

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ДАЛЬНЕВОСТОЧНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ

Камчатский филиал  
Тихоокеанского института географии

# ТРУДЫ

**Выпуск VII**

«Камчатпресс»  
Петропавловск-Камчатский  
2009

ББК 20.1  
Т 78  
УДК 016.577

Труды Камчатского филиала Тихоокеанского института географии ДВО РАН. Выпуск VII. Петропавловск-Камчатский : Камчатпресс, 2009. – 300 с.

Сборник содержит научные статьи и сообщения, отражающие различные направления исследований КФ ТИГ ДВО РАН, выполненных в последние годы. Представленные в настоящем сборнике работы посвящены изучению структурно-функциональной организации, динамике и продуктивности наземных и водных экосистем Камчатки и прилегающих морей; разработку научных основ рационального природопользования в северо-западной части Тихого океана и методов эколого-экономической оценки антропогенной деятельности.

Сборник предназначен для экологов, биологов, экономистов, специалистов природоохранных организаций, а также может быть полезен при проведении комплексных эколого-экономических экспертиз.

Издано по решению Ученого совета Камчатского филиала  
Тихоокеанского института географии ДВО РАН

Редколлегия:

к.б.н. А.М. Токранов (отв. редактор), О.А. Черныгина, к.э.н. Э.И. Ширков

Перевод на английский О.Н. Селивановой

**ISBN 978-5-9610-0098-6**

© Камчатский филиал Тихоокеанского  
института географии ДВО РАН,  
2009

## **Особенности управления природопользованием в условиях административной реформы начала XXI века в России**

*Р. С. Мусеев*

Тема статьи затрагивает одну из существенных проблем развития страны, проблему рационализации природопользования, определяющую характер ее долгосрочного, исторического существования. Важность и сложность этой проблемы требует ее всестороннего монографического анализа и, что не менее важно для теории и чрезвычайно важно для практики, – достаточно оперативных решений. В ограниченных рамках статьи тезисно остановимся на главных положениях рассматриваемого явления.

Тенденции развития сферы управления природопользованием в России являются результатом действия сложной системы факторов, которую условно можно разделить на три группы.

Одна связана с влиянием внутрироссийских политических, экономических, социальных, технологических процессов, весьма динамично меняющихся в конце XX – начале XXI в.

Вторая определяется взаимодействиями с другими странами, в первую очередь – с наиболее развитыми и влиятельными в мировом сообществе в целом. Сущность и формы этих взаимодействий динамичны, проявляются как сотрудничество, компромиссы, лидерство, подчинение, копирование стереотипов, заимствование опыта, противостояние, противоборство в экономической, политической, иных сферах.

Третья – общие закономерности и тенденции развития человечества, проявляющиеся во всех странах, но в разных формах, в зависимости от этнических, цивилизационных, общественно-формационных, социальных, хозяйственных, иных особенностей. Эта группа факторов определяет общие, объективно обусловленные направления изменений взаимодействий Общества и Природы, общую динамику развития природопользования и управления им. Рассмотрение процессов, происходящих в России, целесообразно начать с обозначения этой группы факторов.

Со второй половиной XX в. связано активное проявление новых для человечества в целом процессов глобального значения, которые существенно влияют на преобразования в сфере природопользования. Многие исследователи полагают, что эти процессы принципиально преобразуют характер развития человечества; сущность и формы этих преобразований пока предвидимы в виде общих гипотез (Гусев, 1995; Аренд, 2006; Балацкий, 2006; Бобылев, 2006; Чешков, 2006; Яницкий, 2006).

Наиболее заметны изменения в глобальном значении международно-политических отношений, относительно точно фиксируемых во времени и пространстве, отражающих динамику развития и распределения основных геополитических сил. К ним можно отнести, например, начало и окончание «холодной войны»; борьбу «антикоммунистического» и «коммунистического» блоков стран; распространение идеологически подготовленной практики «локальных войн»; «наказания стран-изгоев» и т. п. **Переход в XXI в. совпадает с интенсификацией вхождения мирового сообщества в полосу системно организующейся борьбы с т. н. международным терроризмом.** Природа, сущность, генезис международного терроризма, как одной из сторон в этой борьбе (вторую сторону мы пока не рассматриваем), до последнего времени ни научно, ни политически с достаточной точностью не определены. В связи с этим не поддаются определению масштабы, временные и пространственные пределы, причинно-следственные связи, характер объективной и субъективной обусловленности и другие важные стороны этого процесса.

Тем не менее его называют одним из важнейших явлений, определяющих политические судьбы мирового сообщества в начале XXI в. В задачи нашей статьи не входит подробное рассмотрение этого явления, но учитывать его необходимо. Международный терроризм, как крупномасштабное общественное явление, есть продукт крупномасштабных общественных противоречий. Объявляя борьбу этому явлению, необходимо, прежде всего, выявлять и ликвидировать эти противоречия. Среди этих противоречий называют сложившиеся и назревающие конфликтные ситуации в сфере передела возможностей пользования природными ресурсами, что прямо соотносится с проблематикой управления природопользованием.

В сфере глобальных трансформаций цивилизационного и общественно-формационного развития, происходящих на рубеже XX–XXI в., **называют научно-техническую революцию; переход развитых стран из индустриальной фазы развития в постиндустриальную и т. п.** С этими процессами связывают и преобразование международных экономических процессов в единый процесс формирования системно-целостной мировой экономики как объективно обусловленного явления в субъективно создающейся форме глобализации.

В течение XX в. **вырабатываются научные обоснования и общественное концептуальное осознание необходимости перехода челове-**

чества к «устойчивому развитию», оформленному на международном уровне в конце века, в 1990-е гг. Констатируя современную фазу развития человечества как «неустойчивую», неблагоприятную для современных, а еще более – для последующих поколений, формула устойчивого развития представляет в неразрывном единстве неизбежность рационализации экономических, социальных и экологических компонентов общественного развития.

В качестве одних из главнейших факторов, обуславливающих необходимость такой рационализации, называют следующие. Обостряющийся дефицит природных ресурсов производства и жизнедеятельности. Ухудшение состояния среды обитания человека и биосферы в целом, остро проявляющееся, в частности, в разрушении биоразнообразия. Обостряющиеся в глобальном масштабе социально-экономические ситуации в таких, например, сферах как: «бедные – богатые», «Север – Юг», «цивилизационные войны», «золотой миллиард», «международный терроризм»; «международные миграции населения, труда, капитала, трудоемких и экологически опасных производств» и т. п.

Одно из ключевых положений концепции устойчивого развития составляет учение о ноосфере. Современная практическая ситуация в реализации политики устойчивого развития характеризуется пока не оптимистично. Отмечается, что «накоплены данные, показывающие, что «мощность» ноосферы уже сравнима с сопротивляемостью биосферы, что некоторые критические, ранимые точки и структура биосферы могут быть необратимо разрушены антропогенным воздействием.

Но идеология индустриализма, прогресса и потребительства еще так сильны, что эти идеи не привлекают внимания существенной доли даже ученых, не говоря уже о том, что никак не влияют на политиков и широкую публику уверенного в своей победе Запада. И человечество до сих пор находится в условиях реальной угрозы самоуничтожения как вида, не отдавая себе в этом отчета» (Кара-Мурза, 2002).

Этот вывод можно считать излишне эмоциональным по форме, но нельзя отрицать его научную обоснованность, опирающуюся на многие теоретические разработки и научный анализ натурных исследований. Подтверждается этот вывод и высказыванием одного из видных, мирового уровня российских политиков начала XXI в.: «По поводу национальных и международных механизмов принятия решения при реализации крупных проектов с точки зрения интересов экологической безопасности. Конечно, хорошо бы создать такие механизмы... Но мы с вами хорошо знаем: как искусство требует жертв, так и развитие требует жертв» (Покалов, 2001).

В русле названных выше процессов происходит экономический и политический передел акваторий и дна Мирового океана; передел и ускорение экстенсивного и интенсивного освоения природных ресурсов, в первую очередь, наиболее остро дефицитных; научные поиски

новых ресурсосберегающих и природосберегающих технологий и т. п.

Одни из перечисленных тенденций определяют общие направления современных процессов общественного развития. Другие определяют конкретные формы, темпы, особенности проявления этих процессов на субглобальном, государственном, региональном уровнях. Но все эти тенденции, в разных сочетаниях, неизбежно проявляются в сфере природопользования, в обобщенном виде представляя единство экономических, социальных, экологических интересов человечества; объективно определяя стратегию развития взаимосвязей Общества и Природы.

В качестве исходного состояния для оценки процессов развития управления природопользованием в России в начале XXI в. рассмотрим ситуацию, складывавшуюся в конце 1980-х гг., перед началом радикальных «рыночных реформ» (революции, контрреволюции и т. п. – однозначного определения этому периоду еще не выработано), существенно преобразивших общественное устройство в стране.

В 1980-е гг. в СССР происходил переход из индустриальной в т. н. постиндустриальную стадию цивилизационного развития. В обществе созрело противоречие между уровнем развития производительных сил и характером производственных отношений.

Строгого научного определения понятия постиндустриальной стадии развития Общества также пока не выработано. общепринятыми признаками наличия этой стадии в реальной действительности считаются следующие. Хронологическое ее следование после индустриальной стадии. Такие отраслевые признаки, как создание высокотехнологичных техники и технологий, в сферах, например, атомной энергетики, космической техники; разнотипного авиастроения, кораблестроения; высокого уровня военно-промышленном комплексе; наукоемком машиностроении, информационных технологиях, микробиологии и т. п.

В социальной сфере к признакам постиндустриальной стадии развития Общества относят высокоразвитый, охватывающий все известные отрасли знаний научный и проектно-конструкторский комплекс, способный выполнять НИОКР для любых по сложности задач, доступных при современных потребностях производственной и социальной практики; а также высокоразвитая система образования.

Не высказываются сомнения о наличии в СССР названных выше признаков. Не подвергается сомнению также существование в СССР отношений расовой и национальной терпимости, коллективизма, гуманизма, взаимопомощи и других, считающихся прогрессивными, духовных, либерально-этических признаков.

С названными обстоятельствами связано накопление в СССР научного, правового, общественного опыта научных обоснований, общественного сознания и государственной политики, позволивших во второй половине 1980-х гг. начать переход в управлении природопользованием от стереотипов интенсивной индустриализации и неограни-

чиваемого потребительства в использовании Природы – к режиму рационального природопользования.

Ключевым государственным актом, нормативно обозначившим начало этого радикального перехода, было Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» от 18 января 1988 г. Ведущее место в государственных структурах, функционально связанных с воздействиями Общества на Природу, занял союзно-республиканский Государственный Комитет СССР по охране природы (Госкомприрода СССР), созданный на базе подразделения Госагропрома СССР, Минводхоза СССР, Госкомгидромета СССР, Гослесхоза СССР, Минрыбхоза СССР, Мингео СССР и других министерств и ведомств.

В течение нескольких лет этот принципиально новый в мировой практике по функциональному назначению, правам и обязанностям орган государственного управления, сформировав в регионах структуры двойного подчинения, вырабатывал идеологию, формировал структуру, комплектовал кадры и развивал территориальные и функциональные подразделения; создавал систему законов, подзаконных актов, нормативно-методических положений как единую правовую основу управления рационализацией природопользования и охраной природы на территории СССР, прилегающих шельфе и исключительной экономической зоне; создавал систему финансового, материального, научно-го, проектного и иного обеспечения и т. д. и т. п. (Ларин и др., 2003).

В целом, не углубляясь в детали, можно констатировать, что работа нового органа государственного управления была ориентирована на рационализацию управления всеми взаимодействиями Общества и Природы; координацию всех частных, ведомственных, отраслевых воздействий на природную среду и предотвращение всех негативных последствий этих воздействий; разработку концептуальных документов и управленческих стратегий развития природопользования и природоохранной деятельности в Природе как едином целом. Это, несомненно, соответствовало общим, глобальным тенденциям рационализации природопользования, которое через несколько лет (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) были формализованно утверждены Конференцией ООН как «Повестка XXI века», как «устойчивое развитие». Например, такими были начатые в конце 1980-х и начале 1990-х гг. разработки Территориальных комплексных Схем охраны природы (ТерКСОП) и Территориальных комплексов кадастров природных ресурсов (ТККПР), в главные цели которых была заложена возможность обеспечить гармоничное состояние экологической, экономической, социальной устойчивости Общества; возможность комплексного учета при подготовке управленческих решений, в особенности в оперативных ситуациях, всей совокупности разнообразных по природе не только конъюнктурных, но и стратегических интересов и обстоятельств развития.

Создание и деятельность Государственного Комитета (затем – Министерств) в СССР и РСФСР было в тот период актом, предвосхитившим развитие управления природопользованием в мире, как минимум, в организационном отношении.

В этот же период, во второй половине 1980-х гг., развитие СССР вошло в системный социально-экономический и политический кризис (см. выше), усугубленный проблемами, связанными с «холодной войной». Кризис обратился разрушением страны СССР и его социально-экономических структур и продолжился в отдельных странах, сформировавшихся из развалин СССР. Каждая из этих стран переживает кризис по-своему, ни одной из них к 2006 г. не удалось преодолеть его полностью. Объем статьи не позволяет рассматривать в подробностях этот противоречивый процесс, сложнейший по генезису, структуре, характеру развития, движущим силам, промежуточным результатам и т. п.

Рассматривая его основные параметры в России, можно констатировать следующее. Государственное управление развитием страны в целом осуществлялось путем реализации «курса рыночных реформ». В долгосрочном плане этот курс формализованно выражен не был. За прошедшие годы характер управления развитием экономической и социальной сферы, а также политических механизмов менялся неоднократно. Обобщенные характеристики промежуточных результатов трансформации социально-экономических структур России, имеющие определяющее значение для развития процессов природопользования, кратко можно описать следующим образом.

Уже к 1995 г., по сравнению с 1990 г., валовой внутренний продукт России сократился на 49 %; объем промышленной продукции – более чем на 50 %. Относительный подъем показателей начался с 2000 г. и продолжается в настоящее время, что связывают с ростом цен на экспортируемое Россией углеводородное сырье. Население России с 1992 г. вошло в состояние депопуляции; численность его сокращается почти на 1 млн человек в год; относительное сглаживание процесса депопуляции обеспечивает положительное сальдо внешних миграций. Отрасли производства, обозначившие переход производительных сил СССР и России в постиндустриальную стадию (см. выше), сократили производство более чем на 80 %; в значительной мере потеряли производственный потенциал и кадры. Экспорт промышленной продукции сократился в 2,6 раза к 2006 г. и поддерживался в основном продукцией сырьедобывающих отраслей и отраслей первого передела. Экспорт продукции высокотехнологичных отраслей сократился в 16 раз (Костин, 2006).

Научный комплекс потерял более 50 % кадрового потенциала, недостаточно обеспечен оборудованием и аппаратурой. Многие секторы, необходимые для выполнения НИОКР прикладного характера, разру-



пились полностью. Система высшего и среднего специального образования готовит специалистов без связи с реальными потребностями экономического и социального секторов общества.

В отраслях производственной, социальной, транспортной, коммунальной инфраструктуры физический износ пассивных и активных основных фондов приближается к нормативно недопустимому уровню, а во многих секторах – превысил его. Это является причиной существенного увеличения количества и масштабов аварийных ситуаций.

Сырьедобывающая специализация страны в мировой экономике усилилась и превратилась в главенствующую. В начале 1990-х гг. из стратегических запасов страны распродавались за рубеж вещества и материалы, необходимые для передовых, наукоемких, высокотехнологичных отраслей производства и научных исследований: радиоактивные, редкоземельные, цветные металлы и т. п. Сводные результаты этих распродаж не публиковались. Достаточно ли сохранившихся запасов для восстановления высокотехнологичных производств и сохранились ли высокотехнологичные производства, необходимые для выделения из Природы этих материалов, – вопросы, на которые пока нет ответа. Отдельные публикации содержат ориентировочные пессимистичные оценки (Олсон, 1995; Алексеев, 2006; Аренд, 2006; Гольд, 2006; Лагуткин, 2006; Устюжанина, 2006).

Изъятие из природы многих видов природных ресурсов, в основном экспортнозначимых, таких как лес, рыба, морепродукты, лицензируемые пушные и трофейнозначимые животные, происходит в хищническом режиме, истощающем природно-ресурсную базу, и, во многом, в секторах «теневой», или «криминальной», не контролируемой государством экономикой.

Научные исследования и изыскания природно-ресурсной базы существенно сокращены. По оценкам на 2005 г., в России утвержденных запасов и подготовленных к эксплуатации месторождений минерально-сырьевых и углеводородных ресурсов недостаточно для существования страны в сложившейся социально-экономической структуре, а тем более – для обеспечения заявленных государственными органами долгосрочных интересов (Грикуров и др., 2000; Додин, Иванов, 2000; Додин и др., 2000; Голивкин и др., 2001; Дмитриев, 2001, 2001а; Короленко, 2001; Беневольский и др., 2006); «Греф пригласил...», 2006; Круподеров и др., 2006а; Путин, 2006; Садовник и др., 2006; Смолякова, 2006).

Так, после 1991 г. прирост запасов нефти и газа в России резко снизился, временами став ниже ежегодной добычи (табл. 1).

Приходится отметить, опираясь на материалы неоднократных публикаций, что намерения сделать страну «конкурентоспособной»; существенно повысить уровень жизни населения; восстановить отрасли экономики, обеспечивающие безопасность страны в разных сферах; восстановить обороноспособность страны, в том числе в ракетно-

ядерном секторе; восстановить создание авиационной, морской, космической и т. п. техники; принятие Россией на себя роли лидера в мировом топливно-энергетическом комплексе и т. п. – не обеспечены изученными и подготовленными к эксплуатации природными ресурсами и производственными структурами (Овсиенко, 1995; Грамберг и др., 2000; Костин, 2006; Лагуткин, 2006; Садовник, 2006). Убедительные в экономическом отношении программы реализации этих намерений – отсутствуют.

*Таблица 1. Добыча и прирост запасов нефти и газа в России за 1990–2006 гг. (по Садовник, 2006)*

Годы	1990	1991	1992	1995	1999	2000	2005	2006 (ожидаемое)
<b>Нефть и конденсат (млн т)</b>								
Добыча	514	459	397	304	302	321	470	490
Прирост	1 315,4	930,7	564,8	155,4	267,9	331,5	285	320
<b>газ (млрд м куб.)</b>								
Добыча	-	618	618	580	577	570	656,4	600
Прирост	-	1714,6	1812,3	188,3	254,5	188,3	598	700

Предлагаемое увеличение геологоразведочных работ по расширению базы минерально-сырьевых и топливно-энергетических ресурсов затруднено в связи с существенной организационной, кадровой, материально-технической разрушенностью геологоразведочных систем (Алексеев, 2006; Бавлов, 2006; Гольд, 2006). Имеющиеся оценки перспектив обеспеченности потребности России углеводородами охватывают не только сушу, но и шельф и рассчитываются на экспорт нефти и газа в развитые страны Западной Европы, Северной Америки, Восточной Азии (Додин, Иванов, 2000; Иванов, 2006; Смолякова, 2006). Реальность этих расчетов должна быть оценена комплексными методами, поскольку имеющиеся сведения неоднозначны.

Обобщенных общепринятых теоретических определений кратко описанного выше состояния России до последнего времени нет. Для целей рассматриваемой темы ограничимся приведением следующих кратких положений.

Стереотипы общественного развития в России в настоящее время усилиями государства принципиально меняются. Скорость принятия государственных решений, оперативно изменяющих конъюнктурные условия развития отдельных экономических и социальных процессов, – высока. В течение последних 20 лет они меняются по разным группам условий через 2–5 лет. Однако ориентация на смену глубоких общественных стереотипов, определяющих отношение крупных соци-

альных групп и этноса в целом к основным, фундаментальным принципам своего существования, не изменяется. В то же время очевидно, что нет оснований ожидать исторически мгновенного изменения социопсихологических, на ментальном уровне закрепленных многовековых установок на высокую роль общинных, коллективных начал в укладе жизни, позволяющих обеспечивать жизнедеятельность общества в целом и отдельных его составляющих элементов в объективно сложных природных и экономических условиях России.

В СССР эта общинность обеспечивалась отношениями собственности; общедоступности обеспеченных обществом образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, теплового и электроэнергетического обеспечения, водопроводно-канализационного и транспортного обслуживания; общественной (общенародной) собственности на землю, леса, воды, недра и т. д. и т. п.

В России в конце XX – начале XXI в. эти стереотипы усилиями государства, обеспечивающего интересы ставшего господствующим класса, переводятся в стереотипы индивидуализма с приоритетом частной собственности в общественных отношениях. В конкретной жизнедеятельности это выражается в коммерциализации, переводе в частнособственнические, «рыночные» формы всех сфер социально-экономической жизни общества; переводе в режим полной платности систем образования, здравоохранения, жилищно-коммунального обслуживания и т. п.; переводе в частную собственность природных комплексов и отдельных природных ресурсов. Явное, массовое, социально-инстинктивное, ментальное сопротивление Общества такому переводу очевидно и проявляется в множественных конкретных формах, усложняющих реализацию законодательно закрепленных вышеназванных усилий государства.

Что касается провозглашенного государством на ближайшее время восстановления индустриального потенциала страны («промышленная политика», «политика развития отдельных отраслей» и т. п.), то его высокая проблематичность обусловлена разрушенностью экономики, бессистемностью, структурной несбалансированностью государственных намерений (гораздо реже – реальными попытками), кадровыми потерями, крайней изношенностью инфраструктуры, отсутствием экономической заинтересованности в этом частного сектора, другими причинами, которые все вместе составляют сложную совокупность факторов с высокой степенью неопределенности.

Траектория восстановления индустриально развитой экономики в России пока стратегически не выработана даже теоретически.

Еще более проблематичен предполагаемый представителями государства в обозримом будущем переход России в индустриальную стадию общественно-исторического «цивилизационного» развития. Сохранившиеся от советского периода остатки соответствующего этому

переходу научного и производственного потенциала (см. выше) пока еще продолжают скорее разрушаться, чем восстанавливаться.

По расчетам отраслевой структуры промышленного производства (табл. 2), за 1990–2004 гг. в общем объеме производства промышленности существенно увеличилась доля сектора сырьедобывающих (или первого передела) «экспортообразующих» отраслей.

*Таблица 2. Изменение отраслевой структуры промышленного производства в России за 1990–2003 гг. в % (по Бобылеву, 2006)*

Отрасли	1990	1995	2000	2004
<b>Сырьедобывающие экспортоориентирующие</b>				
Топливная (нефтедобывающая, нефтеперерабатывающая, газовая, угольная)	7,6	16,9	15,8	17,1
Черная металлургия	5,5	7,7	8,6	8,2
Цветная металлургия	6,0	9,0	10,3	10,3
<b>Инфраструктурная и жизнеобеспечивающие</b>				
Электроэнергетика	4,0	10,5	9,2	7,6
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	5,8	5,1	4,8	4,3
Промышленности строительных материалов	3,8	3,8	2,9	2,9
Химическая и нефтехимическая	7,8	6,3	7,5	7,2
Пищевая	15,7	15,3	14,9	15,4
<b>Обрабатывающая промышленность</b>				
Машиностроение и металлообработка	31,5	19,2	20,5	22,2
Легкая	12,3	2,3	1,8	1,4
Прочие отрасли	-	2,0	1,6	3,4

Если принять, что общий объем промышленного производства в России за этот период сократился примерно вдвое, то можно считать, что этот сектор экономики относительно сохранил свой потенциал. Доля сектора инфраструктурных и жизнеобеспечивающих отраслей изменилась не столь значительно, хотя в физическом и стоимостном выражении объем производства в этом секторе, очевидно, существенно снизился (наверное, за исключением электроэнергетики). И на этом фоне резко выделяется значительное, в несколько раз, падение доли производства в секторе обрабатывающей промышленности.

Оценивая показатели загрузки производственных мощностей в отраслях промышленности России (табл. 3), можно отметить, что приведенные в перечне отрасли можно условно разделить на две основные группы.

В одной группе, к которой относятся и отрасли сырьедобывающей экспортообразующей специализации, загрузка производственных мощностей высока и, возможно, приближается к технологическим преде-

лам их использования. В другой же группе загрузка производственных мощностей составляет около половины. В сопоставлении с данными табл. 3 это позволяет утверждать, что обрабатывающие отрасли промышленности в большой доле, которая может составлять значительно больше половины, потеряли свои мощности. Поэтому любое намерение по восстановлению места сектора обрабатывающих отраслей промышленности в структуре экономики России должно начинаться с программ создания заново производственного потенциала таких отраслей.

*Таблица 3. Загрузка производственных мощностей в промышленности России и в ее отраслях в 2000–2004 гг., % (по Водянову и др., 2006)*

Отрасли	2000	2004
<b>Сырьедобывающая промышленность и первые пределы экспортной ориентации</b>		
Нефтеперерабатывающая	68,0	75,6
Угольная	79,4	82,9
Черная металлургия	76,4	86,0
Химическая и нефтехимическая	51,5	67,4
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная	63,3	76,0
<b>Промышленность обрабатывающей специализации</b>		
Машиностроение и металлообработка	36,4	44,8
Стройматериалов	33,7	50,0
Легкая	32,8	48,7
Пищевая	45,1	53,4
<b>Промышленность в целом</b>	<b>45,4</b>	<b>56,8</b>

Таким образом, в реально сложившейся в России экономике господствует сырьедобывающая экспортоориентированная специализация, не ориентированная на развитие, использование и обеспечение отечественной производственной базы постиндустриальной сферы.

В общественно-формационном отношении все исследователи определяют наличие в общественном строе современной России сущностных признаков капитализма. Но общепринятых определений, устанавливающих конкретные формы сложившегося строя и дальнейшие траектории его развития, – не выработано. Дискуссии по этому поводу принимают зачастую остроконфликтный характер. О диапазоне разброса мнений по этому вопросу можно судить по перечню прилагаемых, которыми определяют современный российский капитализм: паразитический, криминальный, олигархический, компрадорский, периода первичного накопления капитала, «свободной рыночной экономики», «формирующейся рыночной экономики», «освобождающийся от государственного регулирования рыночной экономики», «регулируемой государством рыночной экономики», перерастание в «народный

капитализм» и т. д. и т. п. Основным движущим интересом сложившегося в России капитализма является получение сверхприбыли, или суперсверхприбыли, или гиперприбыли от экономических операций по извлечению из природы ресурсов, их первичной переработке и реализации за рубежом в режиме «светлой» или «теневой экономики».

По объективным результатам своей деятельности государственный аппарат выражает и обеспечивает, в первую очередь, интересы крупнейших экспортоориентированных финансово-промышленных группировок, вывозящих из страны сырье (нефть, газ, уголь, лес, рыбу и т. п.); или продукцию первых энергоемких переделов (металлы, аммиак и т. п.).

В конструкциях «устойчивого развития» (единство экономических, социальных, экологических интересов) эти экономические группировки ориентированы противоречиво. В экономической сфере они ориентированы на получение сверхприбыли и формирование личных капиталов любыми способами, вплоть до полулегальных, с вывозом их за рубеж. В сфере социальной они ориентированы на снижение «социальной нагрузки» на государственный бюджет и на доходы их предприятий. В сфере экологической – на полное снятие или сокращение «экологических ограничений», накладываемых на воздействия их предприятий на окружающую природную среду.

В то же время государственный аппарат, обеспечивая интересы господствующего класса в целом, – которые, по определению, составляют только часть интересов Общества, могут с ними не совпадать и даже им противоречить – часто принимает решения для обеспечения хотя бы относительной общественной стабильности.

Так, с начала 2000-х гг. в России, наряду с продолжением «непопулярных» (определение государственных деятелей, формирующих социально-экономическую политику государства) мероприятий по «продолжению и углублению рыночных реформ», применяются меры по восстановлению у населения ощущения «российской державности» и «заботы государства о населении». Эти меры вызывают возражения у некоторых радикальных российских идеологов «западной демократии» и «западной рыночной экономики», хотя не затрагивают базисные основы формирующегося в России «олигархического капиталистического строя». Более того, такие меры укрепляют эти основы, поскольку одобрительно воспринимаются населением как «народом-электоратом» и обеспечивают относительную политическую устойчивость в обществе.

Развитие природопользования в России в 1990-е гг. и в начале 2000-х гг. происходит, таким образом, на фоне кратко охарактеризованных выше радикальнейших и динамичных общественных преобразований. Они резко меняют все стороны жизни российского этноса: цивилизационные, общественно-формационные, этногосударственные, со-

циальные, экологические, морально-этические и т. д. и т. п. Учитывая эти изменения, есть возможность выделить и основные факторы, обуславливающие изменения в сфере управления природопользованием. Не пытаясь в краткой статье проанализировать весь сложный комплекс явлений, обуславливающих причинно-следственные связи происходящих в этой сфере событий, выделим факторы, представляющиеся принципиально важными из тех, которые можно определить как объективные и субъективные.

К объективным можно отнести факторы, определяющие «ЧТО» формируется в России в эти годы. Не подвергается сомнению исследователей и тем более практиков, что в России созданы такие объективные реальности, как капиталистический строй, с почти полным и усиливающимся до полного преобладанием частнособственнических начал во всех экономических и социальных сферах жизни общества; господство в экономической жизни «крупнейшего олигархического капитала»; господство в экономике страны сырьедобывающей экспортоориентированной специализации. У государства не проявилось умения ликвидировать в сфере использования природных ресурсов «теневые» и «криминальные» блоки и направления хозяйствования. В сфере внешнеэкономических связей государство не ликвидирует устойчивую практику легального и нелегального вывоза из страны капитала, необходимого для существования страны как демографического, экономического, социального, геополитического активного объекта в мировом сообществе.

Россия, как страна, вернулась в территориальные границы, в которых существовала в основном до середины XVII в., сохранив влияние в Предкавказье и резко сократившиеся возможности выхода в Черное и Балтийское моря. Природно-ресурсный потенциал страны сместился на север и восток, в северные зоны, с неблагоприятными природными условиями для сельского хозяйства, жизнедеятельности населения, функционирования промышленности и инфраструктуры. Резко усложнились условия энергообеспечения и транспортного обслуживания, увеличивая издержки производственной, коммунальной, иной деятельности.

К субъективным можно отнести факторы, определяющие «КАК» формируется общественное и государственное устройство России в рассматриваемый период. При этом обратим внимание не на личностные качества деятелей, фигурировавших в российской государственности в этот период. Личности в истории играют, несомненно, важную роль, но с личностями связана только часть субъективных факторов. Насколько значима эта часть – зависит от масштабов личности.

Другая же часть этих факторов зависит не столько от личных качеств отдельных личностей, тем более личностей, не сомасштабных Цезарю, Петру I, Наполеону, Сталину, умевших определять и реализо-

вывать достаточно долговременные направления государственной политики, преобразовывавшей управляемые ими страны. Например, составленный и утвержденный Наполеоном Бонапартом в начале XIX в. «Гражданский кодекс» действовал во Франции до конца XIX в. Наполеон был свергнут, во Франции функционировали монархия, республика, бонапартизм с императором Наполеоном II, снова республика, а «Гражданский кодекс» Наполеона обеспечивал развитие капиталистического строя, соответствуя его фундаментальным интересам и закономерностям развития.

Мы рассматриваем не «КТО» реформировал и реформирует Россию, а какими инструментами он это делает. Выбор этих инструментов (или создание их) – явление субъективное, только субъектом в этом процессе выступает не личность, а социальный слой с присущими ему особенностями мировоззрения, социопсихических стереотипов и т. п. Мы рассматриваем именно эти инструменты и особенности их применения.

Краткую, обобщенную характеристику всему массиву правовых, экономических и социальных механизмов можно позаимствовать у авторов, специально исследовавших этот предмет и даже прямо или косвенно участвовавших в их создании. Так, анализируя и оценивая сущность и формы преобразовательной деятельности российского государства в конце XX – начале XXI в., Дж. Стиглиц (Кузовкин, 2006) обращает внимание на принципиальное, главенствующее увлечение реформаторов искоренением регулирующей роли государства в экономике.

«Громогласно провозглашенный с обещаниями беспредельного процветания переход бывших коммунистических стран к рыночной экономике обернулся на деле беспрецедентной бедностью.

В России ВВП снизился на 40 % и бедность возросла в десятки раз. Китай, следовавший собственным курсом... добился успехов и снижения уровня бедности», – констатирует Дж. Стиглиц (Кузовкин, 2006).

Конечно же, российское государство не ушло из экономики России вообще, оставив за собой некоторые важные управленческие функции: формирование институциональных условий, формирование макроэкономических процессов; приватизация, регулирование крупнейших финансовых потоков и т. п. Однако названное Дж. Стиглицем увлечение оказалось настолько глубоким и принципиально значимым, что попытки государства хотя бы частично вернуться к регулированию некоторых социальных процессов и оперативных частных экономических вопросов вызвали обвинения в отказе от «курса реформ», от идеалов «либеральной экономики», отступлении от принципов «рыночной экономики» и т. п.

Второе обстоятельство, на которое целесообразно обратить внимание, состоит в происхождении не только идеологии «реформ», прово-



димых в России, но и в происхождении их «техники». При описании и анализе проводимой в России в 2003–2006 гг. административной реформы отмечены следующие стороны, имеющие отношение не только к административной реформе, но ко всей идеологии и практике реформационных процессов в России 1990-х – начала 2000-х гг.

«Пожалуй, ни одна из реформ, осуществленных в нашей стране в постсоветский период, не вписывается столь плотно в идеологический контекст новейшей зарубежной практики, как рассматриваемая административная» (Лексин, 2006).

«...имея опыт политического и социально-экономического реформирования, приближающего атрибуты отечественного общественного устройства к западным, руководство России в данном случае...» (Лексин, 2006).

«...бум «западных» административных реформ пришелся на первую половину 90-х годов...» (Лексин, 2006).

Столь четко отмеченная политика «руководства России» «постсоветского периода», направленная на переделку «общественного устройства» России под «западные» образцы, опирается на научно выраженные методологические и методические основы.

Отмечая главные для реформ вообще (не только российских!) качественные отличительные черты, называют: «совокупность всех фигурирующих в данном определении критериальных признаков – инициирование и проведение «сверху», легитимность, всеобщая обязательность, специальная организация, а также фундаментальность перемен – и отличает административную реформу (как и другие реформы) от соответствующих частных улучшений и ситуативных изменений» (Лексин, 2006). Не оспаривая важность названных в этом определении критериев, нельзя не отметить отсутствие в этом перечне даже намек на объективную обусловленность реформ, их необходимость именно с тем содержанием, которое в них заложено; а также их адекватность качественным и количественным признакам реформируемого объекта. Такая научная база реформирования объясняет, почему реформы 1990-х – 2000-х гг. в России проводятся по «западным образцам». Этим обстоятельством может быть объяснена и очевидная неадекватность получаемых на практике результатов ожидаемым итогам «фундаментальных реформ», «частных улучшений» и «ситуативных изменений» (Лексин, 2006).

Под воздействием названных факторов система управления природопользованием в России изменялась по направлениям разным, но, несомненно, взаимосвязанным. Однозначно может быть оценено постепенное снижение уровня властной значимости органа (органов) государственной власти и управления, занимающегося(щихся) управлением взаимодействиями Общества и Природы, от уровня Государственного Комитета РСФСР и Министерства РСФСР до уровня Коми-

тета, а затем (после неоднократных преобразований) до уровня служб, агентств, департаментов.

В сфере функционального содержания управленческой деятельности министерство, занимавшееся проблемами пользования Природой как единым объектом, раздроблено, с распределением функций не менее чем между 15 федеральными управленческими подразделениями, регулирующими отдельные стадии, виды, компоненты воздействия на отдельные объекты Природы (Ларин и др, 2003; Честин, 2005). Слитность, целостность процессов природопользования и охраны природы в структуре управления страной не отражена (Чешков, 2006; Яницкий, 2006). Раздробленность управления по отдельным подразделениям имеет неизбежным следствием возникновение ведомственных интересов; борьбы за свою функцию как за более важную; противоборство за право принять решение, более весомое, чем решение конкурента и т. п. И это делает управленческие действия всех этих органов государственного управления нескоординированными, некомплексными, конкурирующими, даже разнонаправленными, неспособными рационально управлять единым процессом использования Обществом единого объекта пользования – Природы.

Собственность на природные ресурсы, т. е. на отдельные компоненты Природы, все более концентрируется на федеральном уровне, с провозглашением возможности передачи их в частную собственность. В стране с площадью территории 17 млн кв. км, исключительно разнообразной по условиям природы, по хозяйственной освоенности, по социальным и национальным характеристикам населения и другим признакам, с заложенными в Конституции РФ и неизбежными для России положениями федерализма – это выглядит, по меньшей мере, странно. Эволюция правовых категорий, обслуживающих эту сферу жизнедеятельности в стране: «общее достояние народа», «общее достояние населения, проживающего на территории», «предмет совместного ведения» и т. п. – представляет самостоятельную тему исследований. Важен результат: в 2006 г. у субъектов Федерации не осталось прав собственности или остались права на незначительную часть природных ресурсов территорий этих субъектов. Большая часть земель, лесов, вод, водных биологических ресурсов, животных суши, недр находятся в федеральной собственности, которая реально управляется названными выше не менее чем 15 подразделениями. Субъекты Федерации, экономика которых имеет преимущественно сырьедобывающий характер, вынуждены искать благосклонности этих органов на получение права пользования природными ресурсами, и от уровня благосклонности зависят развитие экономики, состояние бюджета, уровень жизни населения и другие стороны существования регионов.

Эту ситуацию объясняют причинами, каждая из которых, несомненно, имеет определенную степень важности. Необходимо сократить претен-

зии территорий на суверенитет, обещанный им в начале 1990-х гг. Необходимо обеспечить целостность государства. Необходимо восстановить вертикаль государственной власти. Необходимо укротить «региональных бояр» и «удельных князей». Необходимо сконцентрировать усилия на сохранении того или иного, попадающего в категорию исчезающих, вида природных ресурсов. Необходимо ликвидировать проявления борьбы федеральных, ведомственных и местных интересов и влияний. Преобладание субъективных факторов в этом перечислении очевидно.

В человеческой практике процессы использования отдельных компонентов природы носят раздельный, частный характер, но мы понимаем их в совокупности, как единый процесс природопользования, как единый процесс извлечения Человеком, Обществом полезностей из Природы для обеспечения своей жизнедеятельности. В таком смысле, в конечном счете, определял К. Маркс экономику как способ обеспечения человечества ресурсами жизнедеятельности. Опираясь на это утверждение, мы имеем основания предположить, что сущностные, долговременные изменения в управлении природопользованием должны определяться факторами объективными; факторами, которые объективно определяют характер процессов развития Природы, и факторами, которые объективно определяют характер экономического и социального развития страны.

Мы имеем основания предположить, что концентрация собственности на природные ресурсы в современной России на федеральном уровне власти и управления обусловлена, в первую очередь, состоянием экономики страны, исторически мгновенно потерявшей большую часть территорий, демографического и производственного потенциала. Сырьедобывающие отрасли экономики стали единственными, определяющими сохранение страны и возможности ее будущего развития. Они стали приоритетными не только как создающие основную долю в валовом внутреннем продукте страны, но и, что более важно, – в производственном секторе экономики. Сырьедобывающие отрасли стали определяюще важными в жизни страны в целом – и в этом объективная причина не только концентрации власти в стране, но и концентрация на общегосударственном уровне прав собственности на природные ресурсы.

То обстоятельство, что из этой объективной причины многочисленные современные «российские субъективные факторы» создают возможности для своих «личностных или социально-групповых «гешефтов», не может отменить объективную природу необходимости концентрации власти.

Аналогичной была ситуация в 1920-е и в особенности в 1930-е – 1940-е гг. в СССР, когда для обеспечения сохранения страны и быстрого развития ее экономического, в первую очередь, индустриального потенциала, было объективно необходимо, в особенности в условиях нарастающей опасности войны, сконцентрировать политическую и экономическую власть. Этой необходимостью обусловлена и концентрация в тот

период собственности на экспортнозначимые и важнейшие для внутренней жизни страны ресурсы: зерно, лес, рыбу и т. п. Субъективный фактор в тот период проявился иначе, чем в начале 2000-х гг., обусловив иные формы концентрации власти, хотя сущностные объективные предпосылки концентрации власти в обеих ситуациях схожи.

Возможности современных российских субъективных факторов по использованию этой ситуации государство расширило при проведении административной реформы 2003–2006 гг., в ходе которой функции по управлению природопользованием были распределены, как минимум, по 15 подразделениям государственной власти и управления. «Руководство России в данном случае сориентировалось на модели административного реформирования тех стран, в которых «public administration» зримо переходит в «new public management», и где в государственные институты активно привносятся принципы и технологии стандартного бизнес-управления» (Лексин, 2006).

Мы тем более имеем основания предположить наличие этих возможностей для субъективных факторов, что при проведении вышеназванной реформы, как утверждают, «за эталон была принята идеология своего рода «разгосударствления власти», согласно которой считается полезным:

предоставить независимым (хотя и «государственным») агентствам свободу действий по распоряжению бюджетными ресурсами при косвенно регулирующей роли государства;

передать в частные руки все те функции государственных органов, принять которые бизнес сочтет для себя выгодным» (Лексин, 2006).

Мы также имеем основания предположить, что, оказавшись в состоянии, когда функционирование социально-экономических структур страны в целом («судьба страны») зависит от функционирования экспортнозначимых сырьевых производств; когда предприятия этого сектора экономики находятся в частной собственности, а государственный аппарат, государство поддерживает их интересы при соблюдении ими политической, экономической или личностной корректности – государство отодвинет социальные и экологические интересы (см. «устойчивое развитие») на второй план и даже, при благоприятных обстоятельствах, может подчинить их экономическим интересам частных сырьевых предприятий. Возможности использования такой ситуации субъективными факторами в своих частных интересах могут быть ограничены только очень узким набором условий, иногда чрезвычайных.

Административная реформа, идеологические «технические» основы которой проиллюстрированы выше, началась в 2004 г. и продолжается до последнего времени.

Указ Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» радикально изменил структуру государственной власти и управления на федеральном

уровне. Была введена трехуровневая структура органов власти и управления: министерства, службы, агентства. Было сокращено количество министерств и заместителей Председателя Правительства РФ с одновременным широким перераспределением функций государственного управления по горизонтали между министерствами и по вертикали между министерствами, службами и агентствами. Было введено понятие «платные государственные услуги».

Не останавливаясь на анализе всех принципиальных особенностей этого Указа, необходимо констатировать его недостаточную продуманность, очевидно проявившуюся уже в день его принятия, как минимум, в том, что некоторые ранее выполнявшиеся функции государственного управления и государственные органы, выполнявшие эти функции, выпали из системы органов исполнительной власти федерального уровня. В сфере управления природопользованием к таким относятся, например, функция картографического обеспечения, функция гидрометеорологических наблюдений, исследований и прогнозов, исторически обеспечиваемые в России и СССР (площадь территории около 22 млн кв. км) централизованно на общегосударственном уровне. Из новой системы исполнительной власти эти органы управления выпали, и их (как и другие упущения) пришлось восстанавливать отдельными разовыми нормативными актами (например, от 28 июля, 13 сентября, 11 октября, 18 ноября, 1 декабря 2004 г.).

В основном структура федеральных органов исполнительной власти была утверждена Указом Президента РФ № 649 от 20 мая 2004 г. (более чем через 2 месяца после указа от 9 марта) и с последующими до 1 декабря 2004 г. изменениями включила в себя 82 органа управления (16 министерств, 34 службы, 32 агентства).

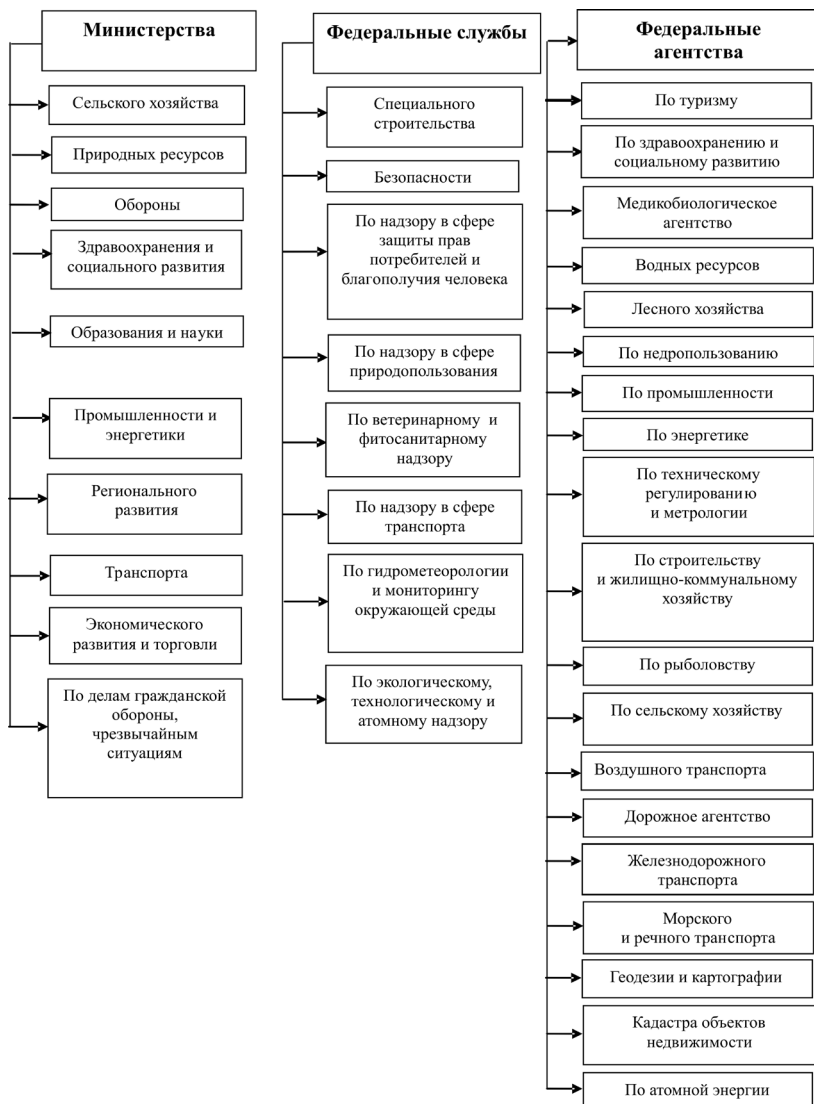
В той или иной степени прямое отношение к управлению природопользованием имеют в соответствии с этим Указом, как минимум, следующие органы федеральной исполнительной власти (*схема 1*).

По некоторым оценкам (Честин, 2005), только функциональными полномочиями по регулированию, надзору, контролю, управлению имуществом и т. п. в сферах управления использования природных ресурсов и охраны окружающей среды в 2004–2005 гг. имели, как минимум, два министерства, семь федеральных служб, шесть федеральных агентств. Не предусмотрено ни одного управленческого подразделения, наделенного функциональной ответственностью и соответствующими полномочиями:

- по обеспечению сохранения природной среды в целом в стране, в отдельных регионах, в локальных и региональных природных системах и т. п.;

- по координации всей природопользовательской деятельности в стране и регионах; по координации всей совокупности воздействий и отдельных видов воздействий Общества на Природу;

## Структура федеральных органов исполнительной власти по Указу Президента РФ № 649 от 20 мая 2004 г.



- по научному обеспечению перехода России к «устойчивому природопользованию»; по разработке скоординированных комплексных методических и нормативных материалов для эколого-экономического

анализа, оценок, прогнозов развития природопользования на единой методологической основе;

- по разработке комплексных оперативных и стратегических управленческих решений в едином научно-практическом ключе на федеральном и региональном уровне и т. д. и т. п.

В управленческой практике все названное выше многообразие – из около 15 надзирающих и контролирующих органов управления и около 23 органов, осуществляющих ограниченное, часто «номинальное» государственное управление региональным природопользованием, которым занимаются «курируемые» предприятия, – действует нескоординированно, неизбежно дублируя «выгодные» функции, неизбежно «переталкивая» в другие ведомства функции «невыгодные». С учетом принципа платности государственных услуг эта ситуация, кроме неуправляемости процессом природопользования в целом, создает обстановку, в которой не могут не появиться предположения о наличии коррупции в государственной власти и управлении по всем уровням и ведомствам.

Дополнительные изменения в управление природопользованием и охраной окружающей среды по распределению прав, обязанностей и ответственности между уровнями власти внес Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122 – ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» (кратко этот закон называют «О монетизации льгот»). В сфере природопользования среди основных изменений, внесенных этим законом, можно выделить перераспределение прав и ресурсов на уровень федеральный, а ответственности за состояние природной среды – на уровень региональных.

Практика 2005 г. выявила очевидную нерациональность складывающейся в этой сфере ситуации, в связи с чем был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» № 199 – ФЗ от 31.12.2005 г. Этим законом реализована попытка упорядочить нерациональные правовые положения, в том числе препятствующие нормализации ситуаций по многим отдельным вопросам охраны природы, сохранения благополучной среды проживания населения, природопользования. Законом № 199 – ФЗ от 31.12.2005 г. внесены изменения не только в названный выше 122 – ФЗ от 22.08.2004 г., но и, например, в 166 – ФЗ от 20.12.2004; 7 – ФЗ от 10.01.2002 г.; 144 – ФЗ



от 23.11.1995 г.; 52 – ФЗ от 24.04.1995 г.; 5487-1 от 22.07.1993 г.; 4979-1 от 14.05.1993 г. Эти изменения в основном перераспределили права, ресурсы, обязанности, ответственность между уровнями власти и ведомствами при регулировании отношений в сферах ветеринарии, охраны здоровья граждан, охраны животного мира, охране окружающей среды, рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, организации и проведения экологической экспертизы и т. д. Эффективность этих изменений в каждой из отдельных, затронутых Законом 199 – ФЗ от 31.12.2005 г. сфер покажет время, поскольку до середины 2006 г. еще не везде созданы организационные структуры, правовые регламенты и финансовое обеспечение для их реализации (Жихеревич и др., 2006). Однако есть основания утверждать, что бессистемность, некомплексность, нескоординированность, несогласованность, отсутствие общей целенаправленности во всем многообразии управленческих решений, обусловленные ведомственной раздробленностью в управлении природопользованием, охраной природы, охраны природных условий жизни человека, – не сокращается, не упраздняется.

Один из показательных результатов разрушения единой системы управления природопользованием в России был продемонстрирован на процедурах согласования трассы магистрального нефтепровода, проектировавшегося на расстоянии около 0,8 км от уреза воды оз. Байкал. Для того чтобы вынести эту трассу, предложенную «нефтяными олигархами» из-за экономии при строительстве, в структуре органов государственной власти и управления Россией не нашлось функционального подразделения, способного принять управленческие решения, обеспечивающие сохранение состояния природной системы «Озеро Байкал» в целом, и рациональное регулирование природопользования в этой системе. Решение о вынесении трассы нефтепровода за пределы водосборного бассейна оз. Байкал пришлось в 2006 г. принимать Президенту Российской Федерации. Доклад Президенту РФ о необходимости выноса трассы было доверено сделать представителям Российской академии наук, как организации, не входящей в структуру органов государственного управления, не представляющей ведомственных интересов, не подверженной идеологии «коммерциализации государственного управления» (см. выше).

Не исключено, что решение Президента было вызвано не только докладом представителей РАН, но и (возможно, что и в первую очередь) международными воздействиями, поскольку оз. Байкал включено в перечень объектов Всемирного природного и культурного наследия и относится к наиболее престижным природным объектам в мире.

Не исключено, что в этом решении сыграли экономические соображения, публично высказанные Полномочным Представителем Президента РФ и состоящие в необходимости приблизить трассу нефтепровода к месторождениям нефти, находящимся за пределами бассейна оз. Байкал.



Не исключено, что выступление РАН в защиту оз. Байкал было последней каплей, переполнившей чашу терпения господствующих в экономике страны крупнейших экспортных финансово-промышленных группировок. Не исключено, что оно послужило толчком для форсирования перевода РАН в структуры государственных органов управления для вменения ей в обязанность неизбежно ограниченных функций, для подчинения ее ведомственным и межведомственным интересам, для втягивания ее в процессы «коммерциализации государственного управления».

Другой пример: на п-ове Ямал для обсуждения проблем разведки и приращения запасов газа в недрах были приглашены не только всемирно известное гигантское предприятие «Газпром», но еще около 60 частных добывающих газ предприятий. Тратить средства на геологоразведочные работы эти предприятия считают для себя невыгодным. «Некогда здесь бурили по 900 тыс. м поисковых скважин, сейчас – чуть больше 100 тыс. м» (Дудников, 2006). В этих условиях ожидать увеличения запасов и последующего устойчивого роста промысла газа без увеличения затрат государства на геологоразведочные работы – нецелесообразно.

Другой вариант решения проблем освоения природных ресурсов недр России приведен в официальном издании одного из органов государственного управления федерального уровня.

«Крупнейшая российская горно-металлургическая компания «Норильский никель» и BHP Billiton, **крупнейшая в мире компания, занимающаяся разработкой природных ресурсов**, объявили сегодня о начале сотрудничества в сфере геологоразведки и освоения минеральных ресурсов на территории Российской Федерации». «...Соглашение предусматривает совместную работу по идентификации на территории Российской Федерации месторождений полезных ископаемых, привлекательных для разведки и освоения, после чего будут создаваться региональные совместные компании для геологоразведки конкретных проектов. В каждой из этих компаний 50 % плюс одна акция будет принадлежать ГМК «Норильский никель», 50 % минус одна акция – BHP Billiton» («Короткие сообщения», 2006).

Как будут при этом решаться вопросы о собственности на природные ресурсы; о месте и роли населения в их освоении (по Конституции РФ, природные ресурсы являются достоянием населения России); об участии регионов в регулировании природопользования на их территории и т. д. и т. п. – в приведенном в первоисточнике «Кратком сообщении» не указывается. Позиции государственных органов, которые по определению должны быть ответственными за решение этих вопросов, так же, как и вопросов о рациональном использовании природных ресурсов (т. е. вовлечении их в освоение в рациональной временной последовательности, в эффективном экологическом и экономическом ре-

жине и т. д. и т. п.), о сохранении окружающей среды, – в этом сообщении не обозначены, хотя речь идет о передаче частным организациям любых привлекательных для них месторождений на всей территории России.

К столь же крупномасштабным примерам можно отнести историю с идеей освоения углеводородных ресурсов шельфа России. Она исследовалась в СССР задолго до 1990-х гг., но не переводилась в разряд первоочередных, оценка этих ресурсов носила отдаленный во времени, стратегический характер. В 1990-е гг., в обстановке скачкообразного перевода страны в «рыночную экономику», стали выдвигаться предложения о проведении конкурсов по предоставлению права на разведку и освоение углеводородов в пределах участков, на которые был разделен весь российский шельф вдоль побережья Северного Ледовитого и Тихого океанов. Вопросы об очередности освоения или допущения мысли о невозможности освоения каких-либо участков по каким-либо основаниям – не ставились. Постепенно идея освоения шельфа, возможно, в связи с обнаружением гигантских по запасам месторождений углеводородов на шельфе Баренцева моря, переросла в идею форсированного освоения всех возможных месторождений нефти, газа, газоконденсата (в перспективе – и газогидратов), расположенных на всем шельфе, относящемся к юрисдикции России. При этом несмотря на давние (не менее 20 лет) предостережения о необходимости предварительной комплексной вневедомственной оценки всего совокупного природно-ресурсного потенциала шельфа и экономических зон России в Мировом океане; комплексной оценки последствий разведки и освоения нефтегазовых месторождений в сложных природных условиях северных морей; комплексной экономической и экологической оценки приоритетности освоения тех или иных видов природных ресурсов, очередности освоения, условий освоения с учетом всей системы стратегических интересов страны, освоение шельфа России начато (Грамберг и др., 2000; Глобальная энергетическая безопасность, 2006; «Греф пригласил...», 2006; Сабов, 2006; Садовник, 2006; Садовник и др., 2006). После известных шумных историй с освоением газовых месторождений в Баренцевом море и нефтяных месторождений около о-ва Сахалин компании «Сибнефть», «Роснефть» и некоторые другие (даже намеков о которых нет в открытой печати, есть только сообщения с мест о ведущихся работах) получают для освоения участки шельфа в Охотском и Беринговом морях и ведут подготовку к привлечению капиталов других компаний, в том числе иностранных.

В открытой печати есть сведения о том, что, по данным пресс-службы Федерального агентства по недропользованию, на 2006 г. запланированы работы по уточнению и изучению геологического строения и перспектив нефтегазоносности Голыгинского прогиба на континентальном шельфе юго-западной части Камчатки и в пределах Шантар-

ского нефтегазоносного бассейна в Охотском море, а также Хатырского участка шельфа Берингова моря (Смолякова, 2006).

По отчетам о результатах работ во выполнении Долгосрочной государственной программы изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России за 2005 г. «получена высокая оценка перспектив нефтегазоносности Шелиховского бассейна в Охотском море» (Садовник и др., 2006).

Достаточно точные количественные данные о нефтегазоносности российского шельфа в Баренцево-Печорском, Беринговом и Охотском морях отсутствуют. Но отчет по составленным в одной методике данным (Грамберг и др., 2000) о распределении извлекаемых прогнозных ресурсов в этих зонах позволяет ориентировочно полагать следующее. Если ожидаемые запасы нефти в Беринговом море принять за 1, то в Охотском море их окажется около 5–5,5; в Баренцево-Печорском – 9; в Карском – 9. По запасам газа такие же соотношения составляют: Берингово море – 1; Охотское – 9; Баренцево-Печорское – 35; Карское – 52.

Что касается рыбопромышленной продуктивности, то утвержденные Правительством РФ (Российская газета, 18 ноября 2003 г.) общие допустимые уловы на 2004 г. в относящихся к российской юрисдикции зонах этих морей составили: в Баренцевом море около 110 тыс. т рыбы, морских беспозвоночных и водорослей; в Беринговом – около 490 тыс. т; в Охотском – около 1 020 тыс. т. На объеме уловов в Охотском и Беринговом морях в 2004 г. сказалось безудержное общеизвестное браконьерство 1990-х гг. По составленному в 1985 г. прогнозу ВНИРО, на 2005 г. в Беринговом море предполагался возможный вылов около 810 тыс. т рыбы, а в Охотском – около 2 310 тыс. т. Поскольку природные условия для высочайшей биопродуктивности этих морей сохранились, то есть основания ожидать восстановления здесь и рыбопромысловой продуктивности в показателях, запрогнозированных в 1985 г. Если рыбопродуктивность в Баренцевом море на тот период составляла около 500–1 000 кг/км<sup>2</sup>, то в Охотском и Беринговом морях местами превышала 3 000 кг/м<sup>2</sup> (Моисеев, 1989). Необходимо иметь в виду, что районов с такой рыбопродуктивностью в Мировом океане очень немного (Перу, Ньюфаундленд, Мавритания, Намибия и т. п.). У России таких районов, кроме Охотского и Берингова морей, нет.

Перед Россией, как страной, стоит проблема выбора: относительно немного нефти для исторически разовой распродажи или единственный исторически устойчивый при рациональном использовании рыбопромысловый район. Перед современным государственным аппаратом этот выбор не стоит потому, что в этом аппарате отсутствует функциональный орган управления, обязанный производить комплексные надведомственные оценки такого рода ситуаций, готовить и принимать обязательные для исполнения стратегически выверенные решения.

Между тем, оценивая мировую политику в области обеспечения

наиболее мощных национальных экономик энергетическими ресурсами, наблюдатели отводят месторождениям углеводородов России роль одного из «нефтяных огородов», не более. Судьба этих «огородов» после уборки «урожая» находится вне интересов мировых потребителей (Сабов, 2006).

Констатируя господствующее положение интересов сырьедобывающих отраслей в принятии государственных экономических и даже некоторых политических решений, необходимо учитывать, что организационно-экономическая структура этих отраслей многосложна, и понятие «олигархия» не раскрывает механизмы их влияния в государстве. Так, только на п-ове Ямал функционирует не только находящийся на виду гигант «Газпром», но еще около 60 газодобывающих компаний (см. выше). В докладе Правительству РФ о состоянии рыбного хозяйства России сообщено, что управляемость отраслью в значительной степени потеряна в частности потому, что в ней функционирует более 5 000 экономических субъектов, а всеми видами рыбохозяйственной деятельности управляют не менее 8 самостоятельных федеральных органов государственной власти и управления, деятельность которых никак не координируется. Хаос в управлении лесохозяйственным комплексом России констатировал лично Президент РФ. В правительственный аппарат дана директива по исправлению положения. Формализованной правовой информации о мерах по исполнению директивы пока нет. Поскольку функционального органа, в обязанности которого было бы вменено управление (объем управленческих функций, формы управления и т. п. – вопрос отдельный) лесопромышленным комплексом (охрана и воспроизводство леса, лесозаготовки, лесопереработка) – нет, то ожидания получить из государственного аппарата рациональное управленческое решение по названной директиве могут оказаться несбывшимися.

Рассматривая другие, общего характера несовершенства в управлении природопользованием государственным аппаратом России в середине первого десятилетия XXI в., можно выделить следующие, не исчерпывающие проблему, но определяющие некоторые основные направления для принятия мер по ликвидации изъянов в системе этого управления в целом.

В управлении природопользованием отсутствует функциональный орган, должный обеспечить единство управления единым объектом пользования; обеспечить биосферный, геосистемный, экосистемный подход к анализу, оценкам и выработке комплексных решений для регулирования природопользования в целом. Никакое, самое дробное покомпонентное управление отдельными видами пользования отдельными элементами природы, не обеспечит системного, комплексного, ответственного, рационального управления развитием ситуации в целом.

В управлении природопользованием развивается мимикрия ведом-

ственной деятельности под «охрану природы», «правильное употребление терминологии», «видимость правильных документов», «видимость проведения общественных слушаний», «получение правильных экспертных заключений» и т. д. Особая опасность этого явления состоит в постепенной выработке устойчивых механизмов научнообразного коммерциализированного обслуживания процессов природопользования, которые, как правило, сохраняют способность к дальнейшей мимикрии.

Характерная особенность этого явления состоит в том, что для роли материалов, используемых для имитации формирования организационного, научного, правового обеспечения перехода к устойчивому развитию, используются добросовестные разработки, выполняемые в сферах, только косвенно, понятийным аппаратом, или иными признаками, связанными с идеологией устойчивого развития. Например, понятиями «геоэкология», «геосистемы» заменяются понятия «экология», «экосистема», после чего другие понятия, такие как «биосфера» или «сохранение биоразнообразия», относящиеся к ключевым в идеологии «устойчивого развития», становятся частными малозначащими случаями понятий более общего уровня, выходящих за рамки сфер, непосредственно составляющих среду обитания человека (Гусев, 1995; Опекунов, Холмянский, 2000; Есипов, Волков, 2001; Бобылев, 2006; Иванов, 2006; Краснов, Кривошеев, 2006; Круподеров и др., 2006; Яницкий, 2006).

Увлечшись развитием механизмов проверки, надзора, контроля, согласований, управление природопользованием не развивает содержательных научно обоснованных и методически обеспеченных механизмов экономического управления не только использованием отдельных видов природных ресурсов, но и природопользованием в целом. Многие из таких механизмов, например: долгосрочная аренда, рентные отношения, кадастры – уже отработаны в мировой практике, и необходима только скоординированная адаптация их под условия российских регионов, а не механистический перенос в российскую действительность отдельных элементов этих механизмов. Прекращены в настоящее время и поиски новых форм управления природопользованием, в значительной мере выражающих идеологию устойчивого развития.

Констатируя несовершенство современных системы и механизмов функционирования управления природопользованием в России, обратимся к рассмотрению возможностей их совершенствования.

Совершенствование управления природопользованием является общественной необходимостью общечеловеческого уровня. Для России вопросом является, когда реализуется эта необходимость. Это – главный вопрос в рамках рассматриваемой темы. Разрушение конечно же не абсолютно совершенной, но целостной системы управления природопользованием было следствием концентрации экономической власти в стране в сырьедобывающих экспортоориентированных финансово-

промышленных группировках. В этих же группировках сосредоточились наиболее сильные центры влияния на политическую власть. Важнейшая проблема современной России – равновесие сил, которые будут формировать реальную политику власти. Концентрация власти в группировках сырьедобывающих, экспортоориентированных, свыкшихся с систематически получаемыми сверхприбылями, лишает страну перспектив перехода от сырьедобывающей экономической специализации в «глобализируемой» мировой экономике. Эта концентрация власти будет и препятствием к повышению роли ориентированного на общественные интересы управления природопользованием в системе государственной власти и управления. Чем скорее будет преодолена эта концентрация, тем быстрее страна начнет переход от сырьедобывающей специализации в мире к наукоемкому производству и тем быстрее в системе государственной власти начнется восстановление более совершенного управления природопользованием.

Не пытаясь предугадывать конкретные формы новой усовершенствованной системы управления природопользованием в стране, которые будут зависеть от политической и экономической конъюнктуры в период создания этой системы, назовем основные, сущностные ее стороны.

Управлять природопользованием должен один орган управления, поскольку объект управления, Природа, – один, неразделим, а процесс природопользования, несмотря на видовую дробность, – также один. Отдельные, конкретные виды использования отдельных видов природных ресурсов могут и должны управляться отдельными ведомствами и администрациями предприятий. Процесс природопользования, т. е. использования Обществом в целом Природы в целом – также целостен.

Одна из главных функций органа управления природопользованием должна состоять в координации отдельных видов деятельности по использованию отдельных компонентов Природы в рамках единой надведомственной общественно ориентированной государственной политики природопользования. Другая – в разработке и последовательном проведении этой политики. Третья – во взаимоувязке двух направлений в управлении природопользованием: оперативного, обеспечивающего текущую экономическую и социальную жизнь в стране и охрану состояния природной среды, и стратегического, обеспечивающего длительный процесс перехода к рациональному природопользованию, соответствующему фазе «устойчивого развития» человечества.

Ориентация на эти главные функции управления природопользованием должна быть одной из основных задач государственной власти в России начала XXI в.

## ЛИТЕРАТУРА

**Алексеев В.М.** 2006. Оценка состояния кадрового потенциала организаций и предприятий сферы недропользования // Разведка и охрана недр. № 7. С. 56–59.

**Аренд Р.** 2006. Как поддерживать экономический рост в ресурсно-зависимой экономике? (Основные концепции и их применение в случае России) // Вопр. экономики. № 7. С. 24–36.

**Бавлов В.Н.** 2006. Основные итоги работы Федерального агентства по недропользованию в части твердых полезных ископаемых // Разведка и охрана недр. № 4. С. 7–13.

**Балацкий Е.** 2006. Диалектика познания и новая парадигма экономической науки // Мировая экономика и межд. отношения. № 7. С. 73; С. 76–79.

**Беневольский Б.И., Вартанян С.С., Кривцов А.Н.** 2006. Минерально-сырьевая база благородных и цветных металлов и программно-целевая система ее воспроизводства // Разведка и охрана недр. № 6. С. 23–30.

**Бобылев С.Н.** 2006. Российские экономические реформы и формирование «антиустойчивого развития» // Экономика природопользования. Обзорная информация. Вып. № 4. С. 31–41.

**Водянов А., Гаврилова О., Маршова Т.** 2006. Производственные мощности российской промышленности в контексте задач экономического роста // Российский эконом. журн. № 2. С. 3–22.

Глобальная энергетическая безопасность. 2006. Принято лидерами «Группы восьми» в Санкт-Петербурге по итогам Саммита 16 июля 2006 г. // Природно-ресурсные ведомости. № 14–15, июль–август. С. 5.

**Голивкин Н.И., Шапошникова Н.Ю.** и др. 2001. Железные руды // Разведка и охрана недр. № 11–12. С. 5–16.

**Гольд Г.С.** 2006. Результаты прикладных социологических исследований в геологии // Разведка и охрана недр. № 4. С. 54–57.

**Грамберг Н.С., Супруненко О.И.** и др. 2000. Нефтегазоносность Арктического супербассейна // Разведка и охрана недр. № 12. С. 24–30.

Греф пригласил иностранцев в недра. 2006 // Российская газета. 02.08.

**Грикуров Г.Э., Лейченко Г.Л.** и др. 2000. Минеральные ресурсы Антарктики: геологические предпосылки и перспективы освоения // Разведка и охрана недр. № 12. С. 59–63.

**Гусев А.А.** 1995. Экономика природопользования: от прошлого – к настоящему и будущему (Научное наследие К.Г. Гофмана) // Экономика и математические методы. № 4. С. 40–52.

**Дмитриев Н.А.** 2001. Ванадий // Разведка и охрана недр. № 11–12. С. 28–31.

**Дмитриев Н.А.** 2001a. Никель // Разведка и охрана недр. № 11–12. С. 31–33.

**Додин Д.А., Иванов В.Л.** 2000. Минерально-сырьевой потенциал российской Арктики и его роль в развитии экономики // Разведка и охрана недр. № 12. С. 17–24.

**Додин Д.А., Чередникова О.И.** и др. 2000. Платина России: взгляд в XXI век // Разведка и охрана недр. № 12. С. 63–66.

**Дудников Н.** 2006. На Ямале бурят мало // Российская газета. 26.07.

**Есипов А.В., Волков А.С.** 2001. Стратегия развития государственного



- контроля природопользования // Разведка и охрана недр. № 11–12. С. 59–63.
- Жихеревич В., Жунда Н., Русецкая О.** 2006. Экономическая политика местных властей в реформируемой России // Вопр. экономики. № 7. С. 94–107.
- Иванов О.П.** 2006. Основные направления реформирования современной природно-ресурсной политики России // Использование и охрана природных ресурсов в России. № 3. С. 40–45.
- Кара-Мурза С.Г.** 2002. Идеология и мать ее наука. М. : Эксмо. 256 с.
- Костин Г.** 2006. Нигде кроме, как в оборонпроме // Российская Федерация сегодня. № 4. С. 22–24.
- Короленко Н.В.** 2001. Титан // Разведка и охрана недр. № 11–12. С. 24–28.
- «Короткие сообщения». 2006 // Использование и охрана природных ресурсов в России. № 3. С. 50.
- Краснов Е.В., Кривошеев В.В.** 2006. Социальная экология: от науки к реальности // Социологические исследования. № 7. С. 93–97.
- Круподеров В.С., Голицын М.С., Дубровин В.А.** 2006. Проблемы экологически безопасного освоения недр // Разведка и охрана недр. № 4. С. 65–68.
- Круподеров В.С., Лукьянчиков В.М.** и др. 2006а. Подземные воды России: состояние, основные проблемы и пути развития ресурсной базы // Разведка и охрана недр. № 6. С. 35–41.
- Кузовкин А.И.** 2006. Ловушки для экономики Америки и мира (В связи с выходом книги Джозефа Е. Стиглица «Ревущие девяностые. Семена развала» М.: Современная экономика и право, 2005) // Проблемы прогнозирования. № 4. С. 53–63.
- Лагуткин А.** 2006. Что же теперь делать правительству? // Известия. 31.07.
- Ларин В. Мнацакян Р., Честин Н., Шварц Е.** 2003. Охрана природы России: от Горбачева до Путина. М. : КМК. 416 с.
- Лексин В.** 2006. Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни. Статья 2. Идеология административной реформы и первый этап ее реализации // Российский эконом. журн. № 3. С. 3–22.
- Моисеев П.А.** 1989 Биологические ресурсы Мирового Океана. М. : Агропромиздат. 368 с.
- Овсиенко Ю.В.** 1995. Парадоксы российских реформ // Экономика и математические методы. № 4. С. 82–95.
- Олсон М.** 1995. Рассредоточение власти и общество в переходный период. Лекарства от коррупции, распада и замедления темпов экономического роста // Экономика и математические методы. № 4. С. 53–82.
- Опекунов А.Ю., Холмянский М.А.** 2000. Актуальные направления геоэкологических исследований на шельфе // Разведка и охрана недр. № 12. С. 66–72.
- Покалов В.Т.** 2001. Динамика производства черных и легирующих металлов, прогноз и проблемы // Разведка и охрана недр. № 11–12. С. 2–5.
- Путин В.В.** 2006. Об экономической безопасности России (Из выступления на встрече с участниками Международного форума неправительственных организаций «Гражданская восьмерка – 2006» 04.07.2006 г. // Природно-ресурсные ведомости. № 14–15, июль–август. С. 3.
- Сабов А.** 2006. Нефтяные огороды // Российская газета. 26.07.
- Садовник П.В., Хлебников П.А., Клещев К.А., Голов А.А.** 2006. Пер-



спективы развития ресурсной базы углеводородного сырья // Разведка и охрана недр. № 6. С. 19–23.

**Садовник П.В.** 2006. Основные итоги работы Федерального агентства по недропользованию в части углеводородного сырья и подземных вод // Разведка и охрана недр. № 4. С. 2–7.

**Смолякова Т.** 2006. Чем заполнят восточный нефтепровод. В Восточной Сибири не хватает разведанных углеводородов // Российская газета. 27.06.

**Устюжанина Е.В.** 2006. Приватизация: уроки истории // Экономика и математические методы. № 3. С. 3–15.

**Честин И.Е.** 2005. Структура и функции федеральных органов исполнительной власти в сфере использования природных ресурсов и в области охраны окружающей среды: итоги 2004–2005 гг. (Аналитическая записка).

**Чешков М.А.** 2006. Мир как дифференцированное целое // Мировая экономика и межд. отношения. № 7. С. 60–72.

**Яницкий О.Н.** 2006. Экологическая парадигма как элемент культуры // Социологические исследования. № 7. С. 83–93.