УДК 504.75:504.06

РАЗВИТИЕ ПРИРОДООХРАННЫХ ИНСТИТУТОВ КАК РИСК-РЕФЛЕКСИЯ

Г.А. Фоменко,
профессор, председатель правления научно-исследовательского проектного *института «Кадастр»,*
kad@yoroslavl.ru

Природоохранные институты под влиянием социокультурных условий конкретных территорий формируют соответствующее институциональное пространство в природоохранной сфере, ограничивающее и регламентирующее деятельность природопользователей. В основе системы природоохранных ограничений и регламентаций лежит преломленная через социальные и культурные фильтры информация об экологических рисках.

Для понимания динамики развития институционального пространства в природоохранной сфере достаточно эффективной является современная методология институционального анализа и применение для анализа поведенческой модели человека «ответственного».

Nature protection institutions under the influence of sociocultural conditions of particular territories form a relevant institutional environment in the field of nature protection that limits and regulates activities of natural resource users. The basis of nature protection limitations and regulations is formed by information on ecological risks transmitted through social and cultural filters.

The contemparary methodology of institutional analysis and exercise of the «responsible man» behavior model for analysis purposes are effective instruments for understanding institutional environment development in the field of nature protection.

Ключевые слова: природоохранные институты, природоохранное управление, экологические риски, риск-рефлексия, институциональный анализ, регионализация природоохранной политики.

Keywords: nature protection institutions, nature protection regulation, ecological risks, risk reflection, institutional analysis, regionalisation of nature protection policy.

Современное общество рискогенно. Производство богатств постоянно сопровождается общественным производством рисков. Более того, растущие масштабы производства рисков при ускорении процессов изменения экономического пространства предполагают изменение подходов к управлению, все больше рассматривая его как рефлексию и реакцию общества в целом или его отдельных институтов на производство, распространение и «потребление» рисков.

В России в явной или неявной форме сформировалось пространство рисков, которое по своей сути есть географическое пространство, рассматриваемое в терминах рискологии и различающееся территориальными характеристиками, так как оно представляет собой совокупность отношений между географическими объектами, расположенными на конкретной территории и развивающимися во времени. Применительно к природопользованию и природоохранной сфере, его основу составляют соответствующие характеристики рисков территориального истощения природных ресурсов, а также экологических рисков[1]. В настоящее время в управлении природоохранной деятельностью все большее распространение начинает получать понятие «горячие экологические точки» (ГЭТ). По данным Минприроды России [1], анализ сложившейся в стране ситуации позволил выделить в России 194 таких точки. ГЭТ можно рассматривать как тер-

[1] 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.

риториально конкретные географические объекты антропогенного происхождения, характеризующиеся высоким уровнем экологического риска.

Важность анализа пространства рисков в сфере природопользования в России определяется повышением рискогенности развития регионов и локальных территорий в условиях реализации модернизационного сценария развития и связанных с ним изменениями в экономическом пространстве. Например, процессы сжатия экономического пространства влекут за собой существенное изменение территориальной структуры экологических рисков. Если в городах, где размещаются новые высокотехнологичные производства, улучшается экологическая ситуация, неизбежно происходит возрастание рисков модернизации, в первую очередь, не предсказуемых. На территориях же, выпадающих из активного экономического пространства, увеличиваются зоны наиболее опасных социально-экологических рисков, связанных с истощением бюджетообразующих природных ресурсов (особенно в моногородах) и нарастанием количества объектов прошлых загрязнений (например, оказавшиеся на плечах местных властей закрытые предприятия, шахты и разрезы, где стало невыгодно добывать природные ресурсы). Также увеличиваются риски деструктивного поведения населения по использованию общедоступных природных ресурсов и благ (вырубка леса, браконьерство и т. п.). Тем самым усиливается необходимость регионализации подходов к деятельности в сфере рационального природопользования и охраны окружающей среды: ее ориентации на сокращение конкретных экологических рисков. Именно структура таких рисков на той или иной территории должна определять структуру целевых приоритетов природоохранной деятельности.

Рефлексией на риски является институциональное установление природоохранных регламентаций и ограничений. Природоохранные институты ограничивают или регламентируют природопользование; их воплощение в практику природопользования снижает уровень неопределенности экологических последствий хозяйственной деятельности и делает институциональное пространство более экологичным. Природоохранные институты, возникающие в результате поведенческой реакции людей на реальные или вымышленные угрозы их безопасности, непосредственно зависят не только от характера самого источника опасности, но и от географических условий конкретных территорий и, прежде всего, от особенностей социальной и культурной среды; от наличия информации для принятия решений реальными распорядителями ресурсов, а также от наличия и характера диапазона выбора решений в природопользовании. Анализ социокультурных особенностей территорий, определяющих поведенческую мотивацию реальных распорядителей ресурсов, 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 чьего-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. Как часть культуры, неформальные природоохранные институты не приобретаются биологическим путем: каждое поколение воспроизводит их и передает следующему, что составляет основу социализации. В результате происходит социокультурное регулирование поведения человека в отношении окружающей среды.

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 [2]. Принципиально, что условием успешного применения таких институтов является обеспечение их «прямого действия», поэтому они не адаптируются, а априорно отбираются. Такой отбор напрямую зависит от географических условий территорий и поселений. Например, если в г. Москве возможно применение широкого спектра экономических механизмов управления бытовыми отходами, то в большинстве малых и средних городов России такие возможности отсутствуют. В процессе импортирования унифицированных природоохранных институтов в территориальные институциональные матрицы они «достраиваются» социокультурно обусловленными институтами, набор и особенности применения которых всегда специфичны и территориально конкретизированы. Именно это составляет основу регионализации институционального пространства и определяет его динамику.

Существенное воздействие на природоохранные институциональные изменения оказывают природоохранные организации, создаваемые для реализации природоохранных мер. Регулируя отношения в природоохранной сфере, эти организации в разных социальных, культурных и экономических условиях начинают изменять природоохранные институты в своих собственных интересах, стимулируя или, напротив, сдерживая их развитие.

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 автором [2], 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 экономики, ограничения принятия решений 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 «Path Dependency» и «QWERTY«-эффекта [3, 4], полезными также являются теоретические разработки «институциональных ловушек». Эти подходы привлекли в последние десять лет пристальное внимание экономистов и ученых, занимающихся изучением экономических процессов в странах с переходной экономикой. Концепция «Path Dependency» [5—7] распространяет зависимость от пути на более широкий класс явлений — экономические институты, понимаемые как «правила игры в обществе, ограничительные рамки, которые организуют отношения между людьми» [5]. Институциональный анализ природоохранного управления предполагает ис-

следование институциональных заимствований[2]. Примеры всех видов заимствований можно наблюдать в российской истории. Наиболее активное заимствование природоохранных институтов связано с периодами проведения догоняющих модернизаций российской экономики и необходимостью государственной защиты используемых для военных нужд или экспортируемых природных ресурсов.

Скорость институциональных изменений в последние десятилетия нарастает. Двадцатый век показал, что институциональная колея «раскатывается» под воздействием возросшего «облучения» людей опытом других стран, ставшего следствием информационной революции. Например, немцы в Германии 1930-х г. жили по принципу: «Государство — все, я — ничто», а сегодня Германия рассматривается как оплот демократии и либерализма. Более того, один и тот же народ может строить совершенно разные политические системы (например, корейцы Севера и Юга). Опыт успешной модернизации стран с различающимися культурами показал, что существует нечто общее, обеспечивающее успех в развитии.

В 2008 г. Всемирным банком было опубликовано исследование Комиссии по экономическому росту и развитию, в которую входили бывшие президенты и премьеры ряда стран и целый ряд видных экономистов. Они отобрали 13 стран по следующему признаку: это страны, которые в течение 25 лет показывали средний темп роста не ниже 7 %, то есть устойчиво растущие страны. Состав оказался очень пестрым: там есть Оман и есть Ботсвана, там есть Бразилия и есть Южная Корея, там есть Сингапур.

Были выявлены общие черты этих стран: (1) полное использование возможности включения в мировое хозяйство; (2) поддержка макроэкономической стабильности; (3) рыночное распределение ресурсов; (4) высокая норма сбережения инвестиций, (5) эффективность и целеустремленность лидерства и координации или наличие национального консенсуса по поводу долгосрочных целей развития. Последнее оказалось особенно новым: независимо от культурного кода в этих странах людей удалось убедить отказаться от сиюминутных выгод и поверить в то, что можно вкладываться в будущее, убедить людей превращать сбережения в производственные долгосрочные инвестиции. В случае заинтересованности политических элит в институциональных изменениях эти процессы могут получить заметное ускорение.

Рассмотрение развития природоохранных институтов в России с институциональных позиций показало, что в российской истории можно выделить несколько точек перелома, когда происходили существенные изменения институциональных систем и определялся тренд будущего развития на длительный период [8]. Важнейшие из них — становление на северо-востоке Руси ордынской институциональной матрицы, которая заморозила первые ростки самоуправления Киевской Руси; возникновение на ее основе самодержавной институциональной матрицы Великого княжества Московского при Иване III и начало ее постепенной модернизации по догоняющему сценарию относительно технологически более развитых европейских стран, наиболее отчетливо проявившаяся с периода правления Петра I. Наконец, современность — период попыток перейти к инновационной модели развития России. Какие же основные выводы можно сделать, анализируя развитие природоохранных институтов в России?

Во-первых, институциональная историческая колея («Path Dependency»), в основе которой Гоббсовская модель общественного договора до настоящего времени определяет и ограничивает все модернизационные реформы в России,

[2] 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.).

придавая историческому развитию страны маятниковый характер; такова же и динамика институциональных природоохранных изменений. Соответственно, в России доминируют административно-контрольные методы природоохранного регулирования; мало применяются процедуры поиска компромисса власти с бизнесом и населением, горизонтальные механизмы природоохранного управления (местные природоохранные программы, соглашения и т. п.). Заимствованные из опыта других стран механизмы природоохранного регулирования (платежи за загрязнение окружающей среды и т. п.) адаптировались в институциональной системе России преимущественно в сдаточно-раздаточной логике и обрастали различными бюрократическими барьерами. Система особо охраняемых природных территорий (ООПТ) также развивалась как механизм защиты природы от неразумного населения, а задача интеграции ООПТ в социально-экономическое развитие регионов фактически блокировалось бюрократией как «непонятная», а то и враждебная для сложившегося порядка использования общественных благ.

Однако время не может остановиться. Научно-техническая революция второй половины XX века, ускорение технологических циклов обусловили новые проблемы обеспечения национальной безопасности России в XXI веке, связанные с новыми интегральными рисками: изменениями климата, разрастанием мегаполисов, ухудшением демографической ситуации и переходом к новому технологическому укладу. Их решение связано с требованиями новой инновационной экономики, где значительно повышается роль Человека. При этом доля собственно природных ресурсов в национальном богатстве и ВВП постепенно снижается, что уже сегодня проявляется в увеличении цикличности цен на сырье на мировых рынках и ускорении повторяемости таких циклов.

Во-вторых, для того, чтобы реально добиться той значимой роли в мире, на которую сегодня претендует Россия, необходимо не просто упорно воссоздавать все более устаревающую институциональную систему страны, а научиться извлекать уроки из своих и чужих ошибок; добиться широкого консенсуса по вопросу проведения институциональных реформ в направлении инновационной экономики на устойчивой основе; избавиться от маятникового характера проведения модернизации «любой ценой», характерного для нашей страны с начала XVIII в., когда за экономическим рывком следуют застой и кризис. Научиться развиваться, стимулируя инновационную активность ответственных и свободных людей, используя не столько инструменты государственного принуждения, сколько частные стимулы и инициативу. Такая постановка задачи формирует новые вызовы для природоохранного управления. С одной стороны, важно не потерять результативность, пусть и недостаточную, сложившейся системы природоохранного регулирования; с другой — провести институциональные изменения в природоохранной сфере.

В-третьих, в современном российском контексте законы и контрактные установления, даже если они поддержаны политическими элитами, начинают действовать не в автоматическом режиме, как подобает формальным институтам, а в зависимости от того, есть ли у заинтересованных сторон достаточно ресурсов, чтобы запустить их в действие. Поэтому важнейшим показателем реальности российских реформ, направленных на переход к инновационной модели развития, является достижение максимально возможной универсальности природоохранных формальных институтов и невозможности их подмены неформальными практиками на территории всей страны.

При этом географические различия регионов России в эффективности импортированных унифицированных природоохранных институтов целесообразно компенсировать путем их дополнения специфическими, социокультурно обусловленными, формальными и неформальными институтами [2]. Тем самым будут создаваться предпосылки для регионализации природоохранной политики в условиях постепенного формирования институциональной системы, соответствующей Локковской форме об-

щественного договора.

Основу такой регионализации 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 конфликты, что требует проведения специальной политики. В третью группу включены территории и поселения традиционного природопользования, где применение импортируемых институтов невозможно, поскольку это приведет к разрушению сообществ с традиционной культурой.

* * *

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.

Библиографический список

1. Трутнев Ю. П. Министр природных ресурсов и экологии РФ. Выступление в Государственной Думе Федерального собрания 03.12.2008.
2. Фоменко Г. А. Управление природоохранной деятельностью: Основы социокультурной методологии. М.: Наука, 2004. 390 с.
3. David P. A. Clio and the Economics of QWERTY // The American Economic Review, Vol. 75, No. 2 (May, 1985), P. 332—337.
4. David P. A. Path Dependence, its critics, and the quest for 'historical economics. Stanford, CA: Economics Department, Working Paper No. 00-011. 2000.
5. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А. Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. М.: Фонд экон. книги «Начала», 1997. 180 с. (Современная институционально-эволюционная теория).
6. Arthur W. B. Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
7. Liebowitz S. J. Rethinking the Network Economy. New York: AMACOM, 2002.
8. Природоохранные институты в современной России / Науч. ред. Г. А. Фоменко. М.: Наука, 2010. 447 с.