

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ И РЕГЛАМЕНТАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Г. А. Фоменко,

д. г. н., проф., председатель правления Института «Кадастр»

Опыт последних десятилетий показал, что распорядители ресурсов, даже получив возможность к ознакомлению с множеством позитивных вариантов институциональных изменений (доступ в интернет, спутниковая и мобильная связь и т. п.), не в состоянии беспристрастно оценивать их вне ранее сложившихся стереотипов принятия решений и культурного контекста. Иными словами, расширение информационных возможностей ограничивается институциональными ограничениями. В этих условиях возрастает важность социокультурного подхода к управлению природоохранной деятельностью на устойчивой основе.

The experience of the recent decades has shown that resource managers, even having the opportunity to be familiarized with a lot of positive options of institutional changes (the Internet access, satellite and mobile communication etc.), are unable to evaluate them objectively because of the earlier stereotypes of decision making and cultural context. In other words, the expansion of information possibilities is limited by institutional restrictions. In such conditions, the importance of social and cultural approach to the protected area management is increasing on a sustainable basis.

Ключевые слова: устойчивое развитие, институциональные ограничения, социокультурная методология управления природоохранной деятельностью.

Keywords: sustainable development, institutional restrictions, social and cultural methodology of protected area management.

Только что закончившийся в июне 2012 г. в Рио де Жанейро крупнейший в истории ООН Саммит по устойчивому развитию, получивший название «РИО+20», показал приверженность большинства стран мира этой основной тенденции мирового развития, несмотря на различающиеся географические условия и культурные традиции¹. Как важнейший тренд модернизационного процесса стала рассматриваться «зеленая» экономика. Инициативное и ответственное индивидуальное поведение, знания положены в основу такой экономики, что, в свою очередь, предъявляет повышенные требования к качеству жизни, экологическому и социальному благополучию городов и поселений. На Саммите была подчеркнута необходимость проведения «зеленой» модернизации экономик в соответствии с принципами устойчивого развития и для ликвидации нищеты; также признана неизбежность многообразия подходов к саморазвитию территориальных институциональных систем в рамках единого для планеты мейнстрима (mainstream) развития.

Разработка и реализация подходов устойчивого развития самым тесным образом связана с определением подходов к выявлению возможностей и пределов установления ограничений и регламентаций развития социоприродных и техногенных систем, а также целенаправленного воздействия на эти системы как реакцию на возрастающие в техногенном обществе риски развития. Как отмечают исследователи в различных странах мира², в последние десятилетия наблюдается значительное увеличение масштабов производства социальных и экономических рисков, связанных с тер-

¹См. Итоговый документ Конференции ООН по устойчивому развитию «РИО+20» 2012 г. «Будущее, которого мы хотим» <http://daaccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N12/436/90/PDF/N1243690.pdf>

²Beck U. Risk Society. Towards a New Modernity. L., 1992; *Idem*. Ecological Politics in the Age of Risk. Cambridge, 1994; Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in Modern Social Order / Ed. U. Beck, A. Giddens, L. Scott. Stanford, 1994; Giddens A. The Consequences of Modernity. Cambridge, 1992; Luhmann N. Risk: a Sociological Theory. N. Y., 1993; Яницкий О. Н. Модернизация в России в свете концепции «общества риска» // Куда идет Россия? Общее и особенное в современном развитии. Вып. 4 / Под общей редакцией Т. И. Заславской. М., 1997. С. 37-48; *Он же*. Экологическая политика в «обществе всеобщего риска» // Евразия. Природа и люди. 1997. № 2-3. С. 2-6.

риториальным истощением природных ресурсов, а также экологических рисков³ [1]. Риск-рефлексия и опасения глобальной экологической катастрофы сегодня стали основными стимулами нового этапа модернизации и перехода к «зеленой» экономике. Они корректируют развитие институциональных систем стран и народов, стимулируют спрос на новые товары и услуги, способствуют разработке и внедрению новых зеленых технологий. Иными словами, следует констатировать начало перехода мир-экономики к новому технологическому укладу, который существенно изменит геополитическую ситуацию в мире.

Управление ресурсами природной среды в каждой стране зависит от возможностей и пределов установления ограничений и регламентаций развития институциональных территориальных систем. Это связано с тем, что, как отмечал один из ведущих географов XX века Г. Уайт, на практике распорядитель ресурсов при принятии решений не может обращаться ко всему диапазону выбора, так как он располагает только определенным набором вариантов. В основе выбора наиболее рационального, по его мнению, варианта природопользования лежат осведомленность и сдерживающие факторы [2].

Информационная революция конца XX века существенно расширила возможности людей к получению новых знаний, как никогда ранее повысив возможности для их осведомленности о наиболее рациональных вариантах природопользования. Однако кардинального изменения в отношении Общества и Природы, повышения результативности природоохранной деятельности в большинстве стран мира не произошло, так как социокультурные ограничения, институциональная колея, ограничивающая и задающая тренд институциональному развитию территориальных сообществ людей, оказалась гораздо более сильным сдерживающим фактором, чем казалось даже десять лет назад. Опыт многих стран мира, в том числе и России, показывает, что распорядители ресурсов, даже ознакомившись с множеством позитивных вариантов институциональных изменений, не в состоянии беспристрастно их оценивать вне культурного контекста.

Дискуссии на Саммите Рио+20 в 2012 г. еще раз

показали, что любые попытки обеспечить устойчивое развитие стран и регионов исключительно за счет усиления только универсальных глобальных механизмов регулирования природопользования с природоохранных позиций (природоохранные нормативы, лицензирование, контроль и др.) недостаточны для обеспечения перехода большинства стран к устойчивому развитию; требуется социокультурный подход к решению проблем реализации глобальных принципов и целей устойчивого развития.

Разработка подходов к выявлению институциональных ограничений и определению «коридоров» возможных институциональных изменений в природоохранной сфере в направлении устойчивого развития является одной из приоритетных задач научно-методического обеспечения природоохранной деятельности. Исследования в этом направлении [3-5] позволили определить основные черты и особенности социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью.

Природоохранные институты не являются обособленной системой управления, а представляют собой часть территориальных институциональных и организационных систем с едиными базовыми институциональными матрицами. Природоохранные институты на протяжении своей длинной истории изменяются в рамках институциональной колеи — «Path Dependency» под влиянием внутренних стимулов саморазвития, а также институционального заимствования из опыта других стран и народов. Возможны выходы из такой колеи, однако они происходят редко. Как было показано ранее [4], для изучения институциональных изменений в природоохранной сфере применения поведенческой модели «человека экономического» недостаточно. Учитывая значительную роль экономических факторов в мотивации природоохранной деятельности, и, в то же время, ее обусловленность риск-рефлексией на осознаваемые экологические угрозы, целесообразно использовать поведенческую модель «человека ответственного», которая предполагает не только экономическую рациональность поведения, но и культурно обусловленные, часто иррациональные с позиций эко-

³ Под экологическим риском понимается вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера.

⁴ Решение о начале разработки Целей устойчивого развития, которые должны заменить Цели развития тысячелетия, срок которых истекает в 2015 г., принято на Саммите Рио+20 (2012).

номики, ограничения принятия решения в природопользовании. Такой человек действует не в относительно однообразной институциональной среде, а в институциональном пространстве, обладающем социокультурными характеристиками, поскольку представляет собой совокупность отношений между географическими объектами, расположенными на конкретной территории и развивающимися во времени.

Институциональный анализ в природоохранной сфере получил новый импульс с появлением новых методических подходов: теории зависимости от пройденного пути «PathDependency» и «QWERTY»-эффекта, полезными также являются теоретические разработки «институциональных ловушек». Эти подходы привлекли в последние годы пристальное внимание экономистов и ученых, занимающихся изучением экономических процессов в странах с переходной экономикой. Концепция «PathDependency» [6-8] распространяет зависимость от пути на более широкий класс явлений — экономические институты, понимаемые как «правила игры в обществе, ограничительные рамки, которые организуют отношения между людьми» [6]. Институциональный анализ природоохранного управления предполагает исследование институциональных заимствований⁵. Примеры всех видов заимствований можно наблюдать в российской истории. Наиболее активное импортирование природоохранных институтов связано с периодами проведения догоняющих модернизаций российской экономики и необходимостью государственной защиты используемых для военных нужд или экспортируемых природных ресурсов.

Широко понимаемые географические условия являются основой применения природоохранных институтов (неформальных и формальных). Возникновение и развитие природоохранных институтов обусловлено рефлексиями людей на экологические риски и этическими ценностями. Они ограничивают или регламентируют природопользование; их воплощение в практику снижает уровень неопределенности экологических последствий хозяйственной деятельности и делает

институциональное пространство более экологичным. Природоохранные институты являются частью институциональных территориальных систем, поэтому им присущи тренды, свойственные их развитию. Природоохранные институты на протяжении своей длинной истории изменяются под влиянием внутренних стимулов саморазвития, а также институционального заимствования из опыта других стран и народов. Природоохранные институты, возникающие в результате отбора определенных видов поведения и опыта людей, непосредственно зависят от географических условий конкретных территорий и, прежде всего, от особенностей социальной и культурной среды. Анализ этих особенностей позволяет выявить, что является общим в развитии природоохранных институтов, а что специфическим, присущим только конкретным сообществам людей, понять динамику изменений неформальных и формальных институтов.

К *неформальным природоохранным институтам* относятся обычаи, традиции, религиозные нормы и правила. Они складываются без чье-либо сознательного замысла, как побочный результат исторически сложившегося взаимодействия множества людей, преследующих собственные интересы. Содержание неформальных правил не поддается точному описанию, как и роль, которую они играют в развитии любого сообщества. Однако именно они в значительной мере определяют диапазон выбора принимаемых решений. *Формальные природоохранные институты* отличаются от неформальных более высоким уровнем сложности. Такие институты устанавливаются и поддерживаются сознательно, в основном усилиями государства. Их структура иерархична (Конституция — закон — указ — постановление). Формальные институты, в отличие от неформальных, могут меняться революционным путем. В настоящее время более 40 формальных природоохранных институтов, которые присутствуют в институциональных матрицах большинства стран мира, могут, с определенными допущениями, быть названы унифицированными [5]. Принципиально, что условием успешного применения таких институтов является обеспечение их «прямого действия», поэтому они не адаптируются, а априорно отбираются. Такой отбор зависит от географических условий территорий. В процессе импортирования

⁵ В настоящее время широко распространены институциональные заимствования из опыта других стран, собственной или чужой истории, а также из теоретических разработок. К особой форме импорта институтов следует отнести психологическое давление передаваемой информации. История цивилизаций показывает, что психологическое давление информации о другой жизни вызывает институциональные изменения, и его можно рассматривать как особую форму институционального импортирования, в том числе в природоохранной сфере (авт.).

унифицированных природоохранных институтов в территориальные институциональные матрицы они «добраиваются» социокультурно обусловленными институтами, набор и особенности применения которых всегда специфичны и территориально конкретизированы. Именно это составляет основу регионализации институционального пространства и определяет его динамику.

Основными побудителями природоохранных институциональных изменений являются рефлексии на экологические риски, сдвиги в структуре цен на природные ресурсы и экосистемные услуги, а также целевые установки, под воздействием которых формируется структура предпочтений людей. Ориентация на соблюдение интересов будущих поколений предполагает повышенное внимание к их «картинам мира» [9], представлениям об устойчивом будущем «человека ответственного»⁶. По-иному воспринимается и роль структуры цен: ее переориентация от примата сиюминутных экономических выгод к интересам будущих поколений выражается в стремлении к расширению стоимостной оценки природных ресурсов и экосистемных услуг в направлении отражения полной экономической ценности.

Принятие целей устойчивого развития на глобальном уровне, тенденции экономической глобализации предполагают расширение применения универсальных природоохранных институтов. В условиях экономической глобализации повышение международного статуса экологического регулирования сегодня рассматривается в качестве важного стимула развития «зеленой экономики», побуждающего бизнес к инвестициям и инновационному поиску. При этом устанавливаемые природоохранные ограничения, как рефлексия на экологические риски, с одной стороны, увеличивают затраты предприятий-загрязнителей, с другой — создают экономическую ценность в качестве новых товаров и услуг экологического назначения, стимулируя перетекание капитала из «коричневой» в «зеленую» сферы бизнеса.

Расширение природоохранного регулирования на транснациональном уровне особенно актуализировалось с началом реального перехода наиболее развитых стран к «зеленой» экономике. Наряду с позитивными моментами (энерго- и ресурсо-

сбережение, снижение загрязнения окружающей среды и пр.), выявились и угрозы. В первую очередь, обеспокоенность развивающихся стран угрозой падения цен на экспортируемое природное сырье (углеводороды, древесина и т. д.) и рост цен на продовольствие. Негативно воспринимаются и усиление экологического протекционизма, и выведение грязных производств в наименее развитые страны, в результате чего экологические проблемы во все большей степени передаются на периферию мировой экономической системы. В результате негативное экологическое воздействие на глобальном уровне не снижается, а имеет тенденцию к росту. Вследствие осознания глобального масштаба экологических проблем и бесперспективности продолжения политики экологического колониализма в последние десятилетия активно развиваются унифицированные природоохранные институты (международные соглашения и конвенции, экологические стандарты и др.). Понимание руководством большинства стран недостаточности предпринимаемых действий выразилось в прозвучавших на Саммите «Рио+20» призывах к созданию при ООН специального природоохранного органа. Повышается роль универсальных природоохранных институтов и в Российской Федерации в связи с ее членством в ВТО и предполагаемым вступлением в ОЭСР.

Возможность и результативность импортирования природоохранных институтов решающим образом зависят от социокультурных особенностей территорий. Институты могут импортироваться: из собственной истории, современного опыта или истории зарубежных стран, а также из теории. Импорт природоохранных институтов влечет за собой появление новых и разрушение старых связей в рамках территориальных институциональных систем. При этом часть существовавших институтов может атрофироваться, другие же окажутся востребованными для поддержки новых институтов. Импортируются как формальные, так и неформальные природоохранные институты. Однако если формальные институты могут импортироваться достаточно быстро, то перенос неформальных требует времени и длительных целенаправленных усилий при мало предсказуемом результате.

Особую форму импорта институтов, которая существовала на протяжении всей истории человечества, составляет обмен информацией о жизни в условиях других культур, точнее, психологическое давление, которое возникает вслед-

⁶ Субъектом или носителем картины мира является и отдельный человек, и социальные или профессиональные группы, и этнонациональные или религиозные общности (авт.).

ствии получения такой информации. Информационная революция (интернет, мобильная телефония и др.) активизировала именно такой импорт институтов. Резко возросшее информационное облучение порождает сильную мотивацию индивидуумов к принятию иных форм жизни, далеко не всегда позитивную с позиций устойчивого развития.

Импортирование унифицированных природоохранных институтов должно учитывать широко понимаемые географические условия территорий. Для определения самой возможности импорта необходима соответствующая предварительная оценка, которая всегда территориально конкретизирована, т. е. предполагает анализ предстоящего изменения соответствующей институциональной системы. Это позволяет существенно уменьшить вероятность конфликтных ситуаций и снизить будущие издержки на исправление ошибок, допущенных в результате недостаточно обоснованных решений.

Социокультурные особенности территорий воздействуют на институциональные природоохранные изменения через: экологическую этику, определяющую моральные природоохранные регламентации и ограничения; рефлексию индивидуумов и локальных сообществ на экологические риски; гуманизацию ценообразования в природопользовании. *Экологическая этика привносит в деятельность людей ценностную природоохранную ориентацию, воздействуя на природоохранные институциональные изменения.* Ценностное экологическое воздействие, несмотря на относительную устойчивость, изменяется по мере изменения этических норм и правил и под воздействием новых знаний. Степень их влияния на поведение людей существенно различается в зависимости от картины мира, доминирующей в конкретном социокультурном сообществе. Так, под воздействием экологических взглядов в конце XX века в ряде европейских стран стало неприличным украшать жилища шкурами животных, а в законодательствах Дании и Германии предусмотрены наказания за жестокое отношение к домашним животным.

Важнейшей особенностью экологических ценностей является их онтологическая и социокультурная обусловленность. Экологические ценности, воспринимаемые людьми как этические цели и как средства их достижения, в совокупности воздействуют на мотивацию индивидуумов, влияя тем самым на институциональные природоохранные изменения. Такой дуализм обусловил необходимость

рассмотрения воздействия экологических ценностей на институциональные природоохранные изменения в двух аспектах: во-первых, с позиций непосредственной институционализации самих экологических ценностей и, во-вторых, как экстерналию (внешнего) фактора хозяйственной деятельности. Поэтому с позиций социокультурной методологии управления природоохранной деятельностью, экологическое ценностное воздействие выступает в качестве своеобразного «телеологического механизма» целеполагания, который корректирует целевую мотивацию природопользователей.

Ценностные воздействия на природоохранные институциональные изменения реализуются через этику и, для значительных социальных групп, через религию (как гарантии ответственного поведения). Экологическая этика тесно связана с онтологической этикой и претендует на выражение абсолютных ценностей; однако она неразрывно связана с социальной этикой и тем самым имеет социокультурную основу. Особенно возрастает роль экологической этики при усилении природоохранной несостоятельности территориальных институциональных матриц: она становится важнейшим фактором, способным позитивно воздействовать на институциональные природоохранные изменения. Основным механизмом институционализации воздействия экологической этической мотивации на индивидуальные интересы являются экологические моральные кодексы, которые играют важную роль при выборе целей и линий поведения природопользователей. Наиболее известным таким кодексом можно назвать «Хартию Земли».

Рефлексия индивидуумов и локальных сообществ на экологические риски все в большей степени определяет представления людей о возможных действиях по предотвращению или изменению будущих событий. Парадигма «зеленой экономики» возникла как реакция общества на изменение сложившейся в индустриальную эпоху структуры рисков: экологические риски глобализуются и начинают рассматриваться как особо значимые для выживания человечества, становясь в один ряд с военными рисками. Достигнутые на Саммите «Рио+20» договоренности дают осторожную надежду, что угроза экологической катастрофы может быть осознана как приоритетная. С позиции «зеленой экономики» принципиально важно, что риски исходят не извне (как военная угроза), а формируются внутри самих территориальных сообществ; их источники —

действующие предприятия, транспорт, объекты прошлого экологического ущерба. Реакция на эти риски — не прямая, как на военную угрозу, с веками отработанными механизмами реагирования в форме мобилизации и бюджетного финансирования оборонной промышленности и армий, а опосредованная, часто не ощущаемая людьми. Ее трансляторами, наряду с органами государственного управления, все в большей степени становятся ученые, политики, некоммерческий сектор и креативный класс; активизируется «зеленый бизнес», который действует на рынках экологических товаров и услуг. У всех акторов свои взгляды и интересы, поэтому сегодня уже на глобальном уровне обозначена проблема достоверности информации о характере и уровнях создаваемых экологических рисков.

Гуманизация цен и стоимостных оценок природных ресурсов и экосистемных услуг могут существенно воздействовать на институциональные природоохранные изменения. Изменения в соотношении цен являются важнейшим источником природоохранных институциональных изменений, поскольку природопользователи, наблюдая движение цен, предпринимают конкретные действия. В результате таких сравнений изменения цен проходят сквозь фильтр имеющихся ментальных конструкций, которые формируют их толкование и инициируют институциональные природоохранные изменения. В силу того, что отдача от природоохранных инвестиций, как правило, гораздо ниже, чем издержки, основная часть выгод от природоохранной деятельности поступает обществу в целом, а не частным субъектам, которые вкладывают средства. Поэтому так важно стимулировать институциональные природоохранные изменения в сторону сближения частных и общественных интересов. Такой подход предполагает обеспечение максимального учета внеэкономических ценностей в процессе экономической оценки природных ресурсов и экосистемных услуг, повышая значимость субъективных и косвенных оценок, которые дополняют прямые рыночные оценки в направлении отражения полной экономической ценности (включая ценность существования и наследования). Следует подчеркнуть, что экономические оценки природных ресурсов и экосистемных услуг не подменяют и не могут заменить реальные рыночные цены, однако они позволяют лучше понять поведенческую мотивацию деятельности природопользователей. В ценах и стоимостных

оценках природных ресурсов и экосистемных услуг отражаются социокультурные особенности территорий. Изменения в предпочтениях и соотношениях цен ведут к постепенной эрозии принятых норм природоохранного поведения и замене их другими.

Цены и гуманизированные стоимостные оценки природных ресурсов и экосистемных услуг составляют важное направление развития природоохранного мониторинга устойчивого развития и современной системы статистики, особенно в направлении выявления территорий социально и экологически опасной истощимости природных ресурсов и экосистемных услуг. Это требует ускоренного внедрения в России системы национальных счетов (СНС) в аспекте природного капитала и спутниковой системы эколого-экономического учета (СЭЭУ).

Основными институциональными механизмами, позволяющими включить гуманизированные стоимостные оценки природных ресурсов и экосистемных услуг в природоохранное управление, являются: стратегии развития территорий, природный бюджет, инвестиционные природоохранные рейтинги территорий и хозяйствующих субъектов, а также природоохранные оценки инновационных проектов. Именно они позволяют ориентировать мотивацию деятельности природопользователей на проведение позитивных институциональных изменений и повышать инвестиционную и инновационную привлекательность природоохранной деятельности. Важнейшим шагом на пути гуманизации природоохранного управления стало изменение позиции крупнейших финансовых организаций и бизнеса, что выразилось в принятии в инициативном порядке «Декларации природного капитала» на специальном саммите в рамках Конференции «Рио+20». Согласно Декларации, подписавшие ее финансисты при управлении компаниями приняли на себя добровольное обязательство учитывать природный капитал в своих продуктах и услугах, а также раскрывать информацию о воздействии деятельности компаний на окружающую среду.

Учет социокультурных особенностей территорий в управлении природоохранной деятельностью возможен на основе применения специальной группы механизмов инструментального регулирования, ориентированных на управление конфликтами, возникающими при импортировании природоохранных институтов, необходимых для пере-

хода страны к «зеленой» экономике. Повышение эффективности управления природоохранной деятельностью в настоящее время зависит от того, смогут ли импортируемые и исторически сложившиеся, социокультурно обусловленные природоохранные институты эффективно дополнять друг друга в рамках территориальных институциональных систем, удастся ли снизить интенсивность возникающих или обостряющихся при этом конфликтов, обеспечить их профилактику. Как свидетельствует опыт природоохранной деятельности в ряде обследованных российских регионов, наибольшего внимания требуют конфликты, возникающие: во-первых, в результате рассогласования природоохранных целей основных групп влияния (телеологические конфликты); во-вторых, на основе этнических различий (этнические конфликты) и, в-третьих, порождаемые различающейся мотивацией индивидуумов на микроуровне. Для регулирования и профилактики конфликтов в природоохранной сфере требуются специальные «социокультурные» механизмы, основанные на различного рода согласованиях.

Регулирование *телеологических конфликтов* возможно в двух направлениях: (1) через формализацию социокультурных традиций, определяющих природоохранные ограничения и регламентации, и (2) путем инструментальной увязки природоохранных целей как в пределах одной территории, так и целей, сформулированных для разных уровней территориальной организации.

Первое направление основывается на том, что социокультурные традиции, определяющие территориальные природоохранные ограничения, формируют своеобразную колею — приемлемые рамки и ориентиры институциональных изменений, в соответствии с которыми большинство жителей оценивают любые действия. Действия, которые не вписываются в рамки, рискуют остаться без поддержки, так как их цели будут неубедительными для большинства людей, которые воспримут их как вызов и насилие над собственным нравственным решением. Расширение, и, тем более, выход из институциональной колеи исторического развития сложен. Этот процесс происходит медленно, выход за пределы колеи крайне затруднен, даже если его целесообразность с позиций модернизации велика. Следы в истории многих исчезнувших цивилизаций, не сумевших провести модернизацию из-за обуслов-

ленных социокультурными рамками институциональных ограничений тому наглядный пример. Важнейшее условие успеха модернизации, в том числе и экологической, заключается в его зависимости от процесса формирования групп «всеохватывающих интересов» по Олсону [10, 11]. И пример развития Японии, при всей его противоречивости, представляется релевантным. Сегодня российское общество теоретически имеет шанс расширить исторически сложившиеся институциональные ограничения и даже модернизировать свою институциональную матрицу, однако QWERTY-эффекты объясняют, почему этого не происходит.

Наиболее сложны изменения в институциональных территориальных матрицах. Опыт современной Китайской модернизации показывает, что для ее успеха была крайне важна постоянно проводимая оценка культурных традиций народа. В случае возникновения противоречий между традиционными представлениями и потребностями модернизации страны своевременно выполнялись необходимые регулирующие и информационные мероприятия со стороны государства. Наиболее системная компания по адаптации бизнеса и населения была проведена перед вступлением страны в ВТО [12]. Опыт Китая по расширению институциональной колеи показывает, что успех реформирования зависит от целенаправленных длительных усилий; при этом еще до начала активных институциональных реформ важно учитывать пределы безконфликтных изменений для каждого исторического периода.

Второе направление предполагает инструментальную увязку природоохранных целей в пределах территории, а также целей развития, сформулированных на других уровнях территориальной организации. Именно такой подход соответствует принципам устойчивого развития. Опыт показывает, что взаимоувязка природоохранных стратегий и планов действий только на основании сопоставления показателей недостаточна. Особенно важны формализация и увязка целей природоохранной деятельности в контексте устойчивого развития, что предполагает и их глобальную ориентацию на «Цели тысячелетия»⁷, а в ближайшие годы и на «Цели устойчивого развития Земли», решение о разработке которых принято на Саммите «Рио+20».

⁷ https://ru.wikipedia.org/wiki/Цели_развития_тысячелетия

Этнические конфликты в природоохранной сфере могут быть обусловлены, главным образом, угрозами: локального истощения природных ресурсов; невозможностью получать ранее доступные экологические блага; распадом традиционных форм природопользования; возрастанием экологических рисков для отдельных групп населения. Этническая принадлежность может расцениваться как средство расширения возможностей одних этнических групп в конкуренции с другими или отдельных личностей внутри каждой группы за доступ к природным ресурсам и экосистемным услугам. Следует учитывать, что регулирование этнических конфликтов — это процесс, не имеющий однозначного решения. Даже при успешном управлении остается потенциальная возможность роста напряженности, что предопределяет важность профилактических мер, таких как совместное осуществление власти, специальное планирование с акцентом на усиление взаимозависимости этнических групп, выделение территориальных автономий с особыми режимами использования природных ресурсов.

Природоохранные конфликты на микроуровне чаще всего связаны с ситуацией, когда сталкиваются мотивационные предпочтения, вызванные, с одной стороны, возрастанием индивидуалистского, рационально-потребительского подхода к использованию природных ресурсов, с другой — ослаблением социокультурно обусловленных социальных ограничений коллективного выживания. Важнейшим направлением профилактики природоохранных конфликтов на микроуровне является укрепление территориальных органов самоуправления, поддержка общественных организаций, ориентированных на решение проблем жизнеобеспечения.

В условиях ускорения процессов перехода наиболее экономически развитых стран к «зеленой» экономике нарастает потребность в регионализации управления природоохранной деятельностью. В этот период, как отмечалось на экспертных мероприятиях Саммита «Рио+20», неизбежно возрастание волатильности цен на природные ресурсы и экосистемные услуги, а также велика вероятность снижения цен на многие виды природного сырья (газ и др.) уже в среднесрочной перспективе. Это повлечет за собой изменения в территориальном размещении производств, отказ от стереотипов принятия ранее казавшихся эффективными решений. Не случайно

«человеческого измерения глобальных изменений» и своевременное проведение соответствующих новым вызовам институциональных и организационных корректировок на всех уровнях управления, включая локальный, сегодня выдвинулась на первый план (Международная программа IHDP и др.). В этих условиях становится целесообразным своевременное выявление территорий локального истощения экономически значимых природных ресурсов и «горячих экологических точек», прогнозирование этих процессов в связи с глобальными изменениями цен на природное сырье в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Все это требует оперативного получения информации о динамике капитала устойчивости и особенно природного капитала, разработки новых показателей оценки природоохранной деятельности.

Повышают потребность в регионализации управления природоохранной деятельностью и нарастающие в России тенденции сжатия экономического пространства [13]. Ее основу может составить типизация территорий и поселений России с позиций возможного сценария институциональных изменений. Целесообразно выделить три основные группы. К первой группе, безусловно, относятся «колпаки Броделя», территории и поселения «ускоренной модернизации», где унифицированные природоохранные институты с минимальными издержками имплантируются в существующие институциональные матрицы и эффективно взаимодействуют с социокультурно обусловленными институтами, при относительно незначительной роли специфических, прежде всего неформальных, институтов. Вторая группа объединяет «проблемные» территории и поселения, где применение унифицированных природоохранных институтов возможно, но их спектр весьма ограничен в силу доминирования в институциональных матрицах специфических формальных институтов и неформальных практик. Здесь агрессивный импорт институтов влечет за собой неприемлемый рост трансакционных издержек и интенсифицирует противоречия между социальными группами, что требует проведения специальной политики. В третью группу включены территории и поселения традиционного природопользования, где применение

⁸ International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (IHDP) 2009. IHDP Open Meeting 2009: Social Challenges of Global Change. IHDP Update, Issue 2. IHDP Secretariat: Bonn, Germany, <http://www.ihdp.unu.edu/article/update-1-2009>

импортируемых институтов невозможно, поскольку это приведет к разрушению сообществ с традиционной культурой.

Таким образом, природоохранные институты (формальные и неформальные) под влиянием социокультурных условий конкретных территорий формируют соответствующее институциональное пространство в природоохранной сфере, которое ограничивает и регламентирует деятельность природопользователей. В основе системы природоохранных ограничений и регламентаций лежит преломленная через социальные и культурные фильтры информация об экологических рисках. Как риск-рефлексия общества на экологические угрозы система природоохранных институтов может быть достаточной или недостаточной, даже ошибочной. Для понимания динамики развития институционального пространства в природоохранной сфере достаточно эффективным является современная методология институционального анализа (теория зависимости от пройденного пути «Path Dependency» и «QWERTY»-эффект, полезными также являются теоретические разработки «институциональных ловушек»). Целесообразным также является применение для анализа поведенческой модели человека «ответственного», предполагающей повышение рациональности поведения индивидуумов за счет признания (в определенных пределах) важности внеэкономических ценностей.

Анализ материалов и непосредственное участие в дискуссиях Саммита «Рио+20» (2012) позволяют говорить, что в условиях нарастания процессов эко-

номической глобализации активизируется распространение унифицированных природоохранных институтов. Начавшийся переход наиболее экономически развитых стран к «зеленой» экономике кроме позитивных экологических эффектов для самих этих стран способствует повышению волатильности цен на природное сырье и ускорение процессов сжатия экономического пространства, особенно в развивающихся странах. Последнее влечет за собой потребность в регионализации институционального пространства, в том числе в сфере природоохранной деятельности. Следствием активизации этих разнонаправленных процессов становится то, что при импортировании природоохранных институтов в социокультурные условия различных территорий усиливаются противоречия, особенно на локальном уровне территориальной организации, которые могут перерасти в конфликты, на профилактику и снижение интенсивности которых необходимо ориентировать управление природоохранной деятельностью. Для этого следует использовать специальные методы инструментального регулирования. Выявленные основные направления воздействия социокультурных особенностей территорий на изменение природоохранных институтов должны учитываться в рамках программно-целевого управления природоохранной деятельностью, в системах показателей устойчивого развития стран и регионов, в выборе результативных социокультурно обусловленных природоохранных институтов, дополняющих унифицированные.

Библиографический список

1. Фоменко Г. А. Развитие природоохранных институтов как риск-рефлексия // Проблемы региональной экологии. 2011. № 2. С. 86-91.
2. Уайт Г. География, ресурсы и окружающая среда / Пер. с англ. М.: Прогресс, 1990. С. 385.
3. Фоменко Г. А. Природоохранные институциональные изменения и ценовое пространство. Ярославль, 2000. 106 с.
4. Фоменко Г. А. Управление природоохранной деятельностью: Основы социокультурной методологии. М.: Наука, 2004. 390 с.
5. Природоохранные институты в современной России / Под науч. ред. Г. А. Фоменко. М.: Наука, 2010. 447 с.
6. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.
7. Arthur W. B. Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
8. Liebowitz S. J. Rethinking the Network Economy. New York: AMACOM, 2002.
9. Lutz R. Sieben Zukunftsszenarien: [Plane für ein menschliche Zukunft. hrsg. von Rudiger Lutz. Mit Beitr. von Manon Andreas Grisebach...] Weinheim; Basel: Beltz, 1988. S. 291-300.
10. Олсон М. Логика коллективных действий. М.: Фонд экономической инициативы, 1995.
11. Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция и социальный склероз. Новосибирск, 1998.
12. Обзорный доклад о модернизации в мире и Китае (2001-2010). М.: Изд-во «Весь мир», 2011. 256 с.
13. Сжатие социально-экономического пространства: новое в теории регионального развития и практике его государственного регулирования / Под ред. С. С. Артоболевского и Л. М. Синцера. М., 2010. 428 с.