ПОЛІС

Электронная библиотека
Гражданское общество в России

О. В. Аксёнова

Социально-экологические последствия политического реформирования: от централизации к локализации экологической политики России

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Socialno-ekologicheskie pos.pdf

Перепечатка с сайта Института социологии РАН http://www.isras.ru/

URL:http://www.civisbook.ru

О.В. Аксенова

СОЦИАЛЬНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ: ОТ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ К ЛОКАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

В последние годы в российской экологической политике происходят весьма серьезные изменения, проявляющиеся в расформировании природоохранных ведомств, вытеснение острых, требующих скорого решения, экологических проблем из числа приоритетов государственного управления, угасании интереса СМИ к экологическим сюжетам и т.п. Процесс разрушения экологической политики зафиксирован российскими социологами. В работах И.А. Халий и О.Н. Яницкого представлен анализ различных аспектов текущих социально-экологических трансформаций и их последствий [17, 19, 21]. Для выявления и изучения причин происходящих изменений и факторов, влияющих на их глубину и скорость, эти исследования должны быть дополнены анализом перемен в экологической политике в связи с экономическим развитием и процессом политического реформирования, то есть в связи с изменениями, определяющими всю жизнедеятельность современного российского общества.

Данная статья основана на результатах многолетних исследований сектора «Гражданское общество и социальные стратегии» социально-экологических процессов в российских регионах. В ходе этой работы изучались практически все составляющие той сферы общественной жизни, которая непосредственно связана с взаимодействием человека и окружающей среды: государственная экологическая политика (федеральная, региональная и местная), деятельность экологического движения, экологический менеджмент в промышленных компаний, экополитические конфликты, экологические традиции и т.п. [1-4, 16-19, 22]. Исследования были проведены в Рязанской, Владимирской, Вологодской, Тверской, Новгородской, Нижегородской, Пермской, Брянской, Мурманской, Самарской, Ростовской, Томской областях, в республиках Карелия, Татарстан и Алтай, и в г. Москва (имеющим статус региона). Основным методом исследования были глубинные интервью с представителями государственных средоохранных структур, экологических неправительственных организаций, малого экологического бизнеса, крупных и средних промышленных компаний, а также с местными жителями. В среднем за эти годы в каждом из ре-

гионов было проведено 15-20 интервью. Осуществлялся вторичный анализ документов (экологических программ, указов, договоров, постановлений и пр.) и публикаций в региональных и местных СМИ.

Ретроспективный анализ итогов указанных исследований позволяет, с нашей точки зрения, обнаружить основные тенденции социально-экологического развития российского общества, их зависимость (или отсутствие таковой) от происходящих в нем социальных, экономических и политических процессов, выявить изменения в государственной экологической политике и управлении в связи с экономическими переменами и политическим реформированием. Экологическая политика рассматривается как процесс взаимодействия акторов, действующих в социально-экологической сфере: государственных структур, экологического движения, промышленных компаний, местных сообществ и др. Суть этого процесса заключается в достижении баланса интересов различных социальных групп при согласовании средоохранных целей. Поэтому предметом анализа была институциональная система экологической политики, то есть совокупность сложившихся в обществе правил взаимодействия между социальными субъектами и механизмов, обеспечивающих их выполнение [6, 12]. Следует отметить, что в социологии существуют различные определения понятия «институт» [6, 7]. В данном случае была использована версия неоинституциональной концепции, предложенная Д. Нортом, в соответствии с которой институты представляют собой «правила игры», а социальные субъекты являются «игроками» [12]. Подобная трактовка позволяет, во-первых, сфокусировать анализ именно на взаимодействии социальных акторов, во-вторых, на тех его составляющих (законах, нормах, договорах и контрактах), которые непосредственно связаны со столкновением (согласованием) различных интересов.

Для достижения цели исследования был осуществлен анализ институциональных изменений российской экополитики со времени ее возникновения (1991 г.) по наши дни; прослежена их корреляция с экономическими, и социально-политическими трансформациями (развитием российского бизнеса, экономической стагнацией и последующим ростом, политическими реформами, децентрализацией/централизацией политической власти). Кроме того, были изучены изменения организационной структуры экологической политики, позиций и ролей социальных субъектов, формирующих (или влияющих на формирование) ее институтов. При этом анализ был сконцентрирован на главной природоохранной структуре исполнительной власти, которая за короткий срок своего существования неоднократно переименовывалась и меняла статус (Министерство экологии и природных ресурсов РФ, Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ, Государственный комитет РФ по охране окружающей среды и пр.).

В число экологических государственных организаций входят также ведомства, занимающиеся охраной леса и воды, санитарно-эпидемиологическая и гидрометеорологическая службы.

Выбор Министерства (комитета) охраны окружающей среды в качестве фокуса исследования обусловлен следующими причинами. Во-первых, его создание в 1988 году означало выделение действий по охране окружающей среды в отдельную сферу государственной политики и управления (ранее средоохранные функции были распределены между целым рядом государственных структур). По сути, данная структура является управленческим ведомством, и одновременно одним из основных акторов экополитики, представляющим интересы государства. Во-вторых, Министерство охраны окружающей среды создавало основные институты государственного экологического управления, а именно систему норм и правил охраны среды и взаимодействия в этой связи различных социальных и экономических субъектов, разрабатывала и выносила на рассмотрение парламента законы, определяла нормативы, разрабатывала и внедряла механизмы, контролирующие их выполнение и т.п. Наконец, эта структура имела сеть региональных отделений и инспекций, изначально обладавших определенной долей самостоятельности в принятии решений, что делает ее подходящим объектом для анализа сменяющих друг друга процессов децентрализации и централизации российского государственного управления в целом.

В 2000 году Комитет охраны окружающей среды перестал функционировать как самостоятельный государственный орган и превращен в департамент Министерства природных ресурсов. Это событие разделило процесс формирования российской эко-политики на два, радикально различающиеся друг от друга, периода — до и после 2000 г. В 2000 г. начинается разрушение федеральной экологической политики, которое государство даже не пытается скрыть. Однако наше исследование показало, что институциональные трансформации, происходящие в российской экологической политике не очевидны и не однозначны, а каждый из периодов неоднороден и распадается на четко выраженные стадии, существенно отличающиеся друг от друга по экополитическим тенденциям.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ В РЕГИОНАХ (1991-2000 ГОДЫ)

Следует подчеркнуть, что история российской экополитики началась несколько раньше времени, обозначенного в заголовке, — в 1988 году. Ресурсозависимая экономика страны в это время находилась в глубоком кризисе в связи с падением цен на нефть, но социальная ситуация

была относительно стабильной. Первым, дозволенным властью социальным движением, стало экологическое. Данные проблемы казались руководству СССР политически нейтральными, во всяком случае, менее опасными, нежели, например, проблемы прав и свобод человека [17]. Однако очень скоро выяснилось, что экологические проблемы находятся в точке пересечения экономических интересов предприятий и государства, как их собственника, и интересов населения в чистой и здоровой среде. В результате охрана природы оказалась в центре политической борьбы, экологическое движение быстро стало массовым, превратилось во влиятельную социальную силу, которая могла мобилизовать большое число своих сторонников на акции протеста. Именно под давлением экодвижения в 1988 году был создан Государственный комитет СССР по охране природы.

Требования движения встречали сильное сопротивление со стороны тех, чьи интересы они затрагивали. Однако экономические акторы в кризисный период были ослаблены, а правящая элита уже не была политически однородной. Запретить или ограничить деятельность зеленых было невозможно, а политические лидеры были вынуждены определять свои позиции по отношению к экологическим проблемам. Например, противостояние руководства СССР и РСФСР наглядно можно увидеть на изменениях, происходивших с новой организацией. Ее структура, территориальная и отраслевая, была выстроена в соответствии с территориальной иерархией централизованного управления. Комитет имел свои подразделения в союзных республиках. Но в 1990 году было образовано Министерство экологии и природопользования РСФСР, организация с более высоким статусом, чем союзная. В 1991 году министерский статус получает и Государственный комитет по охране природы СССР, который позже становится (на короткий срок) Министерством природопользования и охраны окружающей среды СССР.

Экополитика во время экономического кризиса: 1991-1995 годы

В 1991 г., после распада СССР, преемником союзного Министерства экологии становится Министерство экологии и природных ресурсов Российской Федерации. Изначально Министерство формировалось как мощная управленческая организация, включающая в свой состав ранее независимые структуры, ответственные за использование отдельных природных ресурсов: Комитет по лесу, Комитет по водным ресурсам, Комитет по геологии и минеральных ресурсам, а также Комитет по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Комитет геодезии и картографии. В этом виде структура просуществовала недолго. В 1992 г. все указанные комитеты вновь обрели самостоятельность. Такое развитие событий связано с быстрым снижением политического значения экологических проблем. Экологическое движение, которое было

главным актором, заставлявшим государство заниматься экологической политикой, очень быстро перестало быть массовым. Экономический коллапс, последовавший за распадом Союза, привел к глубочайшему социальному кризису. Население вынуждено решать проблемы собственного выживания, мобилизационный потенциал движения резко упал. Расходы на охрану среды в условиях кризиса и последовавшей за ним экономической стагнации неизбежно сокращались, а, следовательно, снижалась значимость экологической политики и экологического управления на общегосударственном уровне. Отделение от Министерства ресурсных комитетов в этот период было лишь следствием ослабления самого Министерства. Ни одна из этих организаций не приобрела особого веса или влияния в управленческой системе.

Несмотря на очевидное снижение внимания государства к экологическим проблемам и сокращения финансирования экополитики, в 1991-1995 годах происходит ее интенсивная институционализация. Российскому министерству пришлось многие институты создавать заново, поскольку плановое централизованное управление было разрушено. Отраслевой структуры управления промышленностью также более не существовало, поэтому ключевое значение приобретают управление территориальное, в частности распределение функций между федеральным офисом и его региональными и местными отделениями, а также определение правил их взаимодействия с природопользователями, региональной и местной властями и другими субъектами. Таким образом, с самого начала одной из центральных проблем институционализации экологической политики становится уровень функционирования институтов управления и поиск оптимального сочетания федеральных, региональных и местных норм и правил.

Следует отметить, что децентрализация, как процесс передачи властных полномочий и ресурсов от центрального правительства на более низкие уровни (региональный и локальный) в западной социологии принято связывать с усилением демократии, поскольку децентрализация приближает принятие решений к населению. Считается также, что децентрализация повышает роль местной экополитики и экологического саморегулирования [22, 23]. В российских условиях анализ процессов децентрализации представляет собой довольно сложную задачу. Целый ряд факторов, не связанных непосредственно с организацией общества и политической системой, не позволяет (и никогда не позволял) полностью централизовать российское (а прежде — советское) управление. Во-первых, размеры страны требуют создания сети территориальных органов управления и передачи им части властных полномочий и ресурсов. Во-вторых, между российскими регионами существуют глубокие природные, экономические, социальные и культурные различия, которые делает невозмож-

ной полную стандартизацию и унификацию политических и управленческих институтов.

Разрушение плановой экономики и последовавший за ним распад межрегиональных экономических связей привели к углублению этих различий, а, затем, к росту многообразия экономических и политических систем, складывающихся в регионах. В начале 1990-х годов в регионах на базе бывших советских предприятий формировались различные экономические акторы, и, соответственно, политические силы, представлявшие их интересы. Так, экономическая и политическая жизнь Вологодской области полностью определялась компанией «Северсталь», которая к середине 1990-х контролировала практически все СМИ региона, а ее представители занимали основные посты в исполнительной власти и значительное число мест в областной думе, в результате в регионе складывалась относительно авторитарная политическая система. В Нижегородской области одновременно начало развиваться множество компаний, которые ранее были предприятиями военно-промышленного комплекса, пищевой и автомобильной промышленности, соответственно, необходимость согласования их интересов требовала демократизации процесса принятия решений. Федеральная политика в это время была открыто ориентирована на децентрализацию, именно в это время звучит призыв президента Ельцина к российским автономиям «брать столько суверенитета, сколько сможете унести».

Существовал также ряд факторов, усиливавших процесс передачи властных полномочий в регионы именно в социально-экологической сфере, главными из которых являются специфика экологического риска в России и постоянное сокращение финансирования государственного экологического управления. Регионы существенно различаются характеру возникающего в них экологического риска. Мало того, такие риски в российских условиях относительно локальны по причине больших расстояний и слабости коммуникаций [2, 22]. В начале 1990-х годов не было и налаженных экономических связей между областями, несвязанными более системой планирования и территориального разделения труда. В результате экологическая опасность была (и в большинстве случаев остается) в основном риском для жителей, природы и экономики отдельного региона, а в некоторых случаях — только для местного сообщества. Региональная экополитика складывалась в результате взаимодействия экологических неправительственных организаций (далее экоНПО), местных жителей, региональных властей и компаний, деятельность которых сопровождается экологическими рисками. Создавались механизмы взаимодействия между этими акторами, принимались региональные и местные законы и постановления, заключались договоры.

Многообразие и локальность рисков являются серьезным препятствием для осуществления централизованного управления: невозмож-

но учесть все опасности и разработать единую стратегию их минимизации. Институциональная система управления, которую в эти годы формировало Министерство охраны природы, позволяла (и обязывала) региональные администрации разрабатывать свои собственные механизмы и правила контроля, свои программы решения региональных экологических проблем. Региональные подразделения Министерства должны были играть в этом процессе ключевую роль.

Сокращение финансирования природоохранных ведомств началось в период кризиса, связанного с распадом СССР, и приобрело хронический характер. Поступление ресурсов в региональные департаменты Министерства охраны окружающей среды постоянно уменьшалось, а, значит, росла зависимость их работы от областного бюджета. Организации формально сохраняли статус независимого федерального контролера, но по сути превращались в структуры региональных администраций [2, 22].

К 1995 г. в российских регионах сложились различные институциональные модели экологической политики. Мы не будем останавливаться на них подробно, поскольку часть из них описана в ряде наших публикаций [1, 2, 22]. Наиболее развитые системы управления и институты экополитического взаимодействия складывались в регионах с высокой активностью экологических неправительственных организаций и/или там, где степень риска, связанного с загрязнением или деградацией среды, была высока и для населения, и для экономики региона, то есть экологический риск стал всеобщим и непредсказуемым [2], по крайней мере на региональном уровне.

В некоторых областях были параллельные природоохранные структуры — экологические департаменты региональных администраций (например, в нижегородской администрации), в других — функции регионального министерства экологии начинали выполнять территориальные подразделения федерального министерства (например, в Самарской области). В первом случае приходилось делить функции и обязанности между собственно региональной структурой и представительством федерального ведомства, координировать их действия, разрабатывать правила взаимодействия. Создание новой структуры, таким образом, интенсифицировало процесс региональной институционализации экополитики и усиливало ее специфику.

Следствием осуществления государственного экологического управления стало развитие промышленного экоменджмента, формирование экологических отделов на промышленных предприятиях. Экоменеджмент строился также по территориальному принципу, даже если предприятие принадлежало всероссийской компании, поскольку контролировали его деятельность государственные структуры региона. Главным инструментом управления была плата за загрязнения,

которая аккумулировалась в системе экологических фондов, и затем использовалась для финансирования природоохранной деятельности, экологических программ, могла быть предоставлена компаниям-загрязнителям для осуществления мероприятий по снижению выбросов. Вслед за экоменеджментом в большинстве регионов появился малый экологический бизнес, обслуживавший процесс взаимодействия государственных стриктур и компаний. Небольшие экологические фирмы начали заниматься разработкой нормативов предельно допустимого загрязнения, которые были обязаны представить предприятия, осуществлением экспертиз и экоаудита, проектированием локальных очистных сооружений [22].

В результате к середине 1990-х годов сложилась экополитическая сфера российских регионов, включавшая в себя государственные контролирующие организации, основными из которых были департамент федерального министерства и природоохранный департамент при администрации, экологические неправительственные организации, экологические отделы промышленных предприятий, малый экологический бизнес. В российской экологической политике в целом начинает формироваться весьма сложная комбинация федеральных, региональных и местных схем взаимодействия различных акторов, выстраивается гибкая институциональная система.

В это время происходит постепенное оживление экономики в регионах, которое долгое время не фиксируется официальной статистикой, так как компании не декларируют свои доходы. Оживление можно было зафиксировать по результатам интервью с местными жителями, представителями компаний, властей и экологического движения, при помощи анализа материалов СМИ и т.п. Начавшийся в эти годы слабый экономический подъем еще не был связан с добычей ресурсов, в каждом регионе начинают функционировать свои экономические акторы, представляющие разные отрасли промышленности.

Наши исследования показали, что экономическое оживление не привело к усилению позиций государственных экологических организаций. Наоборот, возникает и усиливается стремление экономических акторов убрать все возможные ограничители с пути экономического развития. В этой связи, ослабевает стремление региональных властей к осуществлению экополитики, поскольку бюджеты регионов полностью зависят от состояния действующих на их территориях компаний. Именно экономический рост приводит в ряде регионов к постепенному сокращению финансирования природоохранных структур из региональных бюджетов. Однако активность экологического движения и необходимость разрешать острые экологические конфликты все еще поддерживают и стимулируют процесс институционализации экополитики.

Государственная экополитика в условиях слабой государственной власти: 1996-1999 годы

В 1996 г. Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов России становится Комитетом Российской Федерации по охране окружающей среды. Статус организации понижается. Одновременно Комитет РФ по геологии и использованию недр и Комитет РФ по водному хозяйству объединяются в новую структуру — Министерство природных ресурсов Российской Федерации. Эти события означают начало нового этапа в экополитической жизни России, которому достаточно трудно дать определение, в силу сложности и неоднозначности социально-экологических процессов.

С начала 1990-х годов происходило становление нового экономического актора — вертикально-интегрированных добывающих компаний, в структуру которых входят предприятия всего производственного цикла добычи и переработки природных ресурсов. Процесс их развития начался в 1991-92 годах, однако в период кризиса и стагнации был совершенно незаметным [13]. С середины 1990-х годов начинается промышленный рост и в ресусодобывающих отраслях, в первую очередь, в нефтяной и газовой промышленности. С 1996 по 2000 годы идет активный и явный рост олигархического капитала. Финансовый кризис 1998 года прерывает этот процесс лишь на очень короткое время. Уже в 1998 году рост мировых цен на нефть выводит российскую нефетедобывающую отрасль из кризиса. Во многих случаях развитие добывающей промышленности тормозит и без того слабый подъем, наметившийся в других отраслях. По словам одного из наших респондентов — представителя администрации одного из районов Пермской области, в 1998 году малый бизнес в районе лишился практически всех человеческих ресурсов. Хозяева и работники фирм ушли на предприятия компании «Лукойл», где был регламентированный рабочий день и значительно более высокие доходы.

Создание сильного ведомства, отвечающего за природопользование, стало результатом подъема ресурсодобывающей промышленности и, одновременно, началом процесса деинституционализации экологической политики. Комитет по водным ресурсам до своего слияния с Комитетом геологии был независимой средоохранной организацией и совместно с Министерством охраны природы осуществлял контроль над загрязнением водоемов, разрешая или запрещая их использование. Формально, институт контроля был сохранен без изменений. Предприятия по-прежнему должны были получать лицензии в водном комитете, который стал одним из отделов Министерства природных ресурсов. Однако механизм реализации контроля существенно изменился, поскольку водоохранная организация утратила позицию независимого контролера. Например, в республике Карелия

Комитет по водным ресурсам был одним из стойких противников проекта разработки уран-ванадиевого месторождения в Заонежье, который мог нанести непоправимый ущерб Онежскому озеру. Комитет геологии, напротив, активно поддерживал проект. После создания Министерства природных ресурсов Комитет по геологии, сотрудники водоохранной службы не имели права противостоять реализации уран-ванадиевого проекта, подержанного их непосредственным руководством. В результате проект был одобрен [2]. Таким образом, функционирование средоохранного института в новом ведомстве подчинялось организации, ответственной не за охрану, а за использование природных ресурсов.

В конце 1990-х годов стало очевидно, что децентрализация управления противоречит интересам вертикально-интегрированных компаний, как частных, так и государственных. Их предприятия расположены в различных регионах, кроме того, ресурсы транспортируются едва ли не через всю страну, в особенности нефть и газ. Функционирование имевшихся заводов, строительство новых и прокладку трубопроводов приходилось согласовывать с региональными и местными администрациями. Представители компаний в интервью говорили о том, что для нормальной работы компании необходимы единые, общероссийские правила игры, то есть централизованные институты и стандарты управления.

В региональной экологической политике в этот период складывается довольно странная ситуация. Федеральное финансирование практически прекращается (выплачивается только зарплата небольшого числа сотрудников, получивших статус госслужащих), региональная поддержка после 1998 года во многих областях также почти прекращена под предлогом бюджетного дефицита и последствий финансового кризиса. В то же время, средоохранные институты сохраняются, за исключением описанного выше института контроля за использованием водных ресурсов. В результате возникает довольно странная ситуация: государственные организации, лишившиеся реальной связи с государством (на федеральном и региональном уровнях одновременно) начинают действовать самостоятельно. Возникают разнообразные схемы самофинансирования, например, через выдачу лицензий малому экологическому бизнесу, создание собственных коммерческих подразделений и т.п. Федеральный закон не содержит положений, запрещающих средоохранным организациями заниматься коммерческой деятельностью, поэтому они не боятся обвинений в коррупции или взяточничестве. Но главное, что в ходе этой деятельности осуществляется (и развивается) экологическое управление. Процесс институционализации государственной экополитики продолжается, но его субъектов уже довольно сложно определить как государственные структу-

ры, при этом они не являются неправительственными или чисто коммерческими организациями.

Во многих случаях затухающий процесс регионального развития экополитики переносится на муниципальный уровень. Происходит это в силу различных причин. В частности, местные власти вынуждены считаться с требованиями жителей в большей степени, чем региональные или федеральные, поскольку находятся практически в непосредственном контакте с ними. В небольших городах администрация сталкивается с конкретными экологическими проблемами, не имея возможности перебраться в экологически чистые районы (как, например, в расположенном в зоне Чернобыльского загрязнения Новозыбкове) и потому также заинтересована в минимизации экологического риска, как и все местные жители. Кроме того, личные связи между представителями разных подразделений городских администраций гораздо ближе, плотнее, чем в региональных правительствах, и являются ресурсом, позволяющим сохранить природоохранные структуры и их персонал. В то же время городская администрация не имеет достаточных для финансирования средоохранных мероприятий ресурсов и часто поддерживает коммерческую деятельность этих организаций. В городах создаются новые муниципальные институты экологического управления, например, комиссия при городской администрации Волгограда, на которую вызывают руководство предприятий-загрязнителей и пр. Таким образом, децентрализация к 2000 г. постепенно принимает форму локализации экологической политики.

ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ И ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ЭКОПОЛИТИКИ (2000 — НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ)

В 2000 г. начинается период существенных процессов в политическом реформировании, который очевидно связан с экономическими трансформациями. Экономический рост фиксируется официальной статистикой, становится стабильным и быстрым, однако обеспечивается функционированием ресурсодобывающих отраслей, прежде всего нефтедобычей и экспортом сырой нефти, что обусловлено ростом мировых цен на нефть. Число влиятельных экономических субъектов на федеральном уровне сокращается, так, в нефтяной промышленности действуют всего девять холдингов. Добычей и переработкой других ресурсов занято также небольшое число вертикально-интегрированных компаний: алюминиевые холдинги «СУАЛ» и «РУСАЛ», цветные металлы — «Норильск-никель, алмазы — «Алроса» и ряд других. Процессы монополизации охватили угледобывающую и лесную промышленность. Как было показано выше, эти компании, будучи акторами

федерального уровня, заинтересованы в унификации и стандартизации институтов управления, включая экологическое регулирование во всей стране. Следует подчеркнуть, что крупнейшие холдинги «Газпром», «Транснефть», в настоящее время «Роснефть» являются фактически государственными компаниями. Весь трубопроводный транспорт принадлежит «Транснефти». Интересы государственного и частного капитала в данном случае совпадают.

Деинституционализация федеральной экополитики: 2000-2002 годы

В мае 2000 г. была создана новая схема федеральных природоохранных структур. Государственный комитет охраны природы и Федеральная служба лесного хозяйства ликвидированы, функции обеих структур перешли к Министерству природных ресурсов, которое отвечало за эффективность природопользования. По мнению наших респондентов, данное решение стало результатом активного лоббирования противников экологической политики, среди которых были компании и государственные структуры, заинтересованные в росте эксплуатации природных ресурсов. Некоторые эксперты высказывали точку зрения, согласно которой охрана окружающей среды препятствует данному процессу [9]. Решение экологических проблем, по их мнению, должно быть отложено на будущее. Этой позиции придерживались и некоторые члены федерального правительства. Например, по воспоминаниям последнего главы природоохранного ведомства В.И. Данилова-Даниляна, министр топлива и энергетики был противником сохранения природоохранного ведомства [9]. Президент В.В. Путин открыто объявлял главной целью федеральной политики экономический рост, основанный на эксплуатации природных ресурсов [14].

Министерство природных ресурсов в 2000 г. включало в себя Государственную лесную службу (объединявшую использование и охрану леса), Государственную водную службу, Государственную геологическую службу и Государственную службу охраны окружающей среды. Последствия включения средоохранных ведомств в структуру, ответственную за потребление ресурсов, описаны выше на примере с карельским водным комитетом. Внутри государственной организации сохранить позицию независимого контролера невозможно по причине ее иерархического устройства и менеджмента, основанного на принципе единоначалия. Таким образом, эти преобразования означали деинституционализацию экологической политики, даже при формальном сохранении основных институтов (правил, норм, механизмов контроля за их исполнением). Институты переставали функционировать как средоохранные.

Началом прямой ликвидации экополитических институтов стала отмена решением Верховного суда РФ президентского указа о плате за загрязнение среды. Экологическое законодательство состоит из несколь-

ких законов и указов, в их числе закон об охране окружающей среды, закон об экологической экспертизе, Указ о плате за загрязнения. Кроме того, средоохранные нормы определены в Водном, Земельном и Лесном кодексах, Кодексе о недропользовании. Несколько законов, гарантирующих соблюдение прав коренных малочисленных народов Севера (Закон о территориях традиционного природопользования, закон о гарантиях прав коренных народов и др.), также содержат статьи, направленные на охрану природы. Кроме того, существуют многочисленные международные конвенции, подписанные Россией. Указ о платежах был наименее легитимным из всего перечисленного, поскольку был всего лишь указом, а не законом. Однако для развития российской экологической политики, промышленного экоменеджмента и малого экобизнеса именно Указ о плате за загрязнения имел ключевое значение, поскольку давал реальные возможности осуществления контроля над предприятиями и необходимость разработки большого числа менеджерских инструментов и механизмов осуществления этого контроля, а также способов воздействия на загрязнителей среды. Иск в суд против платежей подала Кольская горно-металлургическая компания, дочернее предприятие холдинга «Норильск Никель». По словам представителей компании, главной причиной их обращения в суд стали изменения в системе сбора платежей. К тому времени экологические фонды в большинстве регионов были консолидированы в бюджет и превратились в дополнительный налог. Региональные власти получили инструмент влияния на предприятия, который мог использоваться, в том числе и в конкурентной борьбе. Позже, конституционный суд РФ частично восстановил действие Указа, но механизм сбора платежей уже был блокирован. В некоторых регионах плату за загрязнение все еще пытались собирать, но многие предприятия уже отказывались платить.

Реинституционализация экополитики и последствия централизации: 2002-2005 годы

2000-2002 годы можно рассматривать как период открытой деинституционализации экологической политики. Однако с 2002 г. институциональные трансформации перестают быть столь прямолинейными и однозначными. Этап экополитических реформ, начавшийся в 2002 г. и продолжающийся по настоящее время, можно обозначить как реинституционализацию федеральной экополитики. Расстановка сил на экополитической арене в 2002 г. поменялась радикально. Если институционализация экологической политики конца 1980 — начала 1990-х годов инициировалась экологическим движением, то теперь экоНПО фактически вытеснены из этого процесса. Главными действующими лицами стали ресурсодобывающие холдинги и государство. Активность компаний в экологической политике вызвана, во-первых, подготовкой

нового закона о плате за загрязнения, во-вторых, требованиями западных партнеров к экологическому качеству продукта, поставляемого на международный рынок, и экологическими стандартами самого производственного процесса.

Между представителями государственных структур и компаний разгорается дискуссия о платежах. Причина бурных обсуждений данной проблемы носит не столько экологический, сколько экономический характер. Для государства плата за загрязнения является дополнительным инструментом влияния на холдинги и средством пополнения бюджета. Компании стремятся избавиться от очередного налога и давления уже со стороны федеральной, а не региональной власти. Необходимость внедрения международных стандартов качества (ISO-14000) и стандартов экологического менеджмента (ISO-14001) также носит экономический характер. Без них невозможно функционировать на мировом рынке, нельзя получить кредит или добиться инвестиций, поскольку наличие сертификата, подтверждающего соответствие стандартам, входит в число требований, предъявляемых финансовыми структурами.

Тем не менее, в ходе обсуждений большой бизнес вынужден формулировать свои экополитические позиции. На основании интервью с представителями компаний, их выступлений и документов, принятых в связи с дискуссией о новом законе, отношение крупного бизнеса к охране окружающей среды можно обобщить следующим образом.

— Целью российского государства и бизнеса является создание промышленности, которая может быть конкурентоспособной на международном рынке. Новая высокоразвитая промышленность сможет вкладывать средства в охрану среды и решить проблемы загрязнения и отходов. Поэтому в настоящее время экономические интересы важнее экологических.
— Экологическая политика должна быть сфокусирована на внедрении технологий экоменеджмента которые экономически выгодны компаниям. Административные механизмы неэффективны для минимизации риска загрязнения среды.
— Должны быть созданы новые федеральные нормы охраны среды, которые призваны стать едиными и обязательными для всех регионов. В настоящее время нет четких правил игры. Региональные и местные власти используют разные средства, чтобы заставить компании платить за загрязнение, даже если платежи отменены на федеральном уровне.
— Природоохранные нормы должны быть жесткими в заселенной европейской России и значительно более мягкими на Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке, то есть на территориях основной добычи газа, нефти и других природных ресурсов.

Компании начали создавать экологические объединения, например, Ассоциация за устойчивое развитие, в которое вошли представители Торговой палаты и крупнейших российских холдингов («Норильск Никель», «Лукойл», «ЮКОС», «Сургутнефть» и пр.). Подобные организации возникли и на региональном уровне. Так в Самарской области создан «Клуб экологов», в составе которого представители регионального капитала, включая компанию «АвтоВАЗ», и государственные структуры.

Меняется и система экологического менеджмента, в структуре общего управления компании создаются экологические департаменты, ранее действовавшие только на их предприятиях. Разрабатывается стратегия экоменеджмента для всего холдинга, осуществляются экологические программы, в том числе природоохранные, например, «Норильск Никель» финансирует программу охраны биоразнообразия на Таймыре. Повышается активность экологического бизнеса на федеральном уровне. Связано это с растущим спросом, предъявляемым крупным бизнесом на экологический аудит и сертификацию в связи с необходимостью внедрения международных экологических стандартов.

С 2002 г. растет активность федерального государства в экополитической сфере. Анализ деятельности государственных структур показывает, что позиции федеральной власти в экологической политике практически не отличаются от позиций представителей российских холдингов. Государство настаивает на росте эксплуатации ресурсов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Министр природных ресурсов Российской Федерации Ю.П. Трутнев формулирует задачи Министерства на 2005 г. следующим образом: «Еще одна проблема, которую мы, по сути дела, уже начали решать — вовлечение в оборот и разведка территорий, имеющих для России стратегической значение. Это, в частности, Восточная Сибирь, по ней готовится отдельная программа лицензирования, которая согласуется, в том числе и со строительством Восточного нефтепровода. Это, естественно, и шельф, о котором мы много говорим, но в отличие от зарубежных стран, мало продвинулись в его освоении. Надеюсь, часть вопросов по шельфу снимет разработанная в МПР России «Единая государственная стратегия изучения и освоения нефтегазоносного потенциала континентального шельфа Российской Федерации», которую, как мы надеемся, Правительство примет в 2005 году» [11 (цитируется по сайту правительства РФ)]. Кроме того, по словам министра, доля, которую лесной комплекс занимает в экономике Российской Федерации — чуть более 2,3% ВВП — слишком незначительна, ее нужно и можно увеличивать. Для повышения привлекательности лесных ресурсов будет утвержден совместный с Министерством транспорта и субъектами Федерации план по строительству лесных дорог [11].

Приоритет природопользования над охраной природы формулируется в настоящее время открыто. На встрече с членами Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека лидер Социально-экологического союза, самой крупной и влиятельной российской экоНПО, рассказал о проблемах, связанных с осуществлением экологической экспертизы: «С экологической экспертизой тоже происходят, как говорится, чудеса. Здесь мы сталкиваемся уже скорее с системой бизнеса, который по закону обязан предпринимать нормальные шаги для того, чтобы индустриальные проекты обсуждались с общественностью, чтобы общественный интерес и государственный интерес тоже учитывались. Сегодня этого не происходит. ...Главное, что наихудшими показателями отличаются компании с максимальным государственным участием. На слуху, естественно, к сожалению, сегодня ситуация с трубопроводом из Восточной Сибири на Тихий океан, где известная компания проявляет чудеса изворотливости. Уже почти анекдот: для того чтобы провести общественную экологическую экспертизу, она создала свою собственную общественную организацию и зарегистрировала ее в Москве, которая принимала решения, что делать приморцам, что делать иркутянам, что делать бурятам, как у них лучше пройдет труба... Этим компаниям, где государственное присутствие велико, надо как-то по-человечески сказать, что так вести себя неприлично. Они, кстати, наиболее закрытые компании. Мы сейчас создали систему оценки экологических издержек разного рода компаний частного и государственного бизнеса, которая работает. Так вот 85 процентов оцениваемых частных компаний открыли свою экологическую отчетность для нас, для общественности, и ни одна государственная этого не сделала» [15 (цитируется по официальному сайту Президента)]. Президент согласился с необходимостью охраны природы, сказал, что в цивилизованном решении таких проблем заинтересованы все и четко сформулировал приоритеты в сфере природопользования.

Охрана окружающей среды стала четко разделяться на две составляющие — охрану урбанизированной среды, которая должна быть сконцентрирована на сокращении риска промышленного загрязнения, и охрану природы. Последняя традиционно была развита в России. Она появилась задолго до возникновения экополитики как отрасли государственной деятельности, сеть заповедников начала создаваться в конце XIX-начале XX веков и успешно развивалась в СССР. По мнению представителей экодвижения, современная административная реформа серьезно угрожает самому существованию системы охраняемых территорий. Отдел охраняемых природных территорий, сохранявшийся некоторое время в Министерстве природных ресурсов, был закрыт в 2004 г. В настоящее время функции управления охраняемы-

ми природными территориями выполняет группа из пяти специалистов. Целый ряд административных изменений и перестановок сделали, по словам наших респондентов, управление заповедниками и их охрану абсолютно неэффективными. Принятие земельного и лесного кодексов, законодательно закрепляющих частную собственность на землю и леса, по мнению экспертов экологической неправительственной организации «Лесной клуб», может окончательно разрушить существующую систему охраны лесов. Владельцы леса (или земли) согласно законопроекту имеют право не допускать посторонних на свои угодья, следовательно, экоНПО и жители теряют возможность контроля над рубками леса даже в городских парках. Механизм финансирования охраны природы в этих документах не прописан.

Необходимость развития охраны урбанизированной среды, экологической модернизации производств и предотвращения загрязнений признается представителями власти, точно также как и менеджерами компаний. Особенно активны в осуществлении управления охраной среды региональные и муниципальные власти, поскольку, как и прежде, непосредственно сталкиваются с высоким риском промышленного загрязнения или катастрофы. В Москве муниципальная власть наладила достаточно жесткий контроль за деятельностью особо опасных предприятий, таких как нефтеперерабатывающий завод в Капотне, принадлежащий Московской нефтяной компании [13].

Действия федеральной власти носят в большой степени символический характер. Структура Министерства природных ресурсов менялась неоднократно с 2000 г. В настоящее время, ее природопользовательский и природоохранный компоненты выглядят довольно сбалансировано. Она состоит из двух больших подразделений: Департамента государственной политики и регулирования в области природопользования и Департамента государственной политики в сфере охраны окружающей среды. Руководители обоих департаментов являются заместителями министра. Однако в цитировавшей выше речи министра Ю.П. Трутнева о задачах на 2005 год речь идет практически только об использовании природных ресурсов. Охрана среды раздроблена между двумя различными организациями — указанным выше Департаментом, входящим в состав Министерства природных ресурсов и Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, подчиняющейся непосредственно председателю правительства РФ. Респонденты, представляющие и экологические неправительственные организации, и государственные структуры в регионах, считают, что такое разделение функций резко снижает эффективность экологического управления, усложняя и запутывая взаимодействие различных субъектов при его осуществлении. Таким образом, административные изменения, направленные по форме на

развитие институтов экологической политики, по сути, оказываются ее деинституционализацией, поскольку блокируют механизм осуществления экологического контроля.

Взаимодействие федерального государства с экоНПО стало символическим и демонстрационным, то есть с 2000 года и практически не менялось. С одной стороны, оно осуществляется на весьма высоком уровне, с участием парламентариев, чиновников и самого президента, как, например, Гражданский форум. Для его организации проводились множество круглых столов и дискуссий в регионах, выявлялись реальные возможности совместной деятельности власти и неправительственных организаций и т.п. С другой — это событие не имело продолжения в виде общей стратегии, программ, а главное каких-либо конкретных действий.

Таким же символическим действием стало создание экологической доктрины РФ. В 2001 г. идею доктрины выдвинул В.В. Путин. Экологическое движение решило взять инициативу в свои руки и предложило свою версию концепции доктрины, которая обсуждалась представителями государства и неправительственных организаций на разных уровнях. Для того, чтобы сбалансировать различные позиции были предложены три версии концепции. В итоге, федеральное правительство одобрило экологическую доктрину как документ, подготовленный Министерством природных ресурсов в сотрудничестве с региональными властями, экологическим движением, представителями науки и бизнеса (Указ № 1225 от 31 августа 2002 г.). Согласно Доктрине, целью российской экологической политики является устойчивое развитие и экологическая модернизация промышленности. Преобладание эксплуатации природных ресурсов в структуре российской экономики названо в числе главных причин деградации окружающей среды и отмечена необходимость уменьшения ущерба, который наносит добыча ресурсов экосистемам и пр. Бывший министр природных ресурсов говорил о Доктрине как о базовом документе государственной экополитики. В 2004 г. действующий министр этот документ уже не упоминает. Доктрину никто не отменял, о ней просто перестали говорить.

Централизация экологической политики осуществлялась одновременно с общим укреплением вертикали власти, происходящем в стране. Проявилась она, прежде всего, в ликвидации природоохранных структур регионального уровня. После закрытия Государственного комитета охраны окружающей среды прекратили свое существование его региональные подразделения, что означало разрушение целой сети природоохранных инспекций. Большинство инспекторов и персонал региональных комитетов остались без работы. В ряде регионов продолжали действовать Департаменты охраны природы при областных администрациях. В Перми и Нижнем Новгороде эти департамен-

ты всегда имели более сильные позиции и влияние на экополитический процесс, нежели федеральные структуры. Однако в конце 2004 г. федеральное правительство лишает регионы права осуществления экологического контроля, и департаменты теряют возможности осуществления экологического управления.

Таким образом, сложившаяся в 1990-е годы система региональной экологической политики если и не была разрушена, то весьма существенно нарушена. В результате приостановки деятельности государственных природоохранных структур из сети экополитических взаимодействий выбыл один из основных ее акторов. Одновременно значительно усилился процесс локализации экологической политики. Передача ответственности за экологический контроль осуществлялась во время создания Министерства природных ресурсов. После ликвидации Комитата охраны природы новое Министерство разрешило местным администрациям создавать собственные средоохранные структуры.

В распоряжении местной власти весьма незначительное количество финансовых ресурсов (если только на ее территории не расположены предприятия крупных компаний), однако большое число ресурсов человеческих. Уволенные инспекторы и специалисты региональных комитетов охраны природы, в большинстве своем высококвалифицированные профессионалы, не могли, а иногда не стремились найти работу в других сферах. Они, понимая, что охрана природы максимально ослаблена, вынуждены были создавать муниципальные средохранные структуры. Некоторые из них пополнили ряды активистов экоНПО. В результате на местном уровне начала формироваться примерно такая же сеть экологической политики, как та, что существовала в 1990-е годы на уровне региональном. Ее основными акторами стали природоохранные муниципальные организации, экоНПО, малый экологический бизнес, экологические отделы предприятий, местные жители. Началась довольно интенсивная институционализация локальной экополитики, причем ее модели разнообразны, как и упомянутые выше модели региональной экологической политики. Их общей чертой является крайняя слабость ресурсной базы, при помощи которой они часто вынуждены решать весьма острые проблемы, которые на местном уровне невозможно игнорировать. Таким образом, результатом централизации экологической политики стала ее локализация.

ВЫВОДЫ

Развитие социально-экологической сферы в целом и экологической политики в частности носит сложный и нелинейный характер. Периоды институционализации сменяются разрушением институциональ-

ной системы. При этом многие процессы в данной сфере не имеют однозначной интерпретации: параллельно с очевидной деинституционализацией, происходит неявный процесс зарождения новых институтов, а активное институциональное строительство на практике оборачивается скрытой формой свертывания экополитики. Однако можно с полным основанием утверждать, что смена главных экополитических тенденций обусловлена в первую очередь происходящими в обществе экономическими изменениями.

Экономический рост сам по себе не приводит к развитию экополитики. Напротив охрана среды воспринимается компаниями и государством как препятствие на пути к процветанию, увеличивающее издержки предприятий и расходы бюджета. Актором который может заставить государство и бизнес осуществлять экологическую политику, является экологическое движение [17]. Без участия экоНПО государственные и бизнес структуры создают символические, не способные эффективно функционировать, институты. Но движение не в состоянии мобилизовать население, которое большей частью все еще не смогло удовлетворить свои базовые потребности. Поэтому процесс институционализации экополитики, продолжавшийся даже в условиях глубокого кризиса, с началом оживления экономики постепенно сворачивается.

Следует особо подчеркнуть, что особо деструктивным для экологической политики стал подъем ресурсодобывающих отраслей и формирование добывающих корпораций. Российская региональная экополитика продолжала развивать свои институты даже в условиях почти полного прекращения финансирования в 1996-2000 годах. Именно интересы добывающего капитала потребовали ликвидации природоохранных институтов и унификации правил взаимодействия, то есть фактически централизации управления.

В последующем превращении декларируемой централизации в локализацию экополитики нет мистики, как нет и диалектического превращения явления в свою противоположность. С нашей точки зрения, централизации экологической политики просто не осуществлялось. Новые федеральные структуры и институты не предназначены для охраны среды, в особенности природной. Их главная функция — эффективное использование природных ресурсов, при котором должны соблюдаться определенные средоохранные правила. В действительности имеет место достаточно успешная централизация управления природопользованием (и параллельно лишение регионов прав контролировать ущерб, наносимый при этом окружающей среде), а отнюдь не централизация экологического управления. Федеральная централизованная экополитика ослабляется, причем это происходит в форме прямой деинституционализации и в форме создания квази-институтов, на деле ослабляющих государственный экологический контроль.

Следует отметить, что опасность «нефтяной зависимости» экономики признается на всех уровнях власти, о ней в интервью говорят и представители холдингов. Точно также всеми признается необходимость охраны окружающей среды. При этом и власть, и капитал одинаково расставляют приоритеты: охрана среды должна осуществляться, но не должна мешать экономическому развитию. Деградация федеральной экополитики является процессом, жестко обусловленным ростом эксплуатации природных ресурсов.

Трансформация экологической политики, как и всей российской социально-экологической сферы в настоящее время продолжается. Сложно предсказать, чем закончатся эти процессы, но можно с большим основанием предположить, что только развитие диверсифицированной промышленности сможет изменить их современный вектор.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Аксенова О.В.* Возникновение экомодернизационных тенденций в России в 1990-е годы // Россия реформирующаяся / Отв. ред. Л.М.Дробижева. М.: Academia. 2002.

2. *Аксенова О.В., Халий И.А.* Экологическая политика на региональном уровне // Россия: трансформирующееся общество / Отв. ред. В.А. Ядов. М.: Изд-во «КАНОН-пресс-Ц», 2001.

3. *Аксенова О.В., Халий И.А.* Развитие общественных движений в современной России // Россия реформирующаяся. Ежегодник 2003 / Отв. ред. Л.М. Дробижева. М.: ИС РАН, 2003.

4. *Аксенова О.В., Полищук А.В.* Управление нефтяной промышленностью России: стратегия развития и минимизация экологических рисков // Риск: социологический анализ, коммуникации, региональное управление / Отв. ред. Мозговая А.В. М.: ИС РАН, 2004.

5. *Вайнер Д.* Экология в Советской России. Архипелаг свободы: заповедники и охрана природы. М.: Прогресс, 1991.

6. *Заславская Т.И.* Социетальная трансформация российского общества: Деятельностно-структурная концепция. М., Дело, 2002.

7. *Коуз Р.* Природа фирмы // Вехи экономической мысли. Теория фирмы / Под ред. В.М. Гальперина. СПб., Экономическая школа, 2000.

8. *Кузьминов Я.И, Радаев В.В., Яковлев А.А., Ясин Е.Г.* Институты: от заимствования к выращиванию. Опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений. К 6-й Международной научной конференции «Модернизация экономики и выращивание институтов», Москва, 5-7 апреля 2005 г. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005.

9. *Ларин В., Мнацаканян Р., Честин И., Шварц Е.* Охрана природы России: от Горбачева до Путина. М., 2003.

10. Министры РФ о задачах на 2004 год. Министр природных ресурсов Артюхов В.Г. Resources. http://www.government.gov.ru/data/news_text.html?he_id=15&news_id=12949

11. Министры РФ о задачах на 2005 год. Министр природных ресурсов Трутнев Ю.П. http://www.government.ru/data/news_text.html?he_id=15&news_id=16301

12. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

13. *Полищук А.В.* Стратегия развития нефтяной промышленности России и управление экологическими рисками / Дис. на соискание ст. канд. социол. н. М., 2004.

14. *Путин В.В.* Минерально-сырьевые ресурсы в стратегии развития российской экономики // Россия в окружающем мире. М., 2000.

15. Стенографический отчет о заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, 20 июля 2005 года, Москва, Кремль. http://www.kremlin.ru/appears/2005/07/20/1801_type63378type63381_91644.shtml

16. *Халий И.* Общественность регионов России на страже окружающей среды. М., 2000.

17. *Халий И.А.* История становления неправительственных экологических организаций в России // Роль экологических неправительственных организаций в решении проблем окружающей среды. Материалы межакадемического семинара РАН и Национальной академии наук США. М., РАН. 2001.

18. *Халий И.* Общественность регионов России на страже окружающей среды. М.: 2000.

19. *Халий И.А.* Российская локальность: интродукция глобализации и экополитические конфликты // Россия реформирующаяся / Отв. ред. Л.М. Дробижева. М.: ИС РАН, 2003.

20. *Честин И.* Разрушение государственного управления в области охраны окружающей среды — угроза экономической, экологической и социальной безопасности России // Участие. Социальная экология регионов России. Альманах. М., 2001. № 6

21. *Яницкий О.Н.* Россия как экосистема // Социол. исслед. № 7. С. 84-94.

22. *Aksenova O., Nedelkov V.* (2002). «The Environmental State in Constant Transition: Decentralization and Economization in Russia» In: A.P.J. Mol and F.H. Buttel (eds) (2002), The Environmental State under Pressure, Boulder, CO: Rowan and Littlefield.

23. *Mol A.P.J.* The Refinement of Production. Ecological modernization theory and the chemical industry. Utrecht:Van Arkel, 1995.