Древнерусские слова и поучения, направленные против язычества в народе// Зап. Имп. Московского археолог. Инта. - М., 1913. - Т. 18. - С. 23.
7. Голубиная книга// Духовные стихи. - М., 1991. - С. 33.
8. Громов М.Н. К истолкованию апокрифа о сотворении Адама // ТОДРЛ. - Т. 42.- Л., 1989. - С. 256 - 258.
9. Громыко М.М. Дохристианские верования в быту сибирских крестьян XVIII - начало XX в. - Новосибирск, 1975. - С. 87.
10. Гура А.В. Медведь// Славянская мифология: Энциклопедический словарь. - М., 1995. - С. 256 - 257.
11. Даль В.И. О поверьях, суевериях и предрассудках русского народа. - СПб., 1996. - С. 48.253 - 254, 296.
12. Дмитриева С.И. Фольклор и народное

- искусство русских Европейского Севера. – М., 1988. – С. 84.
13. Добровольский В.Н. Смоленский этнографический сборник. – Ч. 1. – М., 1891. – С. 94.
 14. Дынин В.И. Русская демонология: опыт выделения локальных вариантов// ЭО. – 1993. – № 4. – С. 79, 87.
 15. Едемский М. Кулойско-Мезенский край (этнологические наблюдения в 1927 г.)// Известия РГО. – 1929. – Т. 61. – Вып. 1. – С. 99.
 16. Ефименко П.С. Материалы по этнографии русского населения Архангельской губернии//Изв. ОЛЕАЭ. – М., 1878. – Т. 30. – С. 185;
 17. Заварин Н.А. Дело о суевериях и предрассудках, существующих в Вологодской епархии (1870 г.)// ГАВО. Ф. 652. Оп. 1., д. 83. – Л. 8., Л.3.
 18. Запись 1988 г., д. Мартьяново Шалинского р-на Свердловской обл. Личный архив.
 19. Зеленин Д.К. Восточнославянская этнография. – М., 1991. – С. 396, 415.
 20. Зеленин Д.К. Описание рукописей Ученого архива РГО. – Пг., 1916. – Вып. 3. – С. 1011; Вып. 2. – С. 202.
 21. Зеленин Д.К. Очерки русской мифологии. - Вып. 1: Умершие неестественной смертью и русалки. – Пг., 1916, С. 168, 222, 237 - 253.
 22. Иваницкий Н.А. Материалы по этнографии Вологодской губернии. – М., 1890. – С. 119.
 23. Иваницкий Н.А. Материалы по этнографии Вологодской губернии. – М., 1890. – С. 119.
 24. Иванов В.В., Топоров В.Н. Славянская мифология// Мифы народов мира. – Т. 2.- М., 1992. – С 450 - 456.
 25. Макаренко А. Сибирский народный календарь в этнографическом отношении. Восточная Сибирь. Енисейская губерния// Зап. ИРГО по отделу этнографии. – Т. 34. – СПб., 1913. –С. 151.
 26. Максимов С.В. Нечистая, неведомая и крестная сила. – СПб., 1994. – С. 64, 86, 168, 213, 214-216.
 27. Мачинский Д.А. “Дунай” русского фольклора на фоне восточнославянской истории и мифологии// Русский Север: Проблемы этнографии и фольклора. – Л., 1981. – С. 153.
 28. Мелетинский Е. М. Поэтика мифа. – М.: Наука, 1976. – С. 195.
 29. Мифологические рассказы и легенды Русского Севера/ Сост. и автор комментариев О.А. Черепанова. – СПб., 1996. – С. 47 – 48; С. 50 №144; С. 51 № 150; С. 53 № 158; С. 47 № 128.
 30. Некрылова Н.Ф. Круглый год. Русский земледельческий календарь. – М., 1989. – С. 255.
 31. Ончуков Н.Е. Северные сказки// Зап. РГО по отделу этнографии. – Т. XXXIII. – СПб., 1909. - № 227; 234; 290.
 32. Павлов-Сильванский Н.П. Символизм в древнем русском праве// Н.П. Павлов-Сильванский. Феодализм в России. - М., 1988. - С. 486 – 487.
 33. Померанцева Э.В. Мифологические персонажи в русском фольклоре. – М., 1975. – С. 62, 65.
 34. Померанцева Э.В. Мифологические персонажи. С. 76.
 35. Предания и легенды Урала: Фольклорные рассказы/ Сост., вступ. Ст и коммент. В.П. Кругляшовой. – Свердловск, 1991. – С. 255, 258.
 36. Рабинович Е.Г. Земля// Мифы народов мира. – Т. 1.- М., 1991. – С. 467.
 37. Садовников Д.Н. Сказки и предания Самарского края// Зап. ИРГО по отделу этнографии. – Т. XII. – СПб., 1884. – № 68 а.
 38. Сборник XV в. – РГБ. Муз № 921. Л. 107.
 39. Снегирев И.М. Русские простонародные праздники и суеверия. – М., 1834. – Вып. 4. – С. 12.
 40. Соколова В.К. Весенне-летняя календарные обряды русских, украинцев и белорусов XIX – начало XX в. – М., 1979. – С. 220.
 41. Соколовы Б., Ю. Сказки и песни Белорусского края. – М., 1915. – № 122.
 42. Терещенко А.В. Быт русского народа. – Вып. IV. – М., 1848. – С. 191.
 43. Толстой Н.И. К реконструкции семантики и функции некоторых славянских изобразительных и словесных символов и мотивов//Фольклор и этнография: Проблемы реконструкции фактов традиционной культуры. – Л., 1990. – С. 294.
 44. Усачева В.В. Водяной// Славянская мифология С. 98;
 45. Фоменко Г.А. Целеполагание в территориальном планировании природопользования (опыт географического изучения на примере Ярославской области)

46. Фоменко Г.А., Фоменко М.А., Бытовое водоснабжение в сельских районах как актуальная проблема природопользования// Отчет РГНФ по проекту № 96-02-02108: "Этнокультурный фактор в управлении природопользованием локальных сельских территорий (методологический аспект). -С. 15.
47. Харузин Н.Н. Из материалов, собранных среди крестьян Пудожского уезда Олонецкой губ.// Даль В.И. О поверьях... С. 189.
48. Черепанова О.А. Очерк традиционных народных верований Русского Севера// Мифологические рассказы и легенды русского Севера, С. 146;
49. Щепанская Т.Б. Культура дороги на русском Севере. Странник// Русский Север: Ареалы и культурные традиции. – СПб., 1992. – С. 104,109.
50. Якушкин Е. Заметки о влиянии религиозных верований и предрассудков на народные юридические обычаи и понятия// ЭО. – 1891. – " 2. – С. 3.

Фактор региональной идентичности в стратегии развития территорий (этносоциальный аспект)

И.Н. Белобородова

Чрезвычайно важным инструментом и условием проведения региональной (демографической, экономической, социальной, национальной, экологической) политики является классификация пространства, в оптимальном варианте отражающая существующие в реальности географические типы, которые отличаются определенной цельностью, самодостаточностью, меньшей вариацией параметров по сравнению со смежными территориальными типами. Существующий в отечественной науке и практике опыт районирования, как правило, базировался на разработке политико-административных (численность населения, хозяйственная специализация, национальный состав) и экономических (в первую очередь, природных условий и ресурсов) критериев.

В целом можно сказать, что существовавшее ранее районирование - это лишь инструмент общей политики, в которой человеку отводилась роль "трудового ресурса", одного из элементов "производительных сил". Простое, по ограниченному числу критериев, районирование соответствовало прежнему стилю управления, который, в конечном счете, привел к "разрывам" между политикой и реальными процессами в региональных сообществах.

В настоящее время, когда наблюдается интенсивное изменение демографических, экономических, социально-политических, национальных и культурных процессов, их экспоненциальное усложнение, необходимо разработать повышенные требования к методам районирования, которые в настоящее время слабо улавливают пространственную дифференциацию.

Одним из способов оптимизации региональной политики может стать разработка историко-культурного и/или историко-этнографического подхода при проведении районирования. Сложность решения этой задачи связана с разработкой проблемы исторического и современного этнографического районирования народов мира в целом (а по существу — с проблемами методологии и методики этнологических исследований). основополагающим критерием в отечественных исследованиях этого направления служила разработанная советскими этнографами теория историко-культурных провинций, базировавшаяся на предположении о сходстве культурных комплексов в разных частях света и у разных народов на основе одинакового развития производительных сил и производственных отношений. Представляется, что подобная посылка и определила те трудности, с которыми ученые сталкивались в ходе историко-этнографического районирования. Оставляя за рамками настоящей работы все многообразие проблем, связанных с разработкой этой теории, остановлюсь только на одном из факторов, который несомненно необходимо учитывать при проведении региональной политики. Это фактор региональной (локальной) идентичности, который, по словам Шарля Рика, является "националитарным" утверждением регионального коллектива, "голосом" региональной группы (1996)¹. Изменения в организации пространства и, как следствие, коллективных представлений о нем, влекут за собой нарушения идентичности, создание новых соединений (желаемых или принуждаемых) или даже "потерю" идентичности.

¹ Рик Ш. Феномен идентичности // Образование и социальное развитие региона. — 1996. — №3-4. — С.212.

рованием русской культуры в целом и ее регионально-локальных вариантов, включая и верхневолжский.

Вопрос соотношения регионального и локального в отечественной этнологии, языкознании, этносоциологии исследовался исключительно в рамках проблемы этноса. Э.С. Маркарян полагает, что “поддержание локальной специфики культуры, выраженной в традициях, столь же важно для развития исторических общностей, как поддержание соответствующих программ для единиц биологической эволюции”(1983. С. 198). Он разделяет традиции на “локальные”, которые фиксируют “специфический жизненный опыт человеческих объединений, отражающий индивидуальные черты их исторических судеб и особых условий существования, - и “общие”, которые “поддерживают стабильность человеческих коллективов безотносительно к их локальной специфике”(Там же, С. 200–201). Степень “общности” и “локальности” традиций может быть различной. Но именно их сочетание и определяет существование различных региональных культур и бесконечное культурное разнообразие человечества.

Одним из важных методологических успехов разработки вопроса о локальных группах/общностях оказался тот факт, что этнологи и этносоциологи независимо друг от друга пришли к выводу об отсутствии доминирующих и периферийных признаков различных этнических дефиниций, характеризующих этнос как таковой, как цельную структуру (Чистов, 1986; Пименов, 1986). Исходя из этого, характеристика региональных и локальных вариантов культуры (и выделение на этой основе историко-культурных и историко-этнографических районов) должно проводиться по многофакторной системе. Наиболее полной представляется система, включающая исследование естественно-географического (особенности ландшафта, климата, флоры и фауны, природных ресурсов и т.п.), историко-генетического (действие закона исторической кумуляции, инерционности или преемственности), культурно-традиционного (“выраженный в социально организованных стереотипах групповой опыт, который путем пространственно-временной трансмиссии аккумулируется и воспроизводится в различных человеческих коллективах” — Маркарян, 1981), этно-социального

(демографические установки и репродуктивное поведение населения, семейно-брачные нормы, социализация человека), этноконфессионального фактора и фактора локальной самоидентификации. Особенно важно исследовать сложение региональных и локальных различий в развитии территории в условиях проводимых в настоящее время в стране рыночных реформ, что позволит принять эффективные управленческие решения и расширить диапазон их выбора.

Не вызывает сомнений, что существовавшие до начала XX века нормы социокультурного поведения и восприятия за последние шесть — семь десятилетий подверглись значительной трансформации и деформации. В результате ряда социально-экономических и идеологических преобразований, проводившихся зачастую насильственным путем (индустриализация, коллективизация, непродуманная миграционная политика, урбанизация, “окультуривание”, замена традиционных ценностей политико-идеологическими установками массовой культуры) привели к искажению этнодемографической, социальной, социокультурной, конфессиональной и экологической структуры регионов. Это, в свою очередь, инициировало другие, преимущественно новые, нетипичные для территорий этносоциальные и этнокультурные процессы, выразившиеся, в частности, в утрате традиционных ценностей, связанных с понятием “малой Родины” (связь с территорией, заинтересованность в ее развитии, воспроизводство ее ресурсов, в том числе и за счет апелляции к этностереотипным формам культуры).

Социальные этнические автостереотипы — эмоционально окрашенные и обладающие высокой степенью устойчивости схематические стандартизированные образы или представления о социальном субъекте — имеют свои тенденции, специфику количественных и качественных характеристик этносоциальных, культурных, социально-экономических, демографических, экологических и иных процессов, получивших отражение в региональной и локальной самоидентификации русского населения.

Изучение самоидентификации включает исследование *нормативной среды*, куда входят: а) нормы отношения между “своими”, б) нормы отношения к “чужим”, в) нор-

ности на постсоветском пространстве является ее региональное измерение. Региональные измерения идентичности выделяют пространственную, институциональную, культурную, социальную и политическую сферы через значащие переменные, такие как территория и автономия, язык и культурный партикуляризм, социальные представления и социальный опыт идентичности, региональная власть и партии. Региональная идентичность всегда в своем пространственном измерении касается присвоения, использования, управления региональной землей, является основой пространственной деятельности группы (требование территориальной целостности). Даже административное разделение территорий, произведенное в 20–30 гг., иногда сталкивалось с чувством региональной идентичности, что до сих пор служит дестабилизирующим фактором во многих регионах России. Так, например, жители Переславль-Залесского муниципального округа Ярославской области, территории по дореволюционному административно-территориальному делению входившей во Владимирскую губернию и отличавшаяся по многим социокультурным показателям от Ярославского края, утратив свой традиционный ориентир в вертикали “центр — провинция” (=город — деревня), ныне во многом тяготеют к общероссийскому центру — Москве, нежели к административному — Ярославлю. Мотивировку подобной ориентации многие исследователи Ярославской губернии находили в противопоставлении городской (“промышленной”) и сельской (“земледельческой”) культур (= “цивилизация”). Особенно рельефно это отличие сформулировал П.Ф. Беседкин в “Обзоре Ярославской губернии” за 1892 год: “Ярославское население в массе своей отличается необыкновенною подвижностью и деловитостью и сравнительно с населением других губерний стоит на очень высоком уровне развития... Духовное превосходство населения складывалось и сознавалось ими уже с первых страниц русской истории. Известно, что ростовцы, например, величали владимирцев, народ тоже очень развитой, “мезинными людьми”, “то суть наши холопы” — говорили они, — “каменьщики, древоделы и орачи”. Сознание превосходства, сметка и деловитость на все руки остались присущи ярославцам и до сих пор” (1892, С. 18).

А.П. Субботину принадлежит следующее наблюдение: “В Ярославской губернии значительная часть мужского населения бывает в разных столицах, почему у них и является особая повадка, выдвигающая их из общей массы серого люда, поднимающая их над всеми этими землероями и борноволоками, часто ничего не видевшими кроме своей деревни и ближнего базара. Везде, даже в земледельческих местностях, замечается склонность к чистоте, почему и сложилось присловье “ярославцы-белотелы” (1894, С. 66–68). Характерно, что эти отличия осознают и сами представители “орачей” в лице своего краеведа М.И. Смирнова. В описании, которое относится к традиционно земледельческому Переславль - Залесскому уезду читаем: “Являясь продуктом наследственных условий, влияния окружающей природы и исторических переживаний, население Переславского края — небольшая группа великорусского племени, тем не менее, имеющая свои отличительные черты хотя бы по сравнению со своим соседом — ярославцем “кукушкиным сыном”. Переславец — “мужик залешанин” [т. е. живущий за лесами — И.Б.], более домосед, менее предприимчив и оборотист, а также, может, менее жизнерадостен” (Смирнов, 1922, С. 13–14). Разграничение городской и деревенской культуры, а шире — центра (цивилизации) и периферии (провинции) фиксируется и в топонимиках, среди которых большое распространение имели пословицы типа: “Ярославль городок — Москвы уголок”; “Тверь городок — Москвы уголок” и пр. (Субботин, 1894, С. 9). Причем, подобная идентификация присуща не только местностям, расположенным недалеко от Москвы и тесно с ней связанным в социокультурном отношении, но и ряду весьма отдаленных, в частности, уральских территорий. С другой стороны, особого почтения к своему “центру”, русская провинция также не высказывает: “Москва, что доска, спать широко, да везде гнетет”; “Москва царство, а деревня рай” (Снешрев, 1995, С. 231).

Часто региональная идентичность определяется единственно через *региональную культуру*, которая, действительно, является достаточно объясняющим фактором, прежде всего через язык, который питает региональную идентичность. Как язык может конструировать “культурный инвариант” региональной идентичности, так и территория

властей, имея свое выборное начало в лице бурмистра и прочих управителей. Во-вторых, особенностями хозяйственного уклада, обеспечивавшими населению более высокий материальный уровень: кураковцы занимались, помимо извоза, промышленным разведением каплунов для столичных Рождественских праздников (Там же). Особым хозяйственным укладом отличалось и село Угодичи Ростовского уезда, где жители занимались в основном огородничеством, причем часть из них держала огороды в столицах и крупных торговых городах северо-запада. Это, бесспорно, накладывало свой “городской” отпечаток на быт и нравы угожан, но наиболее крупный поворот от прадедовских нравов и обычаев, по свидетельству крестьянина А. Артынова, “произошел при помещиках кн. Голицыной и Кар. “Эти помещики, — пишет он, — любили, чтобы их крестьяне веселились “нараспашку” и сами тому способствовали, устраивая летом на барском дворе качели, а зимой катальные горы на высоких столбах, украшенных флагами и фонарями. Подобного же рода увеселения представляли: барщинно-господский сенокос и выезд Кара на псовую охоту. Этот “выезд” был настоящий праздник, для детей в особенности” (разрядка наша - И.Б.) (Артынов, 1889, С. 3).

Иногда идентификация локальных групп, отразившаяся в прозвище, была связана с внешним видом: одеждой, необычной внешностью, особенными формами предметов материальной культуры, чертами характера и т.п. Весьма показателен в этом смысле всем известный образ непутевых и чудаковатых в поведении пошехонцев, которые, по утверждению их соседей, “комара у себя на носу убили”, “в трех соснах заблудились” и пр. Сатира М.Е. Салтыкова-Щедрина довершила создание этого чудаковатого образа, возведя его в ранг хрестоматийного глупца и невежды. Однако с такой оценкой и самооценкой совершенно не согласился бы пошехонский священник А. Архангельский, который в 1849 г., характеризуя своих прихожан, писал о них следующее: “Здесь крестьяне (...) одарены хорошими умственными способностями. Что они понятливы и имеют хорошую память, видно из того, что весьма хорошо понимают сказанные поучения и долго их помнят, какого бы рода они ни были — догматические или практические.

Кроме того, здешний народ весьма деятелен и трудолюбив, так что без какого-нибудь дела (...) не может побыть даже в воскресные дни. Память, внимание и понятливость здешнего народа доказывается еще и тем, что молодые люди очень скоро перенимают незнакомые им песни, и старые очень хорошо помнят те, которые часто пелись во времена их молодости. Сметливость здешних жителей видна из того, что они мастера считать, и считают быстро, даже без счетов. Они смыслены: все почти здешние крестьяне сделают все, что ни увидят, не хуже мастера” (Громыко, 1991, С. 64–65).

В целом, характеристики населения Ярославского края и его социокультурной идентичности, данные путешественниками и собирателями XIX–XX в., содержат две взаимоисключающие оценки. Прекрасный образец ярко выраженной идеализации образа ярославца оставил В. Толбин, посетивший Ярославщину в середине прошлого века. Он оценивал “физиогномические” особенности ярославцев как “народа деликатного, нежного, не марающих своих круглых лиц не известкою, не каменной пылью, ни сапожным варом...” “Русь! О, Родина”, — восклицает далее автор, — “Изобилуешь ты всякими людьми; но никто не видел людей столь смысленных и столько находчивых, как ярославцы. — Дурны да фигурны, в потемках хороши!” (Емельянов, 1994, С. 4).

Особенности внешнего облика (антропологическая характеристика) вообще служат одним из важных ориентиров этнической идентификации для собирателей и путешественников середины XIX – первой трети XX в. Эти особенности даются, как правило, на уровне обыденного стереотипа. “Об адекватности стереотипных представлений о внешности представителей той или иной национальности в известной мере зависит живучесть национальных предрассудков, так как обыденные представления о внешнем облике нередко связаны со стереотипными суждениями о психологических качествах, “национальном характере”, ожидаемом поведении” (Старовойтова).

Материалы конца XIX – начала XX в., собранные русскими о русских (автостереотип), дают пример идеализации антропологических признаков “своего” этноса и резкого снижения оценки признаков “чужого”. Так, описывая население Ярославской губернии,

нообразного общества, ярославец усвоил себе хорошие качества характера: ловкость, сметливость, вежливость в обращении и т.п.; но, с другой стороны, он стал льстив, самоуверен, уклончив в ответах и склонен к обману, что, впрочем, в наше время вовсе не считается грехом, в особенности в среде люда торгового. Совокупностью таких качеств, во время отхожих промыслов, житель Ярославского уезда почти всегда достигает той цели, к которой всегда стремится и почти всегда берет верх над своим конкурентом, если таковой является ему на пути к достижению предначертанной цели” (Титов, 1884, С. XX).

В тесной связи с социально-экономическим фактором стоит и природно-географический, влияние которого на формирование особых культурных традиций поднимается некоторыми собирателями до геополитических высот. Правда, надо отметить, что подобные установки довольно редки и связаны, в большинстве, с 20-ми гг. XX вв., ознаменовавшими собой коренную ломку социокультурных реалий. Хотя некоторые наиболее прогрессивные деятели “дворянской” культуры также не были чужды этих веяний. Так, описывая Моложский уезд, кн. С.А. Мусин-Пушкин, замечает: “Характер климата, почвы, растительности, а также условия географического расположения водных путей, определяют быт и нравы, главнейшие занятия и склонности населения” (1902, С. 6). Развивая далее свою мысль, он пишет: “Два склона, направляющие течение главнейших рек в уезде, обуславливающие разницу почвы и растительности, характеризующие разность условий быта и нравов населения, в далеком прошлом направляли приливы различных народностей в край и обусловили разнообразие племенных в нем особенностей”. (Там же, С. 8). Терпеливость и покорность как отличительные черты жителей равнин, присущи, по мнению М.И. Смирнова, земледельческому населению Переяславль-Залесского уезда (Смирнов, 1922, С. 13).

Стройную концептуальную схему, уходящую своими корнями в мифопоэтическое наследие, выработал ученый-литератор, уроженец Ярославской губ. С. Золотарев. Исследуя вопрос о причинах “почему наш Ярославский край стал одним из замечательных центров культурной и литературной ис-

тории России”, он пришел к выводу об особом влиянии воды и водных сообщений на разнообразие жизненного уклада страны, торговлю, изобретательность и фантазию народного сознания. “Все древние и новые промышленные народы с высоким развитием не только материальной, но и духовной культуры, жили по берегам морей, располагали хорошо развитыми путями сообщения”, — констатирует ученый. “Историко-литературная карта России, — продолжает он, — обнаруживает тоже замечательное явление: оказывается, что места рождения огромного большинства наших писателей расположены по речным системам, по исторически известным торговым, культурным путям Днепра, Волги, Дона и т.д. По Волжскому пути сплошным рядом тянутся пункты рождения значительной части наших литераторов, и среди поволжских губерний Ярославская занимает одно из почетных мест... Водой связанная с Югом и Севером, лесами с далеким Востоком, Ярославская губерния по своему особому климатическому положению находится на рубеже, где сошлись границы распространения различных растительных пород, так что она представляет разительное сочетание текучего населения людей, животных, птиц и растений... И сами ярославцы такие же непоседы, “кукушкины дети”, как их иногда зовут”. (Субботин, 1894, С. 66–68). Таким образом, вода как одна из первоначальных стихий в мифопоэтической “картине мира”, стала у ученого-ярославца одним из стереотипов восприятия особенностей культуры края и характера его населения.

Основную часть реконструкции “национального” характера в описаниях региональных групп русского этноса составляют социокультурные установки, включающие представления и оценочные суждения об истории и отдельных элементах традиционной культуры. Наиболее важными из них являются изменения в языке, элементах материальной культуры, ритуалах, традициях.

Одна из лучших характеристик этих изменений принадлежит А.П. Субботину, подробно рассмотревшему их на примере Ярославской губернии. Он пишет: “Прежде всего, полированность ярославцев выразилась, конечно, в одежде, причем франтовство проникло и в дальние углы губернии. Эту же показную “трактирную” цивилизацию ярославцы разносят и в другие губернии, зара-

в Петербурге и Кронштадте и желая самостоятельно иметь дело с иностранными судовладельцами, стали сами изучать чужие языки и многие из них свободно говорят и сами ведут переписку с иностранными купцами”. (Критский, 1907, С. 51). “Бесперывное почти занятие с иногородними по торговле” определило, по мнению неизвестного автора, оставившего “Описание города Рыбинска” в 1811 г., особенности характера и поведения его земляков. Он пишет: “Рыбинцы, разумея о купцах и мещанах, все генерально вежливы, искательны и гостеприимны, но богатые и не без кичливости, однако ж и те слабость свою стараются прикрыть гибкостью... Словом, рыбинцы ласковы но не всегда простодушны, а паче где замешается интерес; гостеприимны, но редко без намерения; доброжелательны, но редко без потери своих выгод; не скупы, но и не щедры; предприимчивы, но малопредусмотрительны, да к тому же и не твердохарактерны. А во всех делах их чаятельность и надежда — вождь, прибыль — мечта”. (Старый Рыбинск, 1993, С. 30–31).

Много внимания уделили собиратели изменениям морально-нравственного облика исследуемых регионов. Большинство из них сведены к фиксации факта “падения нравов” вследствие ускоренной урбанизации и призывам приостановить этот процесс. “Духовно ярославский мужик изменился очень значительно, — замечает И.А. Тихомиров, — ... типов крестьян навеки запечатленных Тургеневым, Григоровичем, Успенским, Некрасовым и другими, и мелькающих светлыми образами в воспоминаниях моего детства, я не встретил и не заметил на пройденном пути... На смену им идет, и во многих местах уже пришел, человек, которого назвать мужиком как-то неловко. Однако сделать это неловко вовсе не из стеснения перед таким новым человеком с большими претензиями и ничтожными способностями удовлетворить их... беда в том, что... чувствуя грубость и бедность крестьянской одежды они не чувствуют грубости и скудости собственной души и ума. Тьма в деревне непроглядная, тьма самодовольная, тупая, самодовлеющая”, — так патетически заключает свое эссе о современном ему русском крестьянском характере И.А. Тихомиров. (1914, С. 36, 38).

Обширные сведения сообщены собира-

телями по такому “больному” и зачастую противоречивому вопросу, как супружеская верность и нравственность девушек до замужества. Описывая изменения в характере отхожепромышленников Ярославского уезда, А. Титов особо подчеркивает, что “невыгодная сторона [их] отлучек, особенно долговременных, проявляется еще и в том, что муж не бывает дома по несколько лет сразу, мало-помалу отвыкает от домашнего очага, от семейной жизни, втягивается в разгул... и остающиеся дома женщины, не имея свидания с мужем в продолжение нескольких лет, теряют свою нравственность, вследствие чего являются незаконнорожденные дети, что и послужило поводом к бранному прозвищу, даваемому ярославцам, называемым “Кукушкиными детьми”. (Титов, 1884, С. XXI–XXII). Примечательно, что в Ярославской губернии записано весьма редкое фиксируемое средство предохранения от беременности, широко распространенное среди женщин (особенно “легкого поведения”) и тайно передаваемое из поколения в поколение. (Костоловский, 1916).

Ситуация, связанная с понятием “девичьей чести” в русской крестьянской среде носила, как показывает анализ массового материала, двойственный характер. С одной стороны многочисленны материалы, например, Тенишевского бюро, записки этнографов и собирателей о решительном осуждении добрачных связей. (Громько, 1991, С. 96–97) Об этом же свидетельствует и традиционный свадебный обряд, в котором одно из центральных мест отводилось публичному установлению факта девственности невесты. С другой стороны, не менее многочисленны противоположные данные, подкрепленные фактическими последствиями близости. Представляется, что подобная установка может быть объяснена как с точки зрения двойственности русского “национального” характера в целом, так и в половозрастном аспекте русской традиционной культуры (культура пола).

В целом же можно сказать, что подобные представления в этническом самосознании русских были тесно связаны с понятием “греха” — краеугольной нравственной категорией, привнесенной на Русь христианством и творчески переработанной здесь ее национальным вариантом — православием. Глобальная тема “греха — спасения”

Литература

1. Абрамян Л.А. Первобытный праздник и мифология. – Ереван, 1983.
2. Артынов А. Село Угодичи Ростовского уезда Ярославской губернии//ЯГВ. – 1889. - № 10. – С. 3.
3. Артынов А.Я. Село Угодичи Ростовского уезда Ярославской губернии. Историко-этнографический очерк//ЯГВ. – 1889. - № 11. – С. 6.
4. Байбурин А.К. Этнические аспекты изучения стереотипных форм поведения в традиционной культуре// С., - 1985. - № 2. – С. 36 – 45.
5. Бернштам Т.А. Локальные группы Двинско-Важского ареала: Духовные факторы в этно- и социокультурных процессах//Русский Север: К проблеме локальных групп. – СПб., 1995. – С. 208 – 317.
6. Беседкин П.Ф. Обзор Ярославской губернии. – Вып. 1. – Ярославль, 1892. – С. 17, 18.
7. Громыко М.М. Мир русской деревни. – М.: "Мол. Гвардия", 1991. – С. 64 - 65, 96 - 97.
8. Дынин В.И. Русская демонология: опыт выделения локальных вариантов//ЭО. –1993. - № 4. – С. 78 – 90.
9. Емельянов А.С. Никто не видел людей настолько смышлёных//География/ Прил. к газете "Первое сентября". – 1994. - № 10. – С. 4.
10. Золотарёв С. Писатели – ярославцы. Ярославский край как один из культурных и литературных центров России. – Яросл. Обзор Ярославской губернии. – Вып. 1. – Ярославль, 1892. – С. 18.
11. Ильин И.А. О России. – М., 1991.
12. Костоловский И.В. Народные поверья жителей Ярославского края//ЖС. – 1916. – Вып. 2 - 3. – С. 35.
13. Критский П.А. Наш край. Ярославская губерния. Опыт родиноведения. – Ярославль, 1907. – С. 50, 51, 52.
14. Лосский Н.О. Характер русского народа/ /Условия абсолютного добра. – М., 1992.
15. Лотман Ю.М. Декабрист в повседневной жизни (Бытовое поведение как историко-психологическая категория) // Литературное наследие декабристов. – Л., 1975.
16. Маркарян Э.С. Теория культуры и современная наука. – М., 1983. – С. 198, 200–201.
17. Маркарян Э.С. Узловые проблемы теории культурной традиции//СЭ. – 1981. - № 2. – 17 (80 - ?).
18. Мусин-Пушкин С.А. Очерки Моложского уезда. – Ярославль, 1902. – С. 6, 8, 11.
19. Пименов В.В. Системный подход к этносу//Расы и народы. – М., 1986. - № 16. – С. 13.
20. Рик Ш. Феномен идентичности//Образование и социальное развитие региона. – 1996. № 3 - 4. – С. 212.
21. Смирнов М.И. Переславль-Залесский уезд. Краткий краеведческий очерк. – Переславль-Залесский, 1922. – С. 13 - 14.
22. Снегирёв И. Русские народные пословицы и притчи. – М., 1995. – С. 231.
23. Старовойтова Г.В. Этническая группа... С. 130.
24. Старый Рыбинск. История города в описаниях современников XIX – XX в. – Рыбинск: "Михайлов Посад", 1993. – С. 30 – 31.
25. Субботин А.П. Волга и волгари: Путевые очерки. – СПб., 1894. – С. 65, 66 - 68.
26. Тажин М.М. Человек. Регион. Город. – Алма-Ата, 1990. – С. 115.
27. Титов А.А. Кураковщина. (Историко-этнографический очерк А.А. Титова). – Ярославль, 1886. – С. 2.
28. Титов А.А. Ярославский уезд. М., 1884. – С. XX, XXI – XXII.
29. Тихомиров И.А. Пешком по Ярославской губернии// "Прекрасное далёко" – журнал эстетических образов, мечтаний о старинном и впечатлений путешествующих. – М., 1914. – Кн. 5. – С. 36, 37, 38, 41, 42.
30. Фенютин А. Заметки о нравах жителей города Мологи//ЯГВ. – 1863. - № 50. – С. 3.
31. Чистов К.В. Народные традиции и фольклор. – Л., 1986. – С. 267.
32. Щепанская Т.Б. Кризисная сеть (традиции духовного освоения пространства)/ - С. 110 – 176.

Программно-целевое управление охраной окружающей среды на основе социокультурного подхода

Г.А. Фоменко, М.А. Фоменко

Программно-целевое управление в настоящее время признано в большинстве стран мира в качестве основного подхода при решении проблем устойчивого развития, эффективного управления охраны окружающей среды на национальном, региональном и муниципальном уровнях управления¹.

Задача повышения эффективности природоохранной деятельности в регионах России значительно шире, чем только защита среды, поскольку предусматривает принятие целого ряда разнообразных мер по переходу к сбалансированному, устойчивому развитию территорий в условиях многонационального государства. Поэтому важно учитывать, с одной стороны, международный опыт разработки и реализации подобных программ, а с другой — географические, в том числе социокультурные, экономические и политические условия России, ее регионов и муниципальных образований.

В настоящее время в России программы охраны окружающей среды разрабатываются как на региональном, так и на муниципальном уровнях. Однако эти документы, как правило, характеризуются ярко выраженным технократическим подходом и плохо учитывают социокультурные и этнические особенности территорий: проблемы ответа на вызовы глобализации, смягчения психологического удара модернизации по молодежи в традиционных обществах, а также профилактики социальных и этнических конфликтов в них практически не находят отра-

жения. Кроме того, сам программно-целевой подход применительно к вопросам развития локальных территорий в практическом управлении не расценивается как один из основных методов решения существующих проблем многонационального государства. Как правило, не рассматривается, с позиций профилактики конфликтов, и целесообразность использования широко распространяемых сегодня в мире подходов к устойчивому развитию локальных сообществ (вставка 1).

В связи со вступлением в силу федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» работа над проблемами устойчивого развития локальных территорий стала возможной в России, несмотря на то, что сегодня она сопряжена с большими трудностями, в том числе правового и научно-методического характера. В январе 1996 года Министром охраны окружающей среды и природных ресурсов В.И. Даниловым-Данильяном были утверждены «Методические рекомендации по разработке экологических программ административных районов (не городских)» на основе проекта, подготовленного НПП «Кадастр». В них предлагается принципиальная схема механизма управления разработкой и реализацией региональных и местных природоохранных программ на устойчивой основе для локальных территорий с полиэтничным населением.

Исходным материалом для рекоменда-

¹ Уже существует ряд инициатив «экологического планирования», таких как сеть «Green Planners» по устойчивому развитию, обзоры национальных стратегий в области окружающей среды по всему миру, проводимые Мировым Банком и МСОП/ИЕД. В странах Центральной и Восточной Европы проводится работа по адаптации Программы Действий в Области Окружающей среды для стран ЦВЕ (ПДООС) к национальным особенностям в форме разработки национальных планов действий в области окружающей среды (НПДООС). По сравнению с другими инициативами, НПДООС более специфичны по своим целям и носят более краткосрочный характер (Структурные рамки..., 1995).

Вставка 1. Локальная Повестка на 21 век

В последнее десятилетие наиболее важная роль в достижении устойчивого развития отводится местным сообществам. Этот процесс приобрел глобальный характер. Начало ему было положено на встрече в Рио-де-Жанейро². Это далеко не случайно, поскольку причины многих проблем, рассматриваемых в «Повестке дня на XXI век», порождены деятельностью, осуществляемой на местном уровне. Именно местные органы управления содержат системы водоснабжения, дороги, коммуникации, осуществляют контроль над планированием строительства жилья и предприятий, устанавливают местные нормы по охране окружающей среды и следят за их исполнением и т.д. и тем самым играют решающую роль в достижении устойчивого развития. На конференции в Рио-де-Жанейро было принято решение о необходимости разработки для локальных территорий местных «Повесток дня на XXI век» и объединения их усилий на международном уровне с тем, чтобы граждане разных стран могли обмениваться информацией, идеями и опытом, приобретенными на местном уровне. Сбор информации о локальных стратегиях осуществляет Центр ООН по населенным пунктам. Кроме того, помощь местным органам управления осуществляют такие организации, как ПРООН, ПООН по окружающей среде, Международный союз местных органов управления, Всемирная организация городов–побратимов и др.

Таким образом, **на встрече в Рио-де-Жанейро начался процесс разработки локальных стратегий «Повестки дня на XXI век»**. Этот процесс уже набрал силу и успешно развивается. В феврале 1997 года отделом ООН по координации политики и устойчивому развитию был составлен отчет о местных «Повестках дня на XXI век», в котором были подведены итоги этого движения и сформулированы следующие основные принципы эффективного местного планирования:

- **координация усилий всех секторов общества и экономики на территории; создание координирующего органа, обладающего политическим весом и полномочиями;**
- **широкое участие всех слоев населения, всех секторов общества, неправительственных организаций (бизнеса, церкви, правительственных структур, социальных, этнических, профессиональных групп и объединений) в формулировании коллективного мнения относительно целей стратегии и методов ее реализации;**
- **оценка местных условий в соответствии с международными индикаторами. Поиск своего места в мировом процессе реализации «Локальной повестки дня на XXI век»;**
- **разработка программы путем переговоров (межотраслевых, дисциплинарных) с целью выработки единой позиции относительно достижения целей стратегии;**
- **уточнение местных индикаторов для контроля разработки и реализации программы.**

Кроме того, в отчете 1997 года были указаны основные ошибки, которые допускаются при разработке местных стратегий. К ним относятся учет действий лишь государственных и правительственных органов и структур; планирование, основанное лишь на однообразном процессе консультаций, без принятия плодотворных решений; игнорирование интересов различных секторов общества; недостаточная ориентация на устойчивое развитие, то есть на синтез экономических, социальных и экологических интересов.

Анализ показал, что в целом локальные программы развивающихся стран и стран с переходной экономикой больше ориентированы на достижение социальных целей, в странах же с развитой экономикой — на защиту окружающей среды. Это подтверждает то, что **постоянная ориентация на социокультурные особенности территории при разработке программ развития, природопользования, охраны окружающей среды сегодня в сложнейших условиях российской действительности, как никогда актуальна.**

ций послужил анализ отечественной и зарубежной литературы, фактический материал, собранный в ходе рабочих семинаров-совещаний по проблемам охраны природы в муниципальных округах Ярославской области (15 семинаров-совещаний, в которых приняли участие 357 специалистов сферы управ-

ления, организаций природно-ресурсного блока, контрольных органов, представителей общественности муниципальных округов), а также практических семинаров по проблемам организации управления охраной окружающей среды и природопользованием на локальном и региональном уровнях со специа-

² Программа действий. Повестка дня на XXI век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро. Глава 28. Инициативы местных властей в поддержку «Повестки дня на XXI век».

листами 44 субъектов Федерации. Кроме того, при создании рекомендаций были использованы результаты отдельных целевых исследований, в том числе полевых.

Особенностью рекомендаций является показанная в них необходимость использования в России социокультурной методологии при разработке локальных программ по охране окружающей среды. Основные подходы к выбору методологии планирования (в зависимости от социально-экономических, политических условий и информационной обеспеченности), а также принципы взаимодействия социальных и этнических групп, координации применения инструментов государственного регулирования в рамках разрабатываемых программных документов, изложены с точки зрения профилактики социокультурных и этнических конфликтов. Также рассмотрены особенности природоохранного управления на территориях с традиционными культурами и многонациональным населением.

1. Выбор подходов к планированию охраны окружающей среды

Современная теория исходит из того, что эффективное планирование есть нечто большее, чем просто составление плана: цель его заключается в последовательном проведении целесообразных изменений, ориентированных на достижение поставленной цели. Теории планирования, применимые и в природоохранной сфере, постоянно развиваются (Immler, 1990; Pearce, Turner, 1990; и др.). В настоящее время в мировой практике известны и используются шесть основных типов планирования (Бенвенисте Г., 1994):

- *всеобъемлющее рациональное планирование*, основу которого составляет системный подход и всесторонний анализ альтернативных вариантов;
- *протекционное планирование*, содержание которого определяется стремлением учитывать интересы малоимущих социально незащищенных слоев населения, национальных меньшинств;
- *аполитичное планирование*, базирующееся на представлении о том, что

оно осуществляется лишь как техническая функция (на деле плановики вынуждены скрывать политические аспекты, постоянно возникающие в их работе);

- *критическое планирование*, при котором основное внимание уделяется методам распределения власти в обществе. Кроме того, при этом осознается важность свободного диалога и поиска консенсуса;
- *стратегическое планирование*, имеющее своей основной целью выработку и осуществление стратегии по достижению вполне определенной корпоративной цели и основанное на организационной интеграции и координации, что помогает преодолеть возникающие трудности и лучше использовать предоставляющиеся возможности;

■ *инкрементальное планирование*, основанное на утверждении, что принятие решений является процессом инкрементальным (идущим бесконечно малыми приращениями). При этом принятие эффективных решений осуществляется путем малых последовательных скоординированных действий (шагов). В ходе этого происходит взаимное приспособление заинтересованных сторон, которое не требует жесткой централизованной координации, но предполагает, что они предвидят поведение друг друга. При таком планировании необходима последовательность и постепенность действий: постоянно осуществляется выбор из не слишком различных альтернатив, сходных с теми, что были и в прошлом.

Краткая характеристика перечисленных типов планирования применительно к сфере охраны окружающей среды представлена в таблице 1. В реальной действительности они редко используются в чистом виде: конкретное планирование в условиях той или иной территории неизбежно включает в себя их различные элементы. Роль каждого из них (в их взаимосвязи и взаимозависимости) определяется всей совокупностью экономических, экологических, социальных, культурных, этнических и иных особенностей территории. Возможности комбинированного применения различных типов планирования на уровне местного самоуправления в современных условиях России отражены на рис. 1.

Таблица 1. Краткая характеристика основных типов планирования применительно к сфере охраны окружающей среды

	Всеобъемлющий рациональный	Протекционный	Аполитичный	Критический	Стратегический	Инкрементальный
Кто?	Altshuler A.A., A. Waterston, C.L. Schulze, Sarfatti M. Larson и др.	Davidof P., B. Barber, H.B. Spiegel, R.M.Kramer, H.Edelston, F.K. Kolodner, M.Wachs, C. Perin, H.C. Jenkins-Smith и др.	Catanese, A. J., T.L. Beyle, G.T. Lathrop, A.Faludi, W.F.Ichlan, P. Hastlings, H.S.Baum, E.Howe, J.Kaufman и др.	Castells M., K.S. Cook, A.J. Scott, M. Deal, D. Harvey, R. Kraushaar, E.T. Silva, S.A. Slaughter, J.Habermas, J. Forester, J. de Neufville, P.L. Berger, T. Luckmann и др.	Andrews, K., K.S. Cristensen, J.M. Bryson, R. O'Connor, J. Ansoff, P.J. Below, G.L. Morrisey, B.L. Acomb, J.M. Bryson, R.C. Einsweiler, J.L. Kaufman, H.M. Jacobs и др.	Lindblom, C.T., D. Braybrooke, G.Benveniste, C.H. Weiss, D. Carnegie и др.
Что?	Системный взгляд и системный подход	Ориентация на соблюдение интересов малоимущих слоев населения	Отказ от политических аспектов процесса планирования; непризнание его управленческой роли	Критикуя современную практику планирования ведущую роль отводит методам распределения власти в обществе и степени влияния этого распределения на планирование	Предполагает невозможность достичь всеобъемлемости и ориентируется на наилучшие решения в конкретной ситуации	Метод принятия решений путем малых приращений. Приоритет - согласие о сегодняшней политике, а не о будущих целях
Почему?	Предоставляет возможность выбора наилучшего варианта решения. Кроме того, дает плановикам опыт, необходимый для успешной дальнейшей работы в сфере планирования	Осознание невозможности обеспечения участия простых граждан в процессе принятия решений в качестве главной трудности при составлении плана	Недооценка плановиками политических факторов при планировании	Несогласие с аполитичной позицией плановиков; осознание необходимости при планировании новых, не только технических, знаний, побуждающих эффективные действия	В связи с сильным недоверием к способностям людей предсказывать будущее	В неопределенной обстановке принятие эффективных решений состоит из мелких шажков, сделаемых последовательно, т.к. будет облегчена территориальная координация.
Как?	Уточнение задачи, проведение системного анализа с целью выработки ряда альтернатив, установление критериев выбора оптимального варианта из этих альтернатив, осуществление и анализ результатов	Учет при планировании потребностей людей, особенно неимущих, которые в обычных условиях, тем более при ВРП, были проигнорированы	Сведение планирования исключительно к технической функции; отделение планирования от процесса управления и менеджмента	Концентрация внимания на неравномерном распределении власти, важности свободных коммуникаций и поиске консенсуса. Базируется на феноменологическом подходе, предусматривающем понимание предпосылок, мировоззрений, чувств и желаний жителей территории.	Фокусирует внимание на исследовании сильных и слабых сторон организации вместе с исследованием "возможностей" и "угроз" вне организации. Ни когда не имеет логического конца, всегда касается частного и заранее выбранного. Главный администратор играет в процессе решающую роль, плановики-эксперты помогают высшему эшелону власти в выполнении своих задач.	Выбор основан на последовательных, но ограниченных сравнениях нескольких альтернатив. В неопределенной обстановке каждый участник процесса должен понять, как действуют другие, и приспособиться, тем самым удается избежать серьезных ошибок.
Кто заинтересован в условиях России?	Проектные организации, проводившие подобные разработки в условиях планово-командной системы; научные круги, исповедующие системный подход; специалисты, имевшие опыт работы в планирующих органах в старых условиях; многие работники территориальных организаций	Малоимущие слои населения; представители национальных меньшинств; рядовые избиратели; профсоюзы; общественные организации левой и центристской ориентации	Подход широко распространен; поддерживается представителями как проектных организаций, так и органов управления, а также отраслевыми ведомствами	Демократически ориентированные общественные движения, представительные органы власти	Представители исполнительной власти; природопользователи, заинтересованные в повышении качества территориального управления	Управленцы консервативной ориентации, центристские политические движения
Кто не заинтересован в условиях России?	Большинство территориальных подразделений отраслевого блока; многие практики-управленцы, осознающие неэффективность реализации в современных условиях такого подхода; природопользователи-временщики	Предприниматели, находящиеся на стадии первичного накопления капитала; компрадорская буржуазия; праворадикальные общественные организации; территориальные подразделения отраслевых министерств и ведомств	Большинство политических партий и общественных движений центристской ориентации, большинство представительных органов власти	Отраслевые природно-ресурсные ведомства; авторитарно настроенные представители органов власти	Природопользователи-временщики, ориентированные на быстрое изъятие ресурсов	Радикально настроенные политики и управленцы - "новаторы"

Рис. 1. Связь различных типов планирования, иллюстрирующая возможности их совместного применения при выборе подходов к разработке природоохранных программ в современных условиях России

					Инкрементальный
				Стратегический	Планирование малыми последовательными действиями (инкрементальное) с элементами стратегического типа
			Критический	Стратегическое планирование с ориентацией на вопросы распределения властных функций, организации управления достижения консенсуса, некоторого учета чувств и желаний жителей территории	Планирование малыми последовательными действиями (инкрементальное) с постоянным акцентом на вопросы распределения властных полномочий, организации управления, достижения консенсуса, учета чувств и желаний жителей территории
		Аполитичный	Планирование, ориентированное на достижение "управленческого" консенсуса вне политических проблем	Ориентация на наилучшее решение конкретной ситуации без учета политических аспектов	Планирование малыми последовательными действиями (инкрементальное) без учета политических аспектов
	Протекционный	Ориентация на соблюдение при планировании интересов малоимущего населения (в случае отказа от политического аспекта)	Планирование в интересах малоимущих граждан с акцентом на решение вопросов распределения власти, координации, управления, достижения консенсуса	Стратегическое планирование с учетом интересов малоимущих слоев населения	Планирование малыми последовательными действиями (инкрементальное), ориентированное на соблюдение интересов социально незащищенных слоев населения
Всеобъемлющий рациональный	Системное планирование с соблюдением интересов малоимущих социально незащищенных слоев населения и представителей национальных меньшинств	Системное планирование и отказ от политических аспектов процесса планирования	Системное планирование с усиленной проработкой вопросов распределения власти, координации, управления и достижения консенсуса	Стратегическое планирование с использованием элементов системного подхода к восприятию территории	Планирование малыми последовательными действиями (инкрементальное) по укрупненным направлениям в соответствии с системным видением территории (насколько это возможно)

Все перечисленные типы планирования так или иначе соотносятся с будущим, но различаются между собой отношением к его предвидению. При этом не все они признают возможность не только полного, но даже и частичного предвидения будущего. В настоящее время в России прогнозировать будущее крайне сложно, и поэтому инкрементальный, критический и стратегический типы планирования представляют наибольший интерес. Сегодня, в условиях тяжелейшего системного кризиса, для составления программных документов по решению природоохранных проблем на местном уровне наиболее приемлемы такие подходы к планированию, которые обеспечивают повышение гибкости управления, учет интересов социокультурных групп (особенно в решении вопросов доступа к власти), территориальную целевую координацию деятельности природно-ресурсных организаций, а также предполагают продвижение к достижению поставленных целей путем последовательных действий, не требующих значительных ресурсов.

Проведенные исследования (Г.А. Фоменко, М.А. Фоменко и др., 1997) показали, что подходы к планированию существенно различаются в зависимости от конкретных условий территории. Наибольшее влияние в этом случае оказывают следующие факторы.

Эколого-социально-экономическая ситуация, определяемая прежде всего параметрами, характеризующими:

- состояние здоровья населения;
- уровень экономического развития территории;
- уровень жизни населения;
- занятость трудоспособного населения;
- возможность финансирования природоохранных и ресурсосберегающих программ за счет собственных средств;
- состояние окружающей среды и характер использования природных ресурсов;
- реальный доступ групп населения к природным ресурсам и др.

Исследования показали, что для определения наиболее эффективных подходов к природоохранному планированию в конкретных условиях муниципального образования применим высокий уровень генерализа-

ции перечисленных параметров, при котором выделяются три укрупненных типа эколого-социально-экономической ситуации (табл. 2).

Политико-психологическая обстановка значительно влияет на эффективность разработки и реализации любых планов и программ. В качестве критериев ее оценки можно принять:

- наличие значительного разрыва между сформировавшимися притязаниями людей (в отношении уровня жизни) и реальными возможностями достижения этих притязаний;
- характер изменения уровня жизни населения, особенно в рамках этнических групп;
- соответствие политической реальнос-

Таблица 2. Типизация эколого-социально-экономической ситуации

Общая оценка	Краткая характеристика
Неудовлетворительная	Проблемы территории в эколого-социально-экономической сфере носят затяжной характер. Возможности финансирования ресурсосберегающих и природоохранных мероприятий за счет собственных средств крайне незначительны. В целях выживания сельское население увеличивает нагрузку на ресурсы окружающей среды (прежде всего общедоступные) в виде их неоплачиваемого и бесконтрольного потребления.
Удовлетворительная	Относительно стабильная эколого-социально-экономическая ситуация. Возможно решение основных природоохранных проблем за счёт собственных средств. Решение проблем выживания сельское население связывает с сельскохозяйственной или другой формой производственной деятельности.
Благоприятная	Экономическая и социальная сферы динамично развиваются в условиях благоприятной экологической ситуации. Решение природоохранных проблем осуществляется без привлечения внешних инвестиций. Сельское население в качестве приоритетных задач рассматривает вопросы сохранения биоресурсов и расширения сети охраняемых территорий.

ти традиционным типам сознания и социальных действий;

- доступ этнических групп к власти и возможность реализации их законных прав и свобод;
- соответствие темпов изменения ситуации возможному темпу психологических изменений (адаптация сознания).

Последний критерий представляется наиболее существенным для разработки и реализации природоохранных планов действий, поскольку в случае превышения темпов изменения ситуации над возможностями адаптации сознания «...психика оказывается недостаточно пластичной и постепенно ... лишается главного и последнего ресурса: ощущения конечности гонки вслед за изменениями реальности, обычно приносимого наличием соответствующих рациональных конструкций: целей, программ, планов их достижения ...» (Ольшанский, 1995, С. 11). В генерализованном виде применительно к задаче выбора подходов к природоохранному планированию на муниципальном уровне предложена следующая типизация политико-психологической обстановки (табл. 3).

Уровень знаний о территории оказывает прямое влияние на выбор подходов к планированию, поскольку наличие и характер информации о состоянии территории, а также используемые методы ее сбора и анализа определяют границы возможного как в процессе планирования, так и при реализации природоохранного плана действий.

Следует отметить, что самый высокий уровень знаний о территории требуется при всеобъемлющем рациональном подходе. Именно практическая невозможность получения такого объема информации в значительной мере способствовала появлению иных методов планирования.

При сборе информации о состоянии окружающей среды и природно-ресурсного потенциала территории следует переходить к ее комплексной оценке, в качестве которой можно использовать типизацию уровней знания о территории, предложенную Г.А. Фоменко (1993) и представленную в таблице 4.

Характер зависимости подходов к планированию от перечисленных выше факторов приведен в таблице 5. Указанные соотношения позволяют определить такие подходы к планированию, которые в наибольшей степени соответствуют условиям, сло-

Таблица 3. Типизация политико-психологической обстановки

Общая оценка	Краткая характеристика
Неудовлетворительная	Ярко выраженные маргинальные тенденции. От психологии достижения целей население переходит к психологии выживания и утрачивает элементарную осмысленность (смысловую определенность) жизни. На этой основе жизненные притязания и цели как таковые постепенно деградируют. Политическая ситуация нестабильна. Этнические группы пытаются улучшить свое положение за счёт соседей. Взаимное недоверие и вражда, обострение межэтнической напряжённости.
Удовлетворительная	Реальные возможности основных социальных и этнических групп способствуют удовлетворению их притязаний. В общественном сознании цели, а также программы и планы по их достижению приобретают значимость. Политическая ситуация относительно стабильна. Этнические группы признают важность совместного использования власти.
Благоприятная	Притязания основной части населения реально достижимы. Люди планируют жизнь на долгосрочную перспективу. Политическая ситуация стабильна. Наблюдается межэтническое согласие. Механизмы совместного управления эффективны и пользуются доверием этнических групп.

жившимся на территории конкретного муниципального образования.

Анализ основных теорий планирования с точки зрения целесообразности их использования в управлении охраной окружающей среды применительно к условиям сельских локальных территорий России с многоэтническим населением, позволяет сделать следующие выводы.

1. Необходимость (наряду с учетом интересов большинства населения) соблюдения законных прав социокультурных групп предполагает в качестве основы природоохранного планирования сельских территорий использовать критический и протекционный методы. Возможности применения системного (всеобъемлющего рационального) метода планирования, наиболее популярного в России в последние десятилетия, в современных условиях весьма ограничены, поскольку он предполагает относительно стабильный характер развития общества, наличие достаточно полной информации о тер-

Таблица 4. Типизация уровня знаний о территории

Общая оценка уровня знания	Краткая характеристика
Низкий	Рассогласованные потоки ведомственной информации. Системные знания о территории отсутствуют.
Удовлетворительный	Налажено пространственно-временное согласование ведомственной информации о территории, выполняется расчёт и анализ показателей устойчивости
Высокий	Налажена система получения, обработки и использования системной информации о территории, постоянно осуществляется анализ развития на основе показателей устойчивого развития. Используются ГИС-технологии

ритории, эффективную деятельность институтов управления, а также возможность выделения значительных государственных инвестиций на создание системы информационного обеспечения. Аполитичное планирование, порождающее на практике двусмысленные ситуации и зачастую приводящие к самообману, может применяться лишь фрагментарно, в зависимости от реального распределения власти на конкретной территории.

2. В большинстве регионов России в условиях нестабильности и обостряющегося кризиса критический и протекционный методы должны быть дополнены элементами инкрементализма. Такое сочетание в постоянно изменяющейся, неустойчивой социально-экономической и политической обстановке может быть наиболее эффективным, поскольку позволяет уделять особое внимание вопросам совместного использования власти, территориальной координации, развитию нормативной правовой базы. Кроме

Таблица 5. Зависимость выбора подходов к планированию в сфере охраны окружающей среды от местных особенностей территории

Местные особенности переходного периода	Общая оценка особенностей	Подходы к планированию						
		Планирование малыми последовательными действиями (инкрементальное) с постоянным акцентом на вопросы распределения властных полномочий, организации управления достижения консенсуса, учета чувств и желаний жителей территории	Планирование малыми последовательными действиями (инкрементальное), ориентированное на соблюдение интересов социально незащищенных слоев населения	Планирование малыми последовательными действиями (инкрементальное) с элементами стратегического типа	Планирование малыми последовательными действиями (инкрементальное) по укрупненному направлению в соответствии с системным видением территории (насколько это возможно)	Стратегическое планирование с ориентацией на вопросы распределения властных функций, организации управления, достижения консенсуса, некоторого учета чувств и желаний жителей территории	Стратегическое планирование с использованием элементов системного подхода к восприимчивости территории	Системный подход с соблюдением интересов малоимущих слоев населения
Эколого-социально-экономическая ситуация	Неудовлетворительная	#	#	#	#			
	Удовлетворительная					#	#	
	Благоприятная							#
Политико-психологическая обстановка	Неудовлетворительная	#	#					
	Удовлетворительная			#	#	#	#	
	Благоприятная							#
Уровень знаний о территории	Неудовлетворительная	#	#	#				
	Удовлетворительная				#	#		
	Благоприятная						#	#

того, способствует созданию гибких, относительно дешевых и несложных в эксплуатации информационных систем, требования к которым определяются конкретными задачами, в том числе необходимостью решения важнейших проблем взаимодействия социокультурных групп. К таким проблемам относятся прежде всего информационные сбои и вопросы вероятного блокирования.

3. Только в отдельных районах с относительно благополучной эколого-социально-экономической ситуацией (некоторые пригодные территории, свободные экономические зоны и т.д.) возможно использование всеобъемлющего и стратегического типов планирования, сопровождающихся соответствующими территориальными ГИС. Тем не менее, в условиях даже незначительной социальной напряженности ориентация на решение проблем информационных сбоев и вероятного блокирования должна быть приоритетной.

В целом следует иметь в виду, что при использовании критического, протекционного и даже инкрементального методов планирования в природоохранной сфере на территориях с традиционной культурой и полиэтничным населением особую роль играют планы действий, в которых определяются целевые приоритеты, основные подходы к организации работ и информационному обеспечению. Таким образом, план действий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов на устойчивой основе представляет собой один из важнейших организационно-политических документов высокого ранга по развитию территорий и одновременно является наиболее эффективным инструментом профилактики социокультурных конфликтов (в условиях, когда возможно применение механизмов совместного использования власти).

2. Особенности разработки и реализации локальных планов действий по охране окружающей среды на основе социокультурного подхода

В основе программно-целевого управления охраной окружающей среды локальных территорий лежит разработка и реализация скоординированными усилиями местного

сообщества плана действий в этой сфере (далее по тексту план действий). Именно план действий, в рамках которого осуществляется координация интересов социокультурных групп, является рациональным затратно-эффективным способом использования дефицитных ресурсов для улучшения качества окружающей среды и повышения эффективности природопользования с учетом интересов различных групп населения согласно четко определенным критериям. В общем виде он включает в себя следующие элементы:

- критерии выбора целей (основных секторов и проблем);
- укрупненное определение приоритетных целей (а также их ранжирование по значимости);
- анализ приоритетных целей, подкрепленный соответствующей экологической, экономической, социальной и иной информацией;
- направления деятельности по достижению приоритетных целей;
- методы государственного регулирования, эффективные для достижения приоритетных целей;
- бюджетный пакет;
- план инвестирования, приведенный в соответствие с имеющимися ресурсами;
- график работы.

Для разработки плана действий необходимо политическое единодушие и воля политических лидеров, а также постоянная связь с общественностью, субъектами хозяйственной деятельности, лидерами социокультурных и этнических групп, неправительственными организациями, вышестоящими органами власти регионального и федерального уровней и т.п. С сожалением приходится констатировать, что в настоящее время в России на всех уровнях управления важность такого подхода, а также активности органов местного самоуправления для успешного выхода из кризисного состояния (вставка 2) все еще недостаточно осознана.

Только повысив роль местных органов власти, расширив участие населения в управлении охраной окружающей среды и природопользованием, а также организовав его с учетом социокультурных особенностей народов России, можно рассчитывать на действительное повышение эффектив-

Вставка 2. Особенности локального развития в России

Возрождение в многонациональной России местного самоуправления и организация территориального управления охраной окружающей среды — взаимосвязанные проблемы, которые не могут быть решены изолированно друг от друга. Это очевидно, поскольку обеспокоенность людей своим будущим, в том числе относительно возможности сохранения традиционных режимов природопользования, доступа к общераспространенным ресурсам окружающей среды, а также риска техногенных катастроф и т.п. во многом лежат в фактическом бесправии жителей при решении местных, жизненно важных для них вопросов. Граждане отстранены от принятия властных решений, затрагивающих их судьбы. Только обеспечив полноценное участие каждого человека, социокультурной общности в управлении территорией, этнической группы, в природоохранной и ресурсосберегающей деятельности, можно рассчитывать на возрождение в значительной мере утерянных традиций бережного отношения к своей земле и природе — традиций сохранения и развития малой родины. Кроме того, только так можно предотвратить этнические и иные конфликты. В настоящее время на практике многие руководители местного и регионального уровней недооценивают важность организации управления охраной окружающей среды на уровне муниципальных образований с учетом социокультурных и этнических особенностей территорий. Основные причины этого заключаются в следующем.

Во-первых, это указывает на все еще весьма распространенное **политическое непонимание роли и значения местного самоуправления в решении проблем устойчивого развития** (в том числе охраны окружающей среды и рационального природопользования) с учетом феноменологической особенности каждого Места. Такое положение далеко не случайно. *Genios Locī* — гений места, дух Места — фундаментальная категория культуры — в течение многих десятилетий изгонялась из нашей жизни с не меньшей яростью, чем категории «гуманизм» и «милосердие».

В материалах конференции в Рио-де-Жанейро особо отмечается важность активности местных администраций и населения при переходе к устойчивому развитию: «Поскольку корни многих проблем, охватываемых «Программой-XXI», и их решение обусловлены деятельностью, осуществляемой на местном уровне, участие и сотрудничество местных органов власти будет решающим фактором в выполнении поставленных задач». При этом поясняется, что местные органы власти во всем мире потенциально обладают такими возможностями, поскольку они «создают, управляют и поддерживают экономическую, социальную и экологическую инфраструктуру, местную экологическую политику и меры ее регулирования, помогают разработке и реализации национальной и региональной экологической политики» (Программа действий, 1993, С. 47).

В 1995 году в послании Президента РФ Федеральному собранию была подчеркнута важная роль местного уровня управления. Тем не менее, как в центре, так и в регионах, проблема возрождения каждого Места — малой родины — как основы устойчивого развития страны с учетом социокультурных и этнических особенностей еще недостаточно осознана.

Во-вторых, **фактически ничтожная (менее 5%) роль собственно природно-ресурсных платежей в формировании бюджетов территорий**. В доходах местных бюджетов большинства стран доля ресурсных платежей колеблется между 20% и 30%. Приблизительно такой же удельный вес имели ресурсные платежи в структуре уездных бюджетов в Ярославской губернии на рубеже XIX–XX веков. Следует также подчеркнуть, что в условиях кризиса возрастает важность доступа населения к общедоступным природным ресурсам (бесплатно или за минимальную цену), которые во многих случаях становятся важнейшим условием выживания. Увеличивается и зависимость сельских сообществ, социокультурных и этнических групп от традиционных режимов природопользования, поскольку в условиях кризиса смена места жительства или переобучение стали недоступными для многих. На отдельных территориях с многонациональным населением это может способствовать возрастанию этнической напряженности и обострению этнических конфликтов. Очевидно, что без повышения экономической самостоятельности местного самоуправления, особенно при решении вопросов природопользования, призывы к возрождению Мест, в том числе и к улучшению природной среды, останутся тщетными.

В-третьих, **непонимание большинством руководителей природоохранных органов как на региональном, так и на местном уровне, значения программно-целевого метода управления для решения проблем рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды**, прежде всего, на территориях с традиционной культурой и полиэтничным населением. Важнейшая особенность такого подхода заключается в четком определении

целей на основе широкого участия всех заинтересованных социальных и этнических групп общества. Именно это является основной предпосылкой их успешного выполнения, поскольку силовые методы не могут компенсировать отсутствие территориального консенсуса. Кроме того, сформулированные цели должны базироваться на реалистичных расчетах, выполненных на основе реально существующих (хотя и весьма незначительных в современных условиях) финансовых и иных ресурсов.

ности природоохранной и ресурсосберегающей деятельности. Одним из основных путей решения этой проблемы на территориях с многонациональным населением (где отсутствуют этнические конфликты особо высокой интенсивности) является разработка и реализация природоохранных планов действий, ориентированных на условия совместного использования власти³.

Разработка и реализация плана действий — это непрерывный процесс принятия решений. При этом важно обратить внимание на следующее.

1. Намеченные к решению проблемы должны быть наиболее значимы согласно критериям, принятым местным сообществом. Кроме того, они должны соответствовать региональному уровню и рассматриваться в качестве таковых не только большинством ведущих специалистов на территориях, но и поддерживаться лидерами социокультурных групп и быть понятными людям.

2. Решение проблем должно быть направлено на наиболее эффективное использование имеющегося природно-ресурсного потенциала, а также человеческого потенциала каждой группы населения (включая знания, умения, опыт, традиции и проч.), в том числе путем наилучшей комбинации политических, институциональных и инвестиционных инструментов.

3. Привлечение общественности, жителей территории к решению намеченных проблем — важнейшее условие успеха при разработке и реализации плана действий.

Разработка и реализация плана действий — это также **целенаправленный процесс, который затрагивает множество организаций и действующих лиц.** Поэтому

му требуется эффективная координация этой деятельности со стороны специального органа или подразделения с возложением на него полной ответственности за формулирование природоохранной политики, а также, что наиболее важно, совместное использование власти в этой сфере деятельности. На многонациональных территориях важно учитывать этнический состав населения и необходимость адекватного представительства всех этнических групп в органах власти. Важно также, чтобы подразделение, отвечающее за разработку и реализацию плана действий, в организационном плане было стабильно (то есть не находилось бы в процессе хронической реорганизации).

План действий разрабатывается как практическая программа. При этом не следует стремиться к сохранению идеальной теоретической последовательности событий: информация — анализ — политика — осуществление, поскольку весьма искусственный линейный подход, особенно в условиях наличия социальной и этнической напряженности, когда требуются нестандартные политические и управленческие решения, зачастую приводит к созданию документов, заканчивающих свое существование на полке.

На практике разработка и реализация плана действий представляет собой **нелинейный процесс.** Управление таким процессом является более комплексным и значительно более трудным для описания, чем организация линейного подхода. В плане должны содержаться рекомендации относительно не последовательности шагов, а набора элементов и форм их взаимодействия, при реализации которых работа будет производиться сразу по нескольким направлениям одновременно.

³ В данной работе рассмотрены основные подходы к разработке программ и планов действий в сфере охраны окружающей среды местных образований, территория которых не отнесена (полностью или частично) к зонам чрезвычайной экологической ситуации, экологического бедствия или экологического кризиса.

Кроме того, решение проблем в рамках плана действий — это еще и **процесс обучения** в ходе его воплощения, расширения диапазона приемлемых решений в природопользовании для групп с традиционной культурой, что может во многих случаях существенно сгладить имеющиеся противоречия.

Разработка плана действий предполагает активное взаимодействие между организациями и заинтересованными лицами. Поэтому эффективная работа не только требует аналитических навыков, но и затрагивает процессуальные вопросы и проблемы налаживания плодотворного общения, в том числе межэтнического. В частности, государственные служащие и специалисты, непосредственно вовлеченные в работу над планом действий, должны выработать способность выбора пути не только в условиях конфликта экономических интересов (например, успешно провести переговоры с такими партнерами, как менеджеры предприятий, суметь привлечь общественность и т.д.), но и, в случае возникновения этнических противоречий, не позволять им перерасти в этнический конфликт.

На многонациональных территориях план действий желательно разрабатывать специалистам территориальных органов управления с привлечением, при необходимости, лучших специалистов из других регионов России и из-за рубежа. План действий должен быть «привязан к местности», то есть базироваться на знаниях и инициативе местных специалистов и управленцев-практиков. «Опыт показывает, что процесс разработки природоохранной стратегии, которым управляли эксперты извне, обычно прекращается сразу же, как только прекращается внешняя помощь. Решение проблем, изобретение новых политик и институтов обычно рождает «победителей» и «побежденных» и требует понимания социально-культурного контекста. Доноры могут поддерживать и ускорить национальные планы действий по охране окружающей среды (как и региональные планы действий в многообразных географических условиях России), однако программы должны разрабатываться на местах» (Структурные рамки..., 1995, С. 5). Следует также отметить, что знание Места, ощущение малой родины, использование в планировании рассеянной информации о территории, которой обладают ме-

стные специалисты, в последние годы активно изучается во многих странах с точки зрения использования в планировании развития территорий. В то же время, в условиях этнической напряженности необходимо, чтобы планирующая организация пользовалась доверием лидеров этнических групп, которые должны быть уверены, что их интересы будут соблюдены, и в результате ни одна из групп не получит дополнительных преимуществ за счет других.

3. Организация разработки и реализации локальных планов действий по охране окружающей среды на основе социокультурного подхода

Разработка и реализация природоохранных планов действий на устойчивой основе для территорий, где проживают обособленные социокультурные и этнические группы, должны осуществляться в условиях тесного взаимодействия всех участников работы. Это особенно важно в современных кризисных условиях, при возрастании социально-экономической и этнической напряженности. Основные принципы такого взаимодействия состоят в:

- ранжировании и взаимоувязке приоритетных целей;
- координации применения инструментов государственного регулирования природопользования;
- применении методов коллективного принятия решений;
- мониторинге и оценке разработки и реализации планов действий.

Более подробно эти принципы рассмотрены ниже.

3.1. Ранжирование и взаимоувязка приоритетных целей

Ранжирование и взаимоувязка приоритетных целей являются важнейшими элементами скоординированной разработки и реализации природоохранных планов действий на разных уровнях управления. При этом особенно важно учесть территориальные закономерности формулирования приоритетных целей устойчивого развития, существующие сегодня в представлениях со-

циокультурных и этнических групп, особенно лиц, принимающих решения: хозяйственников, представителей власти, лидеров общественных движений и этнических сообществ. Разработка конкретных схем координации приоритетных целей и методов их достижения в рамках планов действий для территорий с традиционной культурой и полиэтничным населением, должна быть ориентирована на эффективное применение механизмов совместного использования власти. Это требует изучения особенностей принятия решений в природопользовании людьми из разных социокультурных и этнических групп, их восприятия идеи устойчивого развития, представлений об эффективном природопользовании. С этой целью в 1996 году специалистами НПП «Кадастр» при поддержке Правительства области были выполнены исследования приоритетных проблем в сфере природопользования во всех муниципальных округах Ярославской области в ходе специально организованных семинаров-совещаний с участием специалистов муниципальных органов управления, организаций природно-ресурсного блока, лидеров общественных движений, средств массовой информации (в работе в общей сложности приняли участие более трехсот специалистов).

В целом проведенные исследования показали, что крайне важно изучить возникающие и потенциально возможные конфликты целей в природоохранной сфере разных уровней территориального управления и наметить пути их профилактики и разрешения. Необходимо выявить территории, где наблюдаются конфликты реального природопользования, имеющего специфические социокультурные и этнические особенности, с целями политики развития, декларируемыми на более высоких уровнях управления. Для таких территорий требуются особые подходы, так как без этого многие цели устойчивого развития, межэтнического и социального согласия будут восприниматься людьми как химеры и фантазии, далекие от реальности.

В сложных современных условиях территорий, где проживают обособленные социокультурные общности и этнические группы, наиболее важно правильно выбрать критерии определения приоритетных целей охраны окружающей среды на разных уровнях

управления, а также наметить основные методы их взаимоувязки.

Критерии определения приоритетных целей. Постановка 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 внимания жителей территории.

В условиях, когда во многих регионах России наблюдается тяжелый социально-экономический кризис, существует риск того, что часть скудных ресурсов, выделяемых на охрану окружающей среды, не будет использована эффективно, и острым проблемам, которые реально беспокоят людей, не будет уделено должного внимания. Опыт показывает, что во многих регионах зачастую находят поддержку те «предложения», которые не направлены на эффективное решение реальных проблем. Примером служит такой весьма распространенный вариант использования территориального экологического фонда, при котором основная его доля направляется на финансирование строительства нескольких новых капиталоемких объектов, а большинство остальных направлений деятельности, в том числе экологическое образование и воспитание, благоустройство и озеленение населенных пунктов, малозатратные санитарно-экологические и другие меры, остаются без финансирования. Кроме того, на территориях с обособленным проживанием социокультурных общностей и этнических групп наблюдаются случаи распределения финансовых экологических ресурсов по кланово-корпоративному принципу выделения привилегированных этнических групп, установление целевых приоритетов с позиции только их интересов. Последнее ведет к усилению этнической напряженности и разрастанию конфликтов.

Приоритетные природоохранные цели на конкретной территории с многонациональным населением (при условии согласия лидеров всех этнических групп и социокультурных общностей на реализацию механизмов совместного использования власти) определяются в результате оценки следующих факторов:

- что заботит проживающих здесь людей, то есть конкретного человека на своей земле;

- какие проблемы в сфере рационального природопользования являются наиболее серьезными в свете высказанных людьми ценностных предпочтений;
- какие направления действий по достижению приоритетных целей в сложившейся ситуации наиболее эффективны.

При постановке приоритетных природоохранных целей на локальных территориях, где проживают обособленные социокультурные общности и этнические группы, нужно ориентироваться, в первую очередь, на представления ведущих специалистов, хорошо знающих условия своих территорий и обладающих чувством малой родины, а также на мнения лидеров этнических групп. При организации такой работы весьма эффективны специальные семинары-совещания с использованием активных методов. В то же время, обязательно следует учитывать выводы экспертов и специалистов в различных областях знаний, разработанные и принятые приоритетные цели более высоких уровней управления (в том числе в рамках бассейновых соглашений), а также экологические обязательства, принятые в рамках международных договоров. Полезен также опыт других стран и народов. Так, в документах конференции в Софии подчеркивается: «Жизненно важно привлекать местных экспертов на этом этапе процесса (установления приоритетных целей и приоритетов действий — авт.), так как они отлично разбираются в соответствующих ключевых факторах определения эффективных решений. Существует опасность того, что иностранные консультанты могут дать готовые решения, которые не соответствуют или не являются наиболее экономически выгодными в данном контексте проблем» (Структурные рамки..., 1995, С.9).

Следует отметить, что на территориях с традиционной культурой целесообразно выполнение дополнительных этнологических и историко-экономических исследований, направленных на более глубокое понимание целевых приоритетов. Источниками данных, помимо результатов полевых исследований, обычно служат:

- материалы земской статистики (важнейший источник);
- материалы местных и центральных архивов;

- публикации в местной периодической печати (в основном дореволюционной);
- географические атласы различных изданий (в основном дореволюционных).

Приоритетные цели, сформулированные ведущими специалистами и жителями территорий, должны быть в обязательном порядке сопоставлены с оценками экспертов высокой квалификации, а также с результатами укрупненного оперативного территориального анализа существующей государственной и ведомственной информации в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. В случае совпадения оценок, приоритетные цели должны быть утверждены в качестве ориентиров территориальной политики развития. Важнейшим этапом дальнейшей работы должны стать консультации и поиск консенсуса. Без этого успешная разработка плана действий невозможна, поскольку любые предложения, которые не соответствуют представлениям ведущих специалистов в сфере природопользования или противоречат интересам социальных и этнических групп, проживающих здесь, будут заведомо нежизнеспособны.

Взаимувязка приоритетных целей. В ходе работы над планом действий необходимо осуществить взаимувязку природоохранных целей, сформулированных с учетом интересов социокультурных и этнических групп, с целями всех уровней управления (регионального, муниципального, а также федерального и бассейнового). Это крайне важно, поскольку только путем постоянного политического взаимодействия на уровне субъекта Федерации и в муниципальных образованиях можно добиться достижения целей. *Для эффективной взаимувязки приоритетных целей обособленных социокультурных и этнических групп на региональном и локальном, а также бассейновом уровнях необходимо выявить существующие и потенциальные конфликты целей.* В зависимости от их характера, а также особенностей конкретной территории, важно организовать поиск консенсуса и наметить соответствующие организационные мероприятия. Без этого невозможно эффективное управление природопользованием, а также разработка и реализация плана действий.

Такая взаимосвязка должна начинаться параллельно, как «снизу», так и «сверху», уже на ранних этапах работы. Исследования, проведенные в Ярославской области, показали, что для определения конфликтов целей в сфере природопользования и охраны окружающей среды целесообразно использовать матрицу сравнения целей природопользования (МСЦП). Матрица помогает выявить и оценить наиболее существенные конфликты целей, что необходимо для принятия эффективных мер по их ликвидации или смягчению. Подобная матрица в 1996 году была впервые составлена для Ярославской области и позволила выявить основные конфликты целей природопользования и охраны окружающей среды в программах различного уровня управления (Фоменко, 1997).

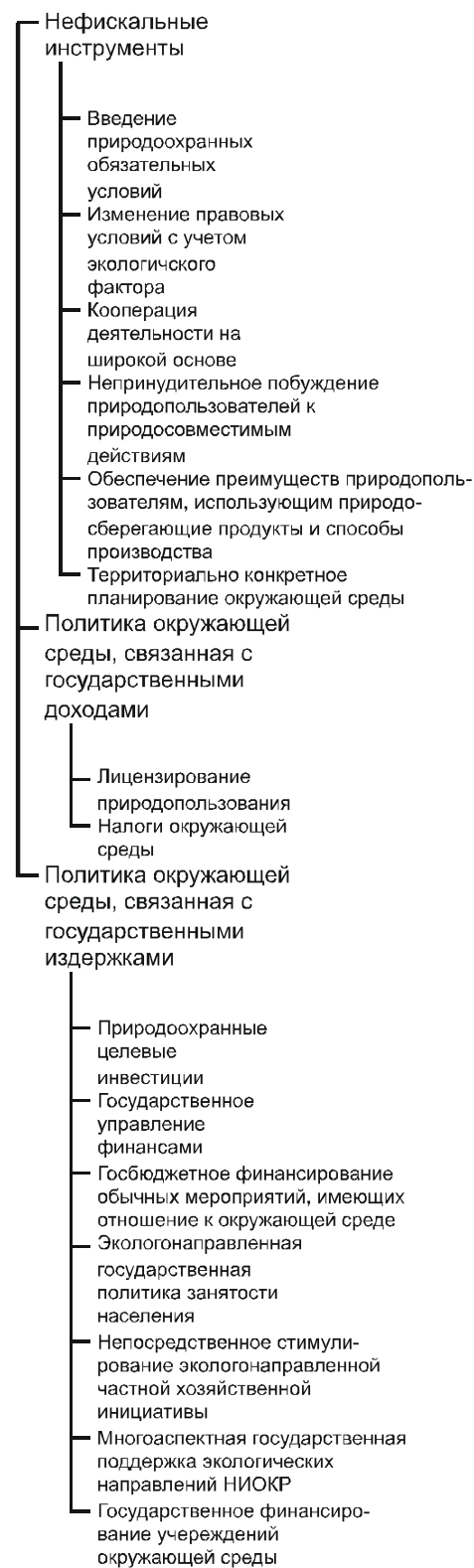
В зависимости от характера конфликта, а также особенностей конкретных территорий с обособленными социокультурными и этническими группами, важнее всего организовать поиск согласия, наметить проведение соответствующих организационных мероприятий. Даже в относительно благополучной Ярославской области, где сегодня не наблюдаются конфликты высокой интенсивности, важно учитывать социокультурные особенности локальных территорий при разработке программ развития и природоохранных планов действий на устойчивой основе. *Только в случае нахождения консенсуса всеми заинтересованными сторонами относительно приоритетных целей рационального природопользования и действий по их достижению, выявленных при подходе как «снизу», так и «сверху», цели могут утверждаться в качестве ориентиров для разработки и реализации природоохранных планов действий и дальнейшего формулирования территориальной политики развития.*

3.2. Координация применения инструментов государственного природоохранного регулирования

Объективной основой разработки и реализации плана действий являются системно применяемые в его рамках инструменты государственного природоохранного регулирования (рис. 2).

Выбор инструментов природоохранного регулирования должен осуществляться

Рис. 2. Система инструментов (методов) государственного природоохранного регулирования (по Wicke L., 1991, с. 69, перевод автора)



исходя из возможных комбинаций с учетом их совместимости, при ориентации на наиболее существенные интеграционные признаки. Следует подчеркнуть, что при выборе инструментов, с позиций самых современных международных подходов, изложенных в документах Генеральной Ассамблеи ООН «5 лет после Рио» (1997), необходимо ориентироваться на *выявление синергетических взаимозависимостей* в реформе стратегий, направленных на экологическое усовершенствования, которые, в свою очередь, ведут к возникновению других социальных и экономических выгод. В этом смысле реформа субсидий — классический пример «тройного дивиденда», при котором давление на окружающую среду уменьшено, финансовые ресурсы освобождены для других видов использования, а также достигнуто увеличение экономической эффективности в результате уменьшения искажения в ценах. Не менее важно *стремиться к экономически эффективным решениям* (целесообразно находить такие тактические решения, которые способствовали бы получению как экономических, так и экологических выгод), а также *использовать рыночные инструменты там, где это возможно*, поскольку сегодня уже пришло понимание нецелесообразности возрастания экономических и социальных издержек при применении только регулирующих, контрольно-правовых подходов. Следует обратить внимание на необходимость *экономики на ограниченных возможностях административного и регулирующего подходов*.

Выявленные ограничения в деятельности существующих институтов управления подчеркивают потребность в таком подходе, необходимость которого в условиях России подтверждают исследования НПП «Кадастр», проведенные в различных регионах страны. В то же время, они показывают, что *в условиях многонациональных территорий, особенно с наличием обособленных социальных и этнических групп, принципиально важно уже на начальных этапах работы над планом действий правильно осуществить выбор инструментов с учетом социокультурного фактора*. Эффективность применения инструментов зависит от условий, сложившихся на конкретной территории: эколого-социально-экономической ситуации, политико-психологической обста-

новки, уровня изученности территории, а также традиций природопользования, сложившихся в сообществе.

Особенно важным является территориальный уровень применения инструментов. Одни инструменты наиболее эффективны на муниципальном уровне (разработка планов развития территории, целевые сборы и т.д.), другие — на уровне субъекта Федерации (налоги, ценовое регулирование и т.п.). Поэтому учет социокультурных и этнических особенностей локальных территорий, профилактика конфликтов не является задачей только местного самоуправления. Она должна решаться при выборе природоохранных инструментов управления на всех уровнях власти. Целесообразно оценить приемлемость конкретных инструментов для широких слоев населения, социокультурных и этнических групп, субъектов хозяйственной деятельности, для органов местного и регионального управления, территориальных организаций федеральных министерств и ведомств. В рамках плана действий координация выбранных инструментов государственного регулирования проводится на основе выявленной территориальной дифференциации возможностей их применения на различных локальных территориях. Такая координация весьма важна, поскольку, несмотря на то, что воздействие конкретного инструмента на субъект хозяйственной деятельности осуществляется на муниципальном уровне, введение в действие многих из этих инструментов происходит на уровне субъекта Федерации.

Исследования совместного применения инструментов государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием в рамках планов действий на муниципальном и региональном уровнях позволили сделать ряд важных обобщений.

1. Социокультурные особенности территорий в значительной мере определяют спектр применяемых инструментов государственного регулирования, а также характер и эффективность применения каждого из них:

- при неудовлетворительных эколого-социально-экономической ситуации и политико-психологической обстановке, низком уровне знаний о территории применение инструментов государственного регулирования весьма ограничено: использование тех из

них, которые свойственны глобальной экономической системе, носит вероятностный характер. Со значительной долей уверенности можно говорить о применении лишь таких инструментов, как политика в области занятости населения, имеющая природоохранное значение, финансирование учреждений окружающей среды, осуществление совместной деятельности на широкой основе. Эффективность других инструментов весьма неопределенна. В таких условиях значение использования традиционных методов регулирования природопользования возрастает, а невнимание к ним разрушает остатки государственной власти на территории и ведет к дезинтеграции локальных сообществ и к разрастанию этнических и социокультурных конфликтов;

- по мере улучшения эколого-социально-экономической ситуации, политико-психологической обстановки, повышения уровня знаний о территории возможно расширение применения инструментов, характерных для глобальной экономической системы. При этом важно отметить следующую особенность: даже при удовлетворительной эколого-социально-экономической ситуации проблемы политико-психологического характера, а также недостаточный уровень знаний о территории, оказывают весьма ощутимое воздействие на инструментарий. Так, например, становится проблематичной возможность эффективного управления финансами, лицензирования (сертификации) деятельности в сфере природопользования, территориально конкретного планирования организации окружающей среды;

- при благоприятных условиях на территории расширяется спектр применения инструментов, характерных для глобальной экономической системы, повышается их эффективность. При определении характера и методологии их использования необходимо учитывать социокультурные и этнические особенности.

2. Применение каждого сочетания инструментов в различных социокультурных и этнических условиях и различных подходах к планированию будет предъявлять свои требования к информационному обеспечению разработки и реализации плана действий. В сложившихся условиях крайне низких инвестиционных возможностей органов местного самоуправления в большинстве регио-

нов России при выборе инструментов государственного регулирования охраны окружающей среды и природопользования крайне важно ориентироваться на реально сложившийся уровень знаний о территории и ни в коем случае не стремиться «перепрыгнуть» через объективные закономерности в изучении территории. На многонациональных территориях с обособленными этническими и социокультурными группами при реализации механизмов совместного использования власти и создании системы информационного обеспечения следует иметь ввиду вероятные информационные сбои и блокирование.

3. При выборе инструментов государственного регулирования, (особенно экономических) важно ориентироваться на систему показателей устойчивости территории (которая разрабатывается и используется во многих странах мира по линии ООН), а также на результаты денежных оценок природным ресурсам, особенно субъективных денежных оценок (на основе готовности платить, готовности получать компенсации и др.). Кроме того, необходимо учитывать результаты качественного исследования территории, а также особенности восприятия людьми рисков, в том числе экологических.

3.3. Применение методов коллективного принятия решений

В современной России, где под ударами глобализации активизировались процессы обнищания и дезинтеграции традиционных обществ (особенно на селе), в условиях обострения социальной и этнической напряженности, необходима специальная политика, направленная на стимулирование широкого применения механизмов совместного использования власти и ознакомления людей с современными методами выработки коллективных решений (итерактивный, фокус-группы и др.). Применение таких методов делает реальным **широкое привлечение граждан** к управлению территориями, обеспечение участия всех заинтересованных сторон в разработке политически эффективных действий и выборе решений, приемлемых для всех социальных и этнических групп. Кроме того, они в некоторой мере позволяют смягчить недостатки мажоритарной системы (один человек — один

голос), используемой при выборах в органы местного самоуправления в большинстве регионов России, а также снизить опасения этнических меньшинств относительно того, что их интересы не будут учтены при принятии решений.

Такое направление совершенствования методов территориального управления охраной окружающей среды и природопользованием нельзя рассматривать в отрыве от острой проблемы становления местного самоуправления. Исследования, проведенные НПП «Кадастр» в Ярославской, Нижегородской, Московской и ряде других областей и регионов России, показали, что при разработке природоохранных программ сегодня могут быть достаточно эффективны интерактивные методы, которые позволяют организовать сотрудничество на самой широкой основе. Такой подход предусматривает организацию междисциплинарных территориальных рабочих групп (целевых групп). Они должны не только разрабатывать программы, но и в дальнейшем реализовывать предусмотренные в них меры, четко сознавая характер возможных последствий и необходимость своего непосредственного участия в этой работе.

Эффективное проведение политики в отношении окружающей среды и достижение устойчивого развития невозможны без усилий, предпринимаемых целевыми группами. Очень важно, чтобы задачи, поставленные перед ними, были конкретными, ясными и согласованными. Они должны быть выражены в качественных показателях, а там, где это возможно, и в количественных. При интерактивном подходе трудно определить стандартную структуру целевых групп и точно наметить планы их работы. Каждый коллектив создается под конкретную ситуацию, в соответствии с целями программы, этапом работы и задачами, которая должна быть решена в определенные сроки.

Практика показывает, что к работе таких групп целесообразно привлекать представителей:

- местной администрации;
- общественных организаций и политических движений;
- природоохранных организаций и служб, расположенных на территории;
- промышленных предприятий–природопользователей;

- сельскохозяйственных предприятий–природопользователей и других организаций;

- экспертов-консультантов.

Кроме того, в разработке плана действий могут принимать участие представители федеральных и региональных природоохранных организаций, а также региональной администрации. Однако важнее всего участие представителей местных органов власти, политических и общественных лидеров, поскольку именно они в наибольшей степени влияют на разработку и проведение экологической политики на конкретной территории. Без активной позиции местных органов управления невозможна кооперация предприятий–природопользователей, других организаций и групп в выполнении не только местных, но и региональных и даже федеральных природоохранных программ. Чрезвычайно важно, чтобы местная власть была не только полноценным участником процесса поиска консенсуса, но и возглавляла разработку и реализацию местных природоохранных программ, поскольку именно она играет жизненно важную роль в принятии и реализации запланированных решений.

В процессе работы должна быть организована проектная группа. В ее функции входит непосредственная разработка и рассмотрение альтернативных стратегий. Целесообразно также создать группу для сбора и подготовки информации с небольшой профессиональной постоянно действующей подгруппой. Только при этом условии проектная группа сможет успешно работать в пределах имеющегося в ее распоряжении времени и ресурсов.

На начальном этапе разработки плана действий должна быть организована также группа управления, которая включала бы в себя представителей органов власти высокого уровня. Полномочия группы управления должны быть достаточными для того, чтобы давать окончательную оценку стратегии плана действий по охране окружающей среды и рациональному природопользованию, разрабатываемого проектной группой. После завершения разработки плана действий необходимо создание группы реализации, которая контролировала бы ход выполнения запланированных мероприятий и передавала бы свои предложения группе управления для принятия решений.

Заседания целевых рабочих групп должны чередоваться с периодами работы над «домашними заготовками», причем длительность заседаний должна составлять от полудня до целого дня и более. Проведение совещаний в интерактивном режиме требует тщательной подготовки, которая должна обеспечить эффективную работу группы. Такая подготовка включает в себя рассмотрение возможных трудностей, а также разработку соответствующих планов для непредвиденных обстоятельств.

Необходимо иметь в виду, что при работе над планом действий по охране окружающей среды и рациональному природопользованию в интерактивном режиме на первом этапе неизбежны скептицизм и антагонизм отдельных участников. Для их успешного преодоления необходима максимально дружественная организация общения. Такая работа, в которую вовлечено большое количество различных по своим интересам социальных и этнических групп, требует высокой коммуникабельности организаторов и создания эффективного механизма взаимодействия. Все организации и группы, участвующие в работе, должны осознавать важность своего постоянного присутствия. Для этой цели необходимо определение постоянных представителей. Недостаточное представительство должно быть выявлено уже на ранней стадии работы с тем, чтобы можно было предпринять оперативные меры для исправления ситуации. В ходе работы при необходимости должны проводиться консультации с представителями инспекций, групп, ассоциацией потребителей, оказывающими влияние на политику в области окружающей среды.

При организации работы чрезвычайно велика роль лидера. Поскольку разработка и реализация программы находятся в сфере полномочий местной администрации, важно, чтобы роль лидера взял на себя ее руководитель или его первый заместитель. Лидер команды должен уделять большое внимание взаимопониманию и развитию сотрудничества между участниками, что повышает эффективность коллективной работы и приводит к достижению более высоких результатов. При этом очень важна непрерывность процесса. Лидер должен быть хорошо подготовлен для того, чтобы поддерживать достаточный интерес к проблеме и все-

гда быть во главе дискуссии. В обеспечении необходимого уровня подготовки лидера важную роль должен сыграть приглашенный эксперт-консультант. Кроме того, для успешной работы необходим координатор, который обеспечил бы эффективное взаимодействие членов рабочих групп в процессе выработки коллективных решений.

Переход к использованию подобных методов выработки решений не может быть простым делом в стране со стойкими, исторически сложившимися авторитарными стереотипами управления. Поэтому политики всех уровней власти должны понимать смысл и значимость коллективной ответственности за эффективное управление, способствовать осознанию важности коллективных методов принятия решений. Они должны также понимать, что несмотря на необходимость при использовании этих методов дополнительных затрат времени и средств, **инвестиции в развитие партнерских рабочих групп** оправданы, поскольку коллективная работа позволяет получить большие социальные и экономические выгоды. Только обеспечив полноценное участие каждого человека, выборных органов в управлении территорией, в природоохранной и ресурсосберегающей деятельности, можно рассчитывать на возрождение в значительной мере утраченных традиций бережного отношения к своей земле и природе — традиций сохранения и развития малой родины.

3.4. Особенности мониторинга и оценки разработки и реализации планов действий

Мониторинг и оценка разработки и реализации локальных планов действий по охране окружающей среды и рациональному природопользованию на основе социокультурного подхода являются существенной частью формулирования и корректировки региональной экополитики (функция обратной связи). В условиях многонациональных территорий этот процесс имеет свои особенности, главным образом при наличии конфликтов, а также согласия конфликтующих сторон на реализацию механизмов совместного использования власти. Мониторинг должен быть сквозным, то есть обеспечивать сравнимую информацию по сопоставимым критериям оценки. Кроме того, в его рамках

должна поступать информация об интересах социокультурных и этнических групп, в том числе по вопросам доступа к природным ресурсам. Для постоянного отслеживания хода разработки и реализации планов действий, получения сравнимых регулярных оценок, позволяющих вносить соответствующие коррективы, необходимы аналитические обзоры по следующим направлениям.

Обзор приоритетных целей планов действий и оценка реальности их достижения. Основным элементом мониторинга процесса разработки и реализации планов действий является постоянное наблюдение за соответствием проводимых мероприятий приоритетным природоохранным целям, сформулированным при участии представителей различных социокультурных групп. При применении механизмов совместного использования власти необходимо своевременно отслеживать существующие и потенциально возможные конфликты целей. Кроме того, крайне важно выявлять скрытое, не осознанное территориальными органами управления, искажение или подмену природоохранных целей (в том числе и вследствие лоббирования со стороны различных политических групп и этнических лидеров).

Обзор нормативных правовых актов, разрабатываемых в муниципальных образованиях. Постоянное изучение и сравнительный анализ нормативных правовых актов, разрабатываемых в муниципальных образованиях с традиционной культурой и многонациональным населением, необходимы для оценки возможности нарушения баланса интересов социальных и этнических групп, то есть для отслеживания появления благоприятных условий возникновения или повышения интенсивности существующих конфликтов. Такой анализ особенно важен на региональном уровне управления, который в условиях локального конфликта может и должен играть роль эффективного посредника. Следует подчеркнуть, что на многонациональных территориях с традиционной культурой необходима оценка любых предполагаемых к принятию нормативных правовых документов в сфере природопользования и охраны окружающей среды, с точки зрения возможности изменения сложившихся отношений власти, поскольку именно доступ к власти и, как следствие, распре-

деление прав на пользование природными ресурсами является одним из наиболее болезненных моментов.

Обзор рабочих планов. Рабочие планы (текущие плановые документы), состав и направленность включенных в них мероприятий, а также ход их выполнения нужно постоянно анализировать с точки зрения влияния на межэтнические отношения как в муниципальных округах, так и на уровне субъектов Федерации. Отслеживаться должно выполнение всех предусмотренных мероприятий, а не только тех, которые финансируются за счет инвестиционных программ.

Обзор инвестиций, обзор смет (сопоставление результатов с затратами). Организация и контроль инвестиционных блоков планов действий является важнейшим условием их успешной реализации. В значительной мере именно эту функцию выполняют дирекции программ, которые целесообразно создавать при наличии значительного объема финансирования. Следует отметить, что в условиях многонациональных территорий, а также локальных территорий с традиционной культурой, наиболее активная борьба ведется именно за доступ к источникам инвестиций или государственных дотаций. Часто этнические лидеры или политические деятели стараются использовать межэтнические отношения как инструмент достижения своих финансовых целей. Поэтому за лозунгами экологической справедливости при распределении централизованных инвестиций на природоохранные цели (равно как и при использовании средств экологических фондов) важно видеть и постоянно отслеживать те или иные интересы лоббирующих групп и не допускать нарушения межэтнических соглашений, существующих на многонациональных территориях в явной или неявной форме.

Обзор реакций на новые идеи, проблемы и вопросы. Этот элемент мониторингового анализа процесса разработки и реализации планов действий в условиях многонациональных территорий, а также сельских территорий с традиционной культурой имеет свои особенности, поскольку страх этнических групп перед будущим, поиск ответов на вызовы модернизации создает огромный риск разрушения местных сообществ (особенно с традиционными формами природопользования), обострения ме-

жэтнической напряженности. Поэтому во многом успех или провал работы будет зависеть от способности лидеров (местного и регионального уровней) конструктивно воспринимать новые идеи, находить практические возможности адаптации социокультурных групп к новым условиям, снизить их опасения относительно своего будущего и будущего своих детей.

Анализ изменений политического статуса социокультурных групп, а также реальных механизмов власти на территории. В условиях многонациональных территорий проведение такого анализа целесообразно выделять в качестве отдельной задачи. Как показывает опыт, положительный результат дает применение качественных методов, в том числе оценка соотношения «влияние – заинтересованность». Такой анализ, выполняемый периодически в рамках фокус-групп, с участием важнейших распорядителей ресурсов, позволяет определить реальную структуру взаимоотношений при реализации комплексных приоритетных целей, а также ожидания изменений властных полномочий, целесообразных с точки зрения специалистов местного сообщества.

Применение новых показателей использования природных ресурсов, направленных на учет ценностных факторов развития. Учет духовных, этических и моральных аспектов при природоохранном планировании невозможен без использования новых показателей. Помимо политологических показателей, которые используются для описания социальных и этнических конфликтов, одним из наиболее перспективных направлений, позволяющим учесть со-

циокультурные особенности территории при принятии экономических решений, являются денежные оценки природных ресурсов (вставка 3).

Денежные оценки природных ресурсов, учитывающие экологические и социальные факторы, способствуют решению задач природоохранного управления, обеспечивая более точный учет реальных затрат и выгод принимаемых решений посредством количественного определения поправки на специфическую (неэкономическую) ценность. Гуманизированные денежные оценки, исходя из представлений населения о ценности ресурсов территории, создают более широкую основу для их учета, позволяют корректировать экономические показатели развития. Денежные оценки природных ресурсов предоставляют базу для планирования налогов, сборов, субсидий, льгот и других финансовых мер, необходимых для проведения политики рационального природопользования.

Планируя развитие многонациональных территорий в условиях активизации процессов глобализации и модернизации, важно учитывать рост рисков, в том числе и экологических, которые сегодня ставят под угрозу само существование Земли. Выполненные исследования показали, что социокультурные особенности оказывают значительное влияние на характер восприятия экологических рисков социальными и этническими группами. В то же время, этот вопрос пока еще разработан недостаточно. Сегодня в каждом конкретном случае (для каждой этнической группы или народа) требуется проведение дополнительных исследований по выявлению особенностей отношения к рис-

Вставка 3. Новые подходы к денежным оценкам природным ресурсам

Определение ценности природных ресурсов с учетом социальных и экологических особенностей — один из важнейших элементов эффективного управления природопользованием в условиях рынка. Необходимость учета ценностных факторов лежит в основе нового подхода в статистике (методы комплексного эколого-экономического учета), поддержанного Конференцией Организации Объединенных Наций по Среде и Развитию. Принятая на конференции «Повестка дня на XXI век» включает в себя программу «Создание систем комплексного эколого-экономического учета» (§§ 8.41–8.54). Денежные оценки природных ресурсов территорий, выполненные с учетом этнокультурного фактора, отражают представления людей, проживающих на конкретных территориях, о ценности природных объектов, культурного и природного наследия. Необходимость внедрения новых подходов к денежным оценкам природных ресурсов вызвана тем, что управление природопользованием, нацеленное на достижение устойчивого, ориентированного на человека, развития, несовместимо с принижением роли природных ресурсов при принятии экономических решений.

кам. Важны также сопоставительные работы, особенно по выбору критериев сравнительной оценки.

4. Выводы

Успех применения механизмов совместного использования власти в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования на многонациональных территориях и территориях с компактным проживанием малых народов в значительной мере зависит от того, насколько эффективно разработан и реализуется природоохранный план действий. Именно в его рамках должно быть обеспечено согласие между основными социальными и этническими группами и ведущими специалистами в стремлении к достижению поставленных целей природоохранной политики. Оно будет успешным, если удастся обеспечить фактическое решение поставленных задач в установленный срок (то есть достичь определенных параметров, характеризующих развитие территории и состояние окружающей среды, с которыми согласны социокультурные и этнические группы).

Предлагаемая для разработки планов действий критическая теория планирования с элементами интерактивного подхода концентрирует внимание на политических аспектах, особенностях распределения власти, а также на реализации механизмов ее совместного использования социальными и этническими группами. Порядок разработки планов действий в таком режиме коренным

образом отличается от традиционного планирования природоохранных мероприятий. Процесс поиска консенсуса и принятия решений в группах с различными интересами требует значительных затрат времени, но дает лучшие результаты по сравнению с ортодоксальным, традиционным способом организации работы. Очень важно, чтобы все основные заинтересованные организации, лица, общественные движения были вовлечены в работу над планом действий.

Особую роль при разработке плана действий играют оценки эффективности мероприятий. Здесь наиболее успешным является применение многокритериального подхода, который позволяет учитывать экономическую, экологическую и социальную эффективность. Важнейшую роль играет также мониторинг разработки и реализации планов действий на территориях с многонациональным населением, выполняемый с учетом социокультурного и этнического факторов. Это предполагает применение новых показателей в природоохранной сфере, в том числе оценок природных ресурсов и восприятия экологических рисков.

Таким образом, применение социокультурной методологии охраны окружающей среды в рамках программно-целевого управления территориями позволит сделать экологическую политику многонационального российского государства более эффективной, чем это мы наблюдаем сегодня. Важно не только декларировать параметры экологического благополучия, но и определить такие пути их достижения, которые каждый человек признает своими.

Литература

1. Дернинг А. Задаваясь вопросом: где мера достаточного // Экологическая антология. Экологические произведения западных авторов. Москва-Бостон, 1992. С. 218-240.
2. Методические рекомендации по разработке экологических программ административных районов (не городских). Минприроды РФ, - М. 1996.
3. Механизм в действии. Организация деятельности на местном уровне/ сост. Хаверкамп Я., Зондорп. - Брюссель: Европейский отдел (Friends of the Earth), 1993. - 53 с.
4. Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР): Пер. с англ. /Под ред. и с послесл. С.А. Евтева и Р.А. Перелета. - М.: Прогресс, 1989. - 376 с.
5. Поярков Б.В. Понятия и термины, связанные с формированием и реализацией

- ей экополитики // Изв. РАН. Сер.геогр.1996. N1.С.87-96.
6. 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. Китинг М.-Женева:1993.-69с.
 7. Программа действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы. EAP Translation Project coordinated by the Regional Environmental Center for Regional and Eastern Europe. OECD and World Bank, 1994.
 8. Проект KWS 2000, методология и практика - Гаага: проектное бюро Голландского проекта KWS 2000, 1990. 19 с.
 9. Справочно-методическое пособие к «Методическим рекомендациям по разработке экологических программ административных районов (не городских)». НПП «Кадастр» - Ярославль, 1996.
 10. Структурные рамки для разработки национальных Планов Действий в области окружающей среды. Справочный документ. Конференция министров «Окружающая среда для Европы. София, 23-25 октября 1995 г.
 11. Уайт Г. География, ресурсы и окружающая среда: Пер. с англ. -М.: Прогресс,1990.-544с.
 12. Фоменко Г.А. Регионализация систем управления природопользованием в условиях перехода к рынку. Ярославль, 1993.-182с.
 13. Фоменко Г.А. Развитие территориальных систем управления природопользованием и стратегия перехода к устойчивому развитию //Изв. РАН. Сер.геогр.1995. № 6.С.73-86.
 14. Фоменко Г.А. Целеполагание в территориальном планировании природопользования (опыт географического изучения на примере Ярославской области) // Проблемы регионального развития. Модели и эксперименты. Сб. статей. Под ред. д. г. н. Ю. Г. Липеца. М.,ИГ РАН, 1997.- С.127-133.
 15. 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. Сб. статей. Под ред. д. г. н. Ю. Г. Липеца. М.,ИГ РАН, 1995.-С.127-135.
 16. Хайдеггер М. Работы и размышления разных лет. Пер. с нем. / Составл., переводы, вступ. статья, примеч. А.В. Михайлова. М.: Издательство «Гнозис»,1993.-464 с.
 17. Lutz R. Sieben Zukunfts-zenarien:[Plane fur eine menschliche Zu-kunft. hrsg. von Rudiger Lutz. Mit Beitr. von Manon Andreas Grisebach ...] Weinheim; Basel: Beltz,1988.-S.291-300.
 18. 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, October 18, 1996.
 19. Schulz, W. und Wicke L. (1987). Der oekonomische Wert der Umwelt . Zeitschrift fuer Umweltpolitik und Umweltrecht, vol. 10, No. 2, pp. 109-155.

Заключение

Книга посвящена простой истине. Будущее формируют как «сверху вниз», так и «снизу вверх». Игнорирование в природоохранной политике и управлении природопользованием Человека, социокультурных особенностей мотивации его деятельности не даст ничего, кроме неудач. Утверждение о том, что свободный рынок, вхождение в глобальную экономическую систему путем полной открытости транснациональным корпорациям, без грамотной политики в целях развития Человека на своей земле и желания его слушать, решит все проблемы развития — это миф. Опыт многих стран мира показывает, что следование этому мифу достаточно быстро приводит в тупик: обостряется социальный и экономический кризис, а межэтническая напряженность становится одной из основных характеристик отношений между сообществами. Неуверенность в своем будущем, массовое обнищание, особенно на селе, создает питательную среду для объединения на основе этничности в целях борьбы за доступ к ресурсам развития (в том числе природным ресурсам). Это ведет к обострению этнической напряженности, повышению интенсивности этнических конфликтов, к ситуации, когда об экологии уже никто даже не вспоминает. В локальных сельских сообществах обостряется борьба за общедоступные природные ресурсы, что ставит на грань уничтожения многие охраняемые территории, памятники природного и культурного наследия, зоны рекреации, наиболее ценные биоресурсы леса, рыбные запасы, запасы животного мира и т.д. Кроме того, наблюдающаяся в последние годы маргинализация значительной части российского общества повышает риск антропогенных экологических катастроф.

Поэтому проблемы охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и роста социальной и этнической напряженности нельзя решить изолированно друг от друга. Без понимания сознательных и бессознательных устремлений людей нельзя разработать механизмы природоохранной политики, эффективные в различных социокультурных и природных условиях. Без учета интересов конкретного Человека на своей земле, без опоры на его опыт во взаимоотношениях с Природой нельзя заниматься экополитикой и природоохранным планированием. В противном случае содержание планов окажется обманом.

Современное планирование, методы которого целесообразно использовать в природоохранной деятельности, особенно на территориях с многонациональным населением — это сегодня все еще несовершенный, хрупкий и легко обратимый социальный процесс. Однако, он способен приносить пользу, с точки зрения как охраны окружающей среды, так и профилактики социальных и этнических конфликтов. В то же время, несмотря на свою значимость, он не может быть единственным мероприятием, навязываемым или «спускаемым» в виде благодеяния сверху.

Плановики, специалисты по развитию территорий, по экономике природопользования, работая над планами и программами, должны не преследовать узкие цели технократически понимаемой защиты окружающей среды, а ориентироваться на интересы людей и, сокращая или предотвращая экологическую нищету, помогать им улучшить условия жизни. Поэтому эффективное планирование в сфере природопользования и охраны окружающей среды следует открыто

признать планированием политическим, которое должно способствовать переменам, ведущим к улучшению жизни людей, а также к расширению перспектив для будущих поколений.

Политические лидеры и управленцы должны четко формулировать свои политические задачи, подходы к выбору инструментов экополитики и возможные последствия предлагаемых действий для установления

устойчивого развития общества и межэтнического согласия. Только когда цели хорошо понятны людям и воспринимаются ими как свои, когда известны пути их достижения и когда существует согласие относительно дальнейших совместных действий, природоохранное управление и планирование могут привести к положительным сдвигам в развитии общества, важным и значительным с позиций устойчивого развития.

Авторы

Белобородова Ирина Николаевна — старший научный сотрудник НПП «Кадастр» МПР РФ, доцент Поморского государственного университета, кандидат исторических наук (этнология)

Бондарчук Елена Алексеевна — координатор природоохранных проектов Института Устойчивых Сообществ, кандидат экономических наук

Лошадкин Константин Александрович — начальник отдела НПП «Кадастр» МПР РФ

Фоменко Георгий Анатольевич — генеральный директор НПП «Кадастр» МПР РФ, кандидат географических наук (экономическая, социальная и политическая география)

Фоменко Марина Александровна — начальник отдела НПП «Кадастр» МПР РФ, кандидат географических наук (экономическая, социальная и политическая география)

НПП «Кадастр» — ярославское межрегиональное государственное научно-производственное предприятие кадастров природных ресурсов (НПП «Кадастр») создано в 1993 году, является подведомственной организацией Министерства природных ресурсов Российской Федерации, членом международной ассоциации эколого-экономического учета (Глазго, Великобритания), имеет аккредитацию Миннауки Российской Федерации и необходимые лицензии.

Основные направления деятельности:

инновационная деятельность в области рационального природопользования и охраны окружающей среды;
эколого-экономический учет и экономические оценки природных ресурсов и экосистемных услуг;
социокультурная методология охраны окружающей среды и локальное развитие;
природоохранное планирование на устойчивой основе, прогнозирование эколого-экономических процессов и динамики природного капитала территорий;
международное сотрудничество, образовательная и издательская деятельность.

Сегодня партнерами НПП «Кадастр» являются более 70 органов власти и управления в сфере природопользования федерального, регионального и муниципального уровней, национальных парков и заповедников, научных и учебных центров, руководители промышленных предприятий.

Научно-методическое издание

Социокультурная методология охраны окружающей среды

Компьютерная верстка и дизайн: Гоге Э.А.

Корректор: Баданина М.В.

ЛР № 040939 от 04.02.99

**Подписано к печати 22.11.2001. Формат 60x84 1/8. Бумага Херох.
Гарнитура Arial. Печать трафаретная. Усл.печ.л. 17,67. Тираж 250 экз.
Заказ 463. Цена договорная.**

Отпечатано с оригинал-макета НПП «Кадастр»

«НПП «Кадастр»
150043, Россия, г. Ярославль, ул. Розы Люксембург, д. 22
(4852) 75-19-79
info@nppkad.ru
www.nppkad.ru