

М. А. Рамонова, Д. Ю. Жужа

СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ

Аннотация: Комплексное рассмотрение основных концепций, стратегий и механизмов регулирования проблем управления природными ресурсами предпринято авторами настоящей статьи. Трансформация международных систем под влиянием кризисных трендов во всех ключевых областях современного общества (экономика, общественные отношения, политика, культура, экология и другие) и распространением неolibеральных концепций привела к появлению концепции децентрализации и формирования новых гибридных форм соуправления природными ресурсами.

Ключевые слова: политология, природа, ресурсы, среда, управление, глобализация, режим, децентрализация, собственность, соуправление.

Одним из главнейших достижений науки XX века стало осознание единства и взаимосвязи всех процессов, происходящих на нашей Планете. Речь идет не только о глобальной взаимозависимости экономик и обществ через трансграничные потоки информации, идей, технологий, товаров, услуг, капитала и людей. Насущная необходимость формирования новых интеллектуальных основ общечеловеческого существования становится отправной точкой в решении задач устойчивого развития и выживания, в основу, которой должен быть положен принцип заботы о будущих поколениях и бережного отношения к окружающей среде. «Мировая Система — это системы взаимодействия людей, руководствующихся в своих действиях волей, сознанием, ценностными ориентациями и т.п.»¹.

Глобализационные процессы, ввиду динамичности и многогранности своей природы, проникают во все сферы современной жизни. Многочисленность, разнообразие, взаимосвязь и различные направления воздействия являются общими темами, связанными с глобализацией, несмотря на различные трактовки самого понятия, его значения и последствий. Она бросила вызов традиционному господству национальных государств в области регулирования и контроля над рынками и видами деятельности. Быстрые темпы экономической интеграции привели к усилению взаимосвязи мировых рынков и экономик, требующей высокой степени синхронизации национальных политик в решении глобальных вызовов. Одним из аспектов этой координации являются проблемы окружающей среды — от общих природных ресурсов, таких как рыбное хозяйство и биологическое разнообразие до потенциальных трансграничных последствий загрязнения по всей земле, по воде и по воздуху. Современные исследования в области международных

и общемировых процессов подтверждают, что управленческие подходы, ограниченные традиционным понятием национального территориального суверенитета не являются адекватным механизмом урегулирования глобальных угроз окружающей среде. Эффективное реагирование на эти проблемы потребует инновационного мышления, совершенствования стратегий, а также формирования новых механизмов международного сотрудничества.

Тем не менее, национальные правительства по-прежнему остаются важнейшими акторами, ответственными за управление окружающей средой. Но некоторые проблемы регионального или глобального характера и не могут быть решены без международного сотрудничества. Истощение общих для всего человечества природных ресурсов стимулирует глобальное сообщество на поиск индивидуально рациональных и, одновременно, коллективно приемлемых стратегий управления ресурсами. Коллективная рациональность будет заключаться в предотвращении чрезмерной эксплуатации ресурсов и не допущении «трагедии общин». Экстраполяция такого подхода до глобальных масштабов, усугубляет проблему, делая ее более острой и в некоторых аспектах неразрешимой в условиях отсутствия четких правил и институтов, обеспечивающих устойчивое управление ресурсами.

«Современная Мировая Система — сложно сконструированные, «unstructured» и «ill-structured» взаимосвязи политических акторов, существующие в большей степени по законам хаоса и случайных взаимосвязей, нежели системы с четкой структурой, существование которой должно было бы протекать по законам «well-structured», т.е. естественной системы с низкой энтропией. Системный подход при анализе уже существующих и выявлении новых Trends для создания новой «World system» дает высокую степень эффективности, рассмотрение категорий системного анализа создает основу

¹ Цыганков П.А. Теория международных отношений: Учебное пособие — М.: Гардарики, 2005.- 590с. Стр.175.

логического и последовательного подхода к проблеме принятия решений. Но важным представляется помнить, что необходимо четко структурировать взаимосвязи для эффективного решения проблемы²».

Централизованные практики управления природными ресурсами: система международных режимов

До конца 1970 и начала 1980-х годов, для решения вопросов связанных с утратой биоразнообразия, эрозией почв, опустынивания, сокращения лесов, сокращения водных ресурсов и других экологических проблем ученые разрабатывали все более сложные и радикальные способы централизованного управления. Государственное администрирование вопросов, связанных с окружающей средой представлялось политическим деятелям и представителям научных сообществ наиболее подходящей стратегией. Соответственно, главенствующая роль в централизованном управлении природными ресурсами и решении экологических проблем отводилась национальным государствам, а международные режимы выступали механизмом реализации такой стратегии.

Исследования, посвященные деятельности международных режимов, как правило, группируются вокруг двух важных очагов: понимание, измерение и оценка эффективности их деятельности, а так же определение степени присущего им «дефицита демократии». Предопределенность процесса принятия решений в рамках международных режимов характеризуется рядом основных факторов. С одной стороны, это связано с ограничением участия негосударственных акторов (за исключением крупнейших международных неправительственных организаций и, в некоторых случаях, привлечения представителей научного сообщества), неравное распределение власти, знаний и ресурсов между странами-участницами, а также оказание давления со стороны некоторых акторов подрывают способность большинства участников влиять на конечные результаты. С другой стороны, в пользу предопределенности результатов принятых решений, обусловленных влиянием наиболее сильных акторов, свидетельствует непрозрачность процедуры переговоров. И, наконец, отсутствие действенных механизмов обеспечения реализации международных соглашений, особенно в случаях возникновения спорных (конфликтных) ситуаций, так же является препятствием для эффективного

функционирования. До настоящего момента подписано более 1700 многосторонних и двусторонних соглашений, связанных с окружающей средой, однако степень их эффективности крайне низкая, и в лучшем случае носит разрозненный характер.

Несостоятельность государственно-центричных международных режимов в решении наиболее острых глобальных проблем приводит к поиску новых институтов, форм партнерских взаимоотношений и механизмов управления. Новая парадигма глобального управления предполагает вовлечение и расширение сотрудничества в процесс обсуждения и принятия решений социальных партнеров, ранее находившихся за рамками политического процесса. Нежелание, а местами и неспособность национальных государств обеспечивать формирование эффективных и этических механизмов управления, способствует возрастанию роли бизнес сообщества, негосударственных акторов, общественных организаций, представителей научных сообществ и мобилизации общественного мнения на поиск инновационных решений. Создание качественно новых структурированных и систематизированных социальных сетей, взаимосвязей основанных на лучших достижениях человечества представляется наиболее актуальным на сегодняшний день.³

Политика децентрализации глобального управления природными ресурсами

Утрата веры в государство как надежного хранителя природы сопровождалась снижением эффективности государственных мер в управлении экономикой. Причины изменений должны быть подкреплены реальными трансформационными силами, например, падение экономических систем основанных на централизованных формах контроля. Бюджетные дефициты, увеличение трансграничной экономической интеграции и сокращение субсидий привели к ухудшению экономического положения развивающихся стран. Одновременно с появлением новых экономических акторов, процессы демократизации способствовали развитию альтернативных форм управления, основанных на увеличении вовлеченности граждан в процессы управления. Кроме того, обширные исследования ученых в области земельной собственности и политической экологии, подчеркивая потенциал общин и других мелких общественных формаций в управлении ресурсами, сформировали интеллектуальную основу для построения концепций

² Рамонова М.А. Современные трансформации международных политических систем в глобализирующемся мире// Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки, МГУ, 2010.

³ Рамонова М.А. Современные трансформации международных политических систем в глобализирующемся мире// Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки, 2010

соуправления, общинного управления природными ресурсами и политики децентрализации. Они продемонстрировали, что формы эффективного управления не исчерпываются государствами и институтами свободного рынка. Пользователи ресурсов способны к самоорганизации процессов управления. Изучение большого количества примеров управления ресурсами, и, выделение областей, в которых внешняя поддержка способствует улучшению локальных процессов управления, позволило исследователям общинной собственности и политической экологии подготовить почву для формулирования концепций децентрализованного управления природными ресурсами. Кроме того, неолиберальные реформы, связанные с распространением глобализации способствовали снижению влияния государств посредством перераспределения управленческих полномочий на альтернативные уровни принятия решений путем децентрализации, приватизации, а также за счет использования рыночных инструментов.

С середины 1980-х годов, процессы децентрализации в сфере регулирования возобновляемых ресурсов (леса, ирригационные системы, рыболовство и др.) стали набирать обороты. Действительно, децентрализация управления возобновляемыми ресурсами стала характерной чертой конца XX начала XXI века, несмотря на тот факт, что невозобновляемые ресурсы продолжают оставаться под строгим государственным контролем. Как подчеркивает Хатчкрафт: «Децентрализации государственных функций является «модой тенденцией», или по крайней мере «модой нашего времени»⁴. Можно выделить три основных аргумента в пользу проведения политики децентрализации. Во-первых, конкуренция субнациональных акторов будет способствовать повышению эффективности управления; во-вторых, центры принятия решений перемещаются ближе к управляемым областям, что способствует более активному участию и подотчетности, и, наконец, в-третьих, децентрализация способствует учету специфической информации о месте и времени при принятии управленческих решений связанных с природными ресурсами.

Эффективность политики децентрализации управления природными ресурсами обусловлена проведением изменений политических отношений в трех направлениях⁵. Первый набор изменений связан с вертикальными взаимодействиями административно-территориальных

единиц, наделенных правами принятия управленческих решений. Большая часть исследований процессов децентрализации фокусируется на этом аспекте изменений взаимоотношений субнациональных, региональных и местных уровней управления. Вторая группа, связана с трансформацией взаимодействия локальных центров принятия решений и избирателей по отношению к природным ресурсам. Изучению этого аспекта децентрализации посвящены исследования управления локальными ресурсами, особенно работы связанные с изучением общин. Третье направление, посвященное аспектам изменения взаимоотношений индивидов между собой и с окружающей средой, как часть изменений взаимоотношения власти и управления, так же имеет решающее значение для оценки эффективности процессов децентрализации.

Современные усилия по децентрализации управления ресурсами, направлены на увеличение эффективности и результативности контрольных механизмов. Децентрализация позволяет сформировать многоуровневую административную структуру политического влияния. Такой механизм позволяет акторам различного уровня управлять процессом путем систематического принятия нормативно-правовых актов (кодексов, стандартов и пр.) в порядке осуществления законодательной или исполнительной власти, соблюдение которых является ценой участия субъектов в процессе принятия решений. Парадоксально, но децентрализация, кажется, вполне совместима с существованием централизованной власти, когда формальное вовлечение в процесс принятия решений происходит одновременно с четким разграничением полномочий, в пределах которых, как ожидается, действуют локальные акторы. В дополнение к сокращению бюджетных ассигнований, децентрализация служит политическим и стратегическим целям. Делегирование ответственности позволяет переносить социальную неудовлетворенность принятыми решениями на уровень местных властей.

Но децентрализованное управление природными ресурсами, отличается от децентрализации властных полномочий в двух важнейших аспектах. По большей части, Система непрямого управления и Общественное развитие основывались на существующих структурах власти, и включали их в формальный процесс осуществления властных полномочий. Тогда как, децентрализованное управление ресурсами, особенно на местном уровне, основано на создании новых организационных структур и установлении новых линий институционализированной власти. Еще более разительные отличия, характерные для современных механизмов управления ресурсами, связаны со способами вовлечения отдельных граждан и их обязанностями. Сосредоточив внимание

⁴ Hutchcroft PD. 2001. Centralization and decentralization in administration and politics: Assessing territorial dimensions of authority and power. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 14: 23-53.

⁵ Environmental governance. Submitted to Annual Review of Environment and Resources. M.C. Lemos.стр.: 8. http://www.cid.harvard.edu/events/papers/Agrawal_Envntal_Governance.pdf

на стимулах, побуждающих индивидов к участию в новых институциональных механизмах регулирования окружающей среды, современные процессы децентрализации помогают выработать индивидуальные способы достижения эффективного функционирования. Риторика создания возможностей, частные знания и индивидуальное самосознание положены в основу децентрализованного управления. Текущие изменения в субнациональном управлении ресурсами создают интригующие возможности для будущей перестройки всего ландшафта принятия политических решений, связанных с окружающей средой. Таким образом, дальнейшие исследования открывают большие возможности, как для осознания результатов работы по созданию институтов общей собственности, так и по вовлечению участия местных руководителей в новых формах управления природными ресурсами. В то же время, стоит подчеркнуть, что текущие изменения не только повод для оптимизма, связанный с увеличением влияния индивидов результаты управления. Существует мнение, что политика децентрализации была инициирована мощными государственными структурами для укрепления своих позиций. Без эффективных гарантий против произвольного принятия решений локальными акторами и прозрачных механизмов их подотчетности, децентрализация может привести к еще более жестким формам регулирования, чем централизованный контроль.

Социально-политические, горизонтально-вертикальные проблемы управления ресурсами влияют и зависят от институционализированности принятия решений на местном, государственном, региональном, национальном и транснациональном уровнях. Наиболее подходящим рецептом для решения многоуровневого характера экологических проблем представляется разработка механизмов управления по уровням социальной и институциональной агрегации. Использование механизмов многоуровневого управления связано с решением проблем фрагментации, характерной для систем, организованных на основе разделения по территориальным, социальным или политическим принципам. Такие стратегии управления способствуют выработке компромиссных решений, социальному обучению и созданию более прозрачных и представительных неформальных механизмов принятия решений. Все чаще многоуровневые механизмы управления формируются негосударственными акторами: неправительственные организации (НПО), межправительственные организации (МПО), транснациональные корпорации, международные организации и академические сообщества. Новые акторы служат источником привнесения инновационных инструментов и механизмов регулирования, способствуя

распространению позитивных тенденций во властные отношения на политической арене.

Долгосрочные последствия проблем управления ресурсами представляют наибольшую опасность в связи с двумя главными тенденциями: контемпцентризм и неопределенность причинно-следственных связей долгосрочных экологических изменений. Контемпцентризм, отчасти являясь следствием высокой ставки дисконтирования на рынке, характеризуется пренебрежением благосостоянием будущих поколений и убежденностью в способности технологических средств решить проблемы истощения и дефицита ресурсов. Человечество склонно растрачивать ресурсы сегодня, совсем не задумываясь о будущем. Неоднозначность результатов исследований причинно-следственных взаимосвязей антропогенного воздействия и экологических проблем, в сочетании с высокой стоимостью смены экономического курса являются серьезным отрицательным стимулом для проведения каких-либо изменений.

Типы управления ресурсами

Основываясь на общей теории прав собственности можно выделить четыре основных типа управления природными ресурсами⁶. Для целей нашей статьи в основу классификации положена группировка акторов, обладающих управленческими полномочиями и, как ожидается, ответственных за принимаемые ими решения в рамках международных нормативно-правовых актов, межгосударственных соглашений или на иных законных основаниях, в соответствии с несколькими типами:

1. Государственное управление: Полномочия и ответственность возложены на государственные учреждения. В процессе принятия решений могут проводиться встречи и совещания с другими заинтересованными сторонами. Полномочия могут быть делегированы на национальный или провинциальный (в федерации) уровни, или на местный или муниципальный уровни. Управленческие полномочия могут передаваться определенной организации (например, местный орган власти, частная корпорация, неправительственная организация или другой группе заинтересованных лиц), которая принимает определенные решения в пределах, переданных ей прав. Ключевая проблема такой формы управления заключается в выработке баланса между бюрократическим регулированием и свободой в принятии

⁶ GEM-CON-BIO Technical Report Ecosystem Governance in Europe.2006 http://www.gemconbio.eu/downloads/report_on_governance_types_and_ecosystem_management_characteristics_CTMIUCN.pdf

решений основанных на учете особенностей места и времени, что, вероятно, требует внесения организационных изменений.

2. Многоакторное управление: Управленческие полномочия и ответственность по-разному распределены между несколькими участниками, например, государственные учреждения, местные общины, НПО, частные землевладельцы, представители бизнеса. В совместном управлении (со-управление), полномочия по принятию решений возложены на одну из сторон (в основном государственные институты), но так же обязательно сотрудничество с другими акторами. Ответственность распределена между всеми наделенными управленческими полномочиями акторами (например, такой подход предложен для бассейнов открытого моря за пределами юрисдикций какой-либо страны). Основная задача многоакторного управления заключается в горизонтальной и вертикальной интеграции целей различных акторов. Кроме того немаловажным аспектом построения доверительных взаимоотношений будет являться лидерство одного из акторов.
3. Управление местными сообществами: Право принятия решений и ответственность принадлежит местным общинам, которые владеют или заявляют свои права на земли, на основе традиционного пользования и владения. В данном случае термин местным сообществом обозначает социальные и географические группы людей, не обязательно однородные, которые живут вблизи или заботятся о природных / культурных ресурсах на охраняемой территории. Местные общины могут включать в себя индивидов или группы лиц обладающих традиционными или обычными правами владения или распоряжения собственностью в регионе, и те, кто напрямую зависит от района. Члены местных общин, которые не имеют прав собственности, также могут быть активными участниками управления регионом наряду с владельцами. Управление осуществляется на основе традиций, обычаев или этнических практик. По согласованию с правительством за местными общинами могут быть признаны особые права, определены более широкие сферы ответственности перед обществом и механизмы совместного управления. Проблемы управления местными сообществами включают в себя определение полномочий, уточнения правовых вопросов и создания вертикальных связей для получения институциональной и финансовой поддержки.

4. Частное управление: Полномочия и ответственность принадлежат частным (негосударственным) собственникам: индивиды, группы лиц, бизнес структуры, некоммерческие организации. Основная проблема состоит в обеспечении механизмов экономического стимулирования и предоставления релевантной информации для достижения эффективного управления. А так же формирование новых государственных механизмов и социальных стимулов для организации обучения и сотрудничества.

Хотя ни один тип управления, в принципе, не превосходит другого, при сходных обстоятельствах результаты могут быть различны. Важно, что они также имеют тенденцию производить различные результаты собственного капитала. Справедливость связана с справедливую долю соответствующих расходов и выгод от сохранения и возможность участвовать в процессах принятия решений на основе права и прав человека каждый из которых зависит от того, кто имеет полномочия по принятию решений и ответственности и будет ли и каким образом эти были привлечены к ответственности.

Институт собственности природных ресурсов

Классические теории собственности предусматривают два основных ее вида:

1. Полная (включающая право владения, пользования и распоряжения, включая возможность отчуждения)
2. Ограниченная (зачастую ограниченная правами владения и распоряжения).

Однако, права собственности на природные ресурсы приобретают несколько более расширенную форму. Концепция собственника представляется не вполне уместной, так как актор будет обладать скорее совокупностью прав в отношении других субъектов, а не способностью владеть, пользоваться и распоряжаться собственностью по своему усмотрению. Кроме того, эти права могут быть солидарно распределены между другими участниками совместного управления. Разница между “владельцем”, пользователем и распорядителем будет зависеть от того, какие права они имеют по отношению к другим заинтересованным сторонам (Таблица 1).

Таблица 1

Сравнительная таблица прав владения и распоряжения природными ресурсами⁷

	Владелец (право отчуждения)	Собственник	Распорядитель	Уполномоченный пользователь	Авторизованный участник
Доступ	X	X	X	X	X
Пользование	X	X	X	X	
Управление	X	X	X		
Запрет доступа	X	X			
Отчуждение	X				

Для управления природными ресурсами, наиболее важным аспектом собственности является право принятия управленческих решений. Некоторые акторы могут свободно распоряжаться результатами своей деятельности, а за использование природных ресурсов в процессе своей деятельности, должна выплачиваться рента обществу или государству, которые и будут обладать правом принятия управленческих решений. Следовательно, в частной собственности может находиться только то, что создано актором и, соответственно, в отношении природных ресурсов, институт собственности представляет собой право вкладывать в природные ресурсы свой труд, с целью повышения ее продуктивности. Этим правом и вложенным в преобразование (сохранение) природных ресурсов усилий индивиды, негосударственные акторы, бизнес-сообщество, государства и должны свободно обмениваться.

Проблема собственности на природные ресурсы на глобальном уровне приобретает несколько иное значение — она начинает рассматриваться не как прерогатива внутренней политики того или иного государства, а как стратегически важная для всего мирового сообщества. В соответствии с этой политикой, отношение к природным ресурсам рассматривается с позиций удовлетворения жизненных потребностей всего человечества при соблюдении принципа заботы о благосостоянии будущих поколений и обеспечения сохранности окружающей среды. Развивается новая теория собственности на природные ресурсы, согласно которой они являются достоянием всего мирового сообщества. Однако, ключевой проблемой такого подхода будет являться неравномерность распределения природных ресурсов. Что приводит некоторых ученых к разработке концепций земельной ренты, которую обязаны платить богатые ресурсами страны менее обеспеченным. Что влечет за собой проблему

справедливости распределения дивидендов и затрат на уровне глобального сообщества.⁸

Институциональные формы взаимодействия акторов

Под влиянием трансформационных тенденций связанных с воздействием механизмов глобализации, децентрализации, все возрастающего распространения многоуровневых стратегий управления, рыночных инструментов регулирования и индивидуальных усилий, в последнее время стали формироваться альтернативные институциональные формы сотрудничества. Они представляют собой инновационные гибридные механизмы регулирования на основе условного разделения общественных ролей государства, бизнес структур (частных собственников) и общин. Ни одна организация или правительство не обладают достаточным авторитетом, знаниями и ресурсами для эффективного глобального управления ресурсами, например трансграничные водные ресурсы (см. подробнее⁹). Взаимозависимость заинтересованных сторон обуславливает необходимость взаимодействия. Сотрудничество, основанное на доверительных партнерских взаимоотношениях, становится важнейшим условием для конструктивного разрешения конфликтов.

На рисунке 1 представлена схема стратегического управления природными ресурсами:

- со-управление.
- государственно-частного партнерства,
- партнерство между рыночными акторами и общинами

В основу формирования представленной на рисунке схемы взаимодействия положен принцип достижения максимального управленческого эффекта за счет одновременного устранения недостатков, конкретного социального агента и опора на сильные стороны партнера.

⁷ Ostrom E. 2002. Type of goods and collective action. <http://www.bsos.umd.edu/umccc/ostrom.pdf>

⁸ Поздняков А.В. О равенстве прав на природные ресурсы <http://pozdnjakov.tut.su/Seminar/art97/a010197.html>

⁹ Environmental governance. Submitted to Annual Review of Environment and Resources. M.C. Lemos. стр. 13-14. http://www.cid.harvard.edu/events/papers/Agrawal_Envntal_Governance.pdf

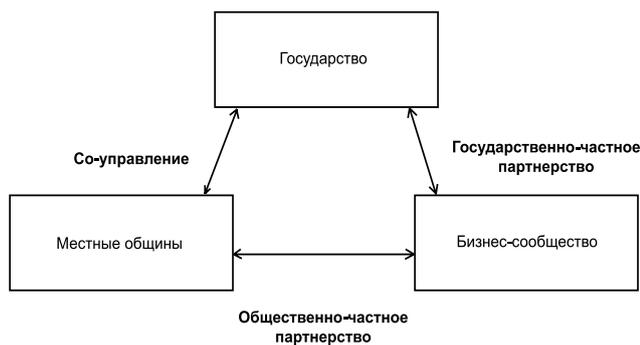


Рис. 1. Схема классификации управления природными ресурсами¹⁰

Участие бизнес структур во взаимодействии, направленно на устранение неэффективных последствия государственного регулирования, зачастую за счет введения конкурентных рыночных механизмов, а также формирования возможности получения большей доходности от использования природных ресурсов. Вовлечение общин в процесс управления направлено на получение выгод от использования информации о конкретном месте и времени, которая будет существенным подспорьем в процессе принятия ключевых решений, а так же в распределении прибыли от размещения природных активов. Увеличение степени вовлечения различных заинтересованных сторон и поддержка со стороны государственных органов может помочь в преодолении «дефицита демократии» и отсутствия легитимности, что напрямую связано с развитием рыночных инструментов регулирования. Кроме того, государственные структуры призваны формировать условия, в которых разрозненные социальные действия децентрализованных общин и участников рынка могут стать более последовательными и соответственно более эффективными.

Каждая из сторон является инициатором совместных действия, по крайней мере с одним из участников. Такая схема позволяет проиллюстрировать динамичный и быстро меняющийся характер современного управления ресурсами.

Мобилизация усилий индивидов, которая первоначально составляла ядро рыночно-ориентированных инструментов, в настоящее время получает все большее распространение. Современные стратегии соуправления, в отличие от своих исторических предшественниц, сосредоточили свое внимание на изучении информации по каналам обратной связи о реакции индивидов на управление. Такая агрегация и анализ индивидуальных

предпочтений, позволяет выявить условия добровольного сотрудничества и согласовать их с целями децентрализованного управления. Акцент на добровольном сотрудничестве побудил некоторых ученых сформировать стратегии «управления без правительств».¹¹ Учитывая, степень вовлечения личных интересов индивидов в новые стратегии управления, разумно сделать вывод, что в основу распространяющейся тенденции реструктуризации побуждений и отношений акторов разных уровней к формированию механизмов управления ресурсами положены принципы вовлечения гражданского общества, использования рыночного регулирования и механизмов самоорганизации. Аналогичная схема присуща для государственно-частной кооперации и общественно-частного партнерства.

Ограничения и проблемы децентрализации и стратегий многоуровневого управления природными ресурсами

Формирование и вовлечение в процессы управления природными ресурсами новых акторов, способных решать экологические проблемы имеет огромные последствия, не все из которых получили легкое признание в научной среде. Некоторые исследователи процессы расширения государственно-частного и общественно-частного партнерства охарактеризовали как движение в сторону увеличения дефицита демократии и создание более высокого уровня диспропорции в распределении природных ресурсов. Субъекты имеющие возможность более широкого доступа и исследования этих новых механизмов, скорее всего, получают больше пользы от их внедрения. Другие ученые выражают значительную озабоченность по поводу вовлечения участников рынка в более радикальные механизмы управления, которые могут привести, по словам Ливермана, к превращению природы в товар¹². Значительное увеличение эффективности использования природных ресурсов эквивалентно более высоким темпам добычи, и, таким образом, затрагивает вопросы благосостояния будущих поколений.

По мнению других, особенно приверженцев радикальных течений политэкономии, нет ничего нового в глобальном управлении ресурсами, а, скорее, предполагаемые новые механизмы представляют собой следующий этап естественного процесса эволюции традиционных политических режимов, так как аутсай-

¹⁰ Environmental governance. Submitted to Annual Review of Environment and Resources. M.C. Lemos. стр.13-14. http://www.cid.harvard.edu/events/papers/Agrawal_Envntal_Governance.pdf

¹¹ Rhodes RAW. 1996. The new governance: Governing without government. Political Studies 44: 652

¹² Liverman D. 2004. Who governs, at what scale, and at what price? Geography, environmental governance, and the commodification of nature. Annals of the Association of American Geographers 94: 734-738 <http://environment.arizona.edu/diana-liverman/publications>

деры и не обладающие реальной политической властью группы по-прежнему мало вовлечены в процесс управления, несмотря на увеличение включения субъектов гражданского общества (см. подробнее¹³). Основное отличие современных моделей глобального управления природными ресурсами от теории режимов заключается в отводимой членам глобального гражданского общества роли добровольной социальной трансграничной ассоциации, расположенной между индивидами и государствами. Тем не менее, Форд¹⁴ утверждал, что риторика социетального участия, представленная в докладе Брундтланда, не сильно повлияла на политику режимов, поскольку она не смогла демократизировать сам процесс переговоров. Следовательно, новые формы глобального управления ресурсами, не являются фундаментальной трансформацией, и их можно рассматривать только как отражение существующего распределения власти, несмотря на появление новых игроков. В действительности, глобальное управление ресурсами представляется встроенным в неолиберальную политическую экономику, которая является гегемоном в нео-Граммши смысле, когда отношения, основанные на доминирующей силе, поддерживаются как согласием, так и принуждением. В этом смысле, управление ресурсами, является частью глобальных корпоративных интересов, направленных на достижение экономической глобализации и регулировании деятельности, как НПО, так и национальных государств (см. подробнее¹⁵). Корпоративные интересы и многосторонние организации могут контролировать и структурировать природоохранную деятельность для легитимизации своей модели развития. Эти доминирующие интересы придают больший вес аспектам решений проблем в новых инструментах, не влияя на улучшение неравного соотношения власти, которое «новая» система также продолжает сохранять. В этой связи, акторы ответственные за сокращение ресурсов, определяют положения их охраны. «Управление снизу» представленное ролью социальных движений и протестов против ТНК, ВТО и МВФ единственные отчетливые отзывы в настоящее время, несмотря на риск кооптации¹⁶.

¹³ Dauvergne P. 2005. Handbook of Global Environmental Politics http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/dauvergne/Hbk_Global_Environ_Politics_Ch2.pdf

¹⁴ Ford LH. 2003. Challenging Global Environmental Governance: Social Movement Agency and Global Civil Society. Global Environmental Politics 120-134 <http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/152638003322068254?journalCode=glep>

¹⁵ Falkner R. 2003. Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links. Global Environmental Politics стр.: 72-87 http://personal.lse.ac.uk/Falkner/_private/Private%20Environmental%20Governance%202003.pdf

¹⁶ Dauvergne P. 2005. Handbook of Global Environmental Politics

Горизонтальные сети управления, включающие более широкий ареал социальных акторов, характеризуются необходимостью получения гарантий согласия со стратегическим выбором игроков, обладающих правом вето, «голос» или «выход» которых могут подвергнуть опасности общественное движение. Привилегированные права участия для «элитных» акторов, позволяют снизить риск использования ими права вето или каким-либо другим способом препятствовать процессу принятия решений. Легитимность горизонтальных сетей основана на их работоспособности, тогда как компромисс считают приемлемым ради получения «большого блага». Однако вряд ли это может послужить оправданием законности. Более того, простое включение большего числа социальных партнеров не обязательно делает системы управления более демократичными. Сторонники новых форм управления утверждают, что даже если эти подходы характеризуются дефицитом демократии, они не хуже традиционной представительной демократии¹⁷. Однако, критики указывают на их не соответствие нормативной модели выборной демократии, справедливость которой основывается на равноправном участии всех заинтересованных сторон. Наконец, непрозрачность процессов управления сетями может служить препятствием для общественности в определении и оценке деятельности специальных агентов, например экспертов, которые играют важную роль в постановке соответствующих вопросов и выработке планов действий. Например, в случае возникновения конфликтных или кризисных ситуаций преобладание «менее демократичной» экспертной политики представляется оправданным, в связи со срочностью и серьезностью проблемы.

Новый взгляд на Новые вызовы новыми персоналиями, возможно, явит миру новые и эффективные решения. «В 2009 году госсекретарь США Хиллари Клинтон на слушаниях сената выдвинула концепцию «умной силы». В Январе 2010 г. Верховный представитель ЕС по внешней политике и безопасности Катрин Эштон 11 января на слушаниях Европарламента заявила, что она верит в «тихую дипломатию». Идеи «тихой дипломатии» и «умной силы» принадлежат двум женщинам-политикам, которые представляют интересы самых развитых мировых экономических субъектов ЕС и США. Этот факт свидетельствует о том, что в изменчивом мире

http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/dauvergne/Hbk_Global_Environ_Politics_Ch2.pdf

¹⁷ Papadopoulos Y. 2006. Conceptualising Accountability in Network and Multi-Level Governance: <http://www.unil.ch/webdav/site/iepi/users/epibiri1/public/papadopoulos8.pdf>

глобальные реформы заставляют страны Запада переосмысливать свою внешнюю политику и «безмолвно» пересматривать некоторые курсы»¹⁸.

«Синергетика и комбинаторика представляются наиболее эффективными в поиске структуры и идеологических ключей при создании новых Международных Политических Систем»¹⁹».

«Мы поддерживаем тезис о непрерывности Мировой Системы. Нашей целью является замена евроцентристской истории и общественной науки более человекоцентристской и в конечном итоге также экоцентристским подходом. Нашей ведущей идеей является непрерывная история и развитие «a single world system» в Афро-Евразии, по крайней мере, в течение 5000 лет»²⁰.

Библиография:

1. Поздняков А.В. О равенстве прав на природные ресурсы <http://pozdnyakov.tut.su/Seminar/art97/a010197.html>
2. Лебедева М.М. Мировая политика. – М., 2007. Стр. 246-255
3. Цыганков П.А. Теория международных отношений: Учебное пособие — М.: Гардарики, 2005.- 590с. Стр.175.
4. Рамонова М.А. Современные трансформации международных политических систем в глобализирующемся мире// Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки, МГУ, 2010
5. ANDRE GUNDER FRANK AND BARRY K. GILLS WORLD-SYSTEM HISTORY: THE SOCIAL SCIENCE OF LONG-TERM CHANGE Edited by Robert A. Denemark, 2000 This book is dedicated to all those who ask difficult questions. New York, NY 10001. перевод Рамонова М.А.
6. Lemos M.C., 2006. Environmental governance. Submitted to Annual Review of Environment and Resources. http://www.cid.harvard.edu/events/papers/Agrawal_Envntal_Governance.pdf
7. Hutchcroft PD. 2001. Centralization and decentralization in administration and politics: Assessing territorial dimensions of authority and power. Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions 14: 23-53. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0952-1895.00150/abstract>
8. GEM-CON-BIO Technical Report Ecosystem Governance in Europe.2006 http://www.gemconbio.eu/downloads/report_on_governance_types_and_ecosystem_management_characteristics_CTMIUCN.pdf
9. Ostrom E. 2002. Type of goods and collective action. <http://www.bsos.umd.edu/umccc/ostrom.pdf>
10. Rhodes RAW. 1996. The new governance: Governing without government. Political Studies 44: 652
11. Rosenau James N. Governance, Order, and Change in World Politics // James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (eds.), Governance without Government: Order and Change in World Politics (New York: Cambridge University Press, 1992).
12. Liverman D. 2004. Who governs, at what scale, and at what price? Geography, environmental governance, and the commodification of nature. Annals of the Association of American Geographers 94: 734-738. <http://environment.arizona.edu/diana-liverman/publications>
13. Dauvergne P. 2005. Handbook of Global Environmental Politics http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/dauvergne/Hbk_Global_Environ_Politics_Ch2.pdf
14. Ford LH. 2003. Challenging Global Environmental Governance: Social Movement Agency and Global Civil Society. Global Environmental Politics 120-134. <http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/152638003322068254?journalCode=glep>
15. Falkner R. 2003. Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links. Global Environmental Politics стр.: 72-87. http://personal.lse.ac.uk/Falkner/_private/Private%20Environmental%20Governance%202003.pdf
16. Papadopoulos Y. 2006. Conceptualising Accountability in Network and Multi-Level Governance. <http://www.unil.ch/webdav/site/iepi/users/epibiri1/public/papadopoulos8.pdf>
17. <http://russian.cri.cn/841/2010/01/13/1s321500htm>

¹⁸ <http://russian.cri.cn/841/2010/01/13/1s321500htm>.

¹⁹ Рамонова М.А. Современные трансформации международных политических систем в глобализирующемся мире// Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки, МГУ, 2010.

²⁰ ANDRE GUNDER FRANK AND BARRY K. GILLS WORLD-SYSTEM HISTORY: THE SOCIAL SCIENCE OF LONG-TERM CHANGE Edited by Robert A. Denemark, 2000 This book is dedicated to all those who ask difficult questions. New York, NY 10001. перевод А.М.Рамоновой.

References (transliteration):

1. Pozdnjakov A.V. O ravenstve prav na prirodnye resursy <http://pozdnjakov.tut.su/Seminar/art97/a010197.html>
2. Lebedeva M.M. Mirovaja politika. – M., 2007. Str. 246-255
3. Cygankov P.A. Teorija mezhdunarodnyh otnoshenij: Uchebnoe posobie — M.: Gardariki, 2005.- 590s. Str.175.
4. Ramonova M.A. Sovremennye transformacii mezhdunarodnyh politicheskikh sistem v globalizirujuwemsja mire// Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 12. Politicheskie nauki, MGU, 2010
5. ANDRE GUNDER FRANK AND BARRY K. GILLS WORLD-SYSTEM HISTORY: THE SOCIAL SCIENCE OF LONG-TERM CHANGE Edited by Robert A. Denemark, 2000 This book is dedicated to all those who ask difficult questions. New York, NY 10001. perevod Ramonova M.A. http://www.cid.harvard.edu/events/papers/Agrawal_Envntal_Governance.pdf
6. Lemos M.C., 2006. Environmental governance. Submitted to Annual Review of Environment and Resources. http://www.cid.harvard.edu/events/papers/Agrawal_Envntal_Governance.pdf
7. Hutchcroft PD. 2001. Centralization and decentralization in administration and politics: Assessing territorial dimensions of authority and power. Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions 14: 23-53. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0952-1895.00150/abstract>
8. GEM-CON-BIO Technical Report Ecosystem Governance in Europe.2006 http://www.gemconbio.eu/downloads/report_on_governance_types_and_ecosystem_management_characteristics_CTMIUCN.pdf
9. Ostrom E. 2002. Type of goods and collective action. <http://www.bsos.umd.edu/umccc/ostrom.pdf>
10. Rhodes RAW. 1996. The new governance: Governing without government. Political Studies 44: 652
11. Rosenau James N. Governance, Order, and Change in World Politics // James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (eds.), Governance without Government: Order and Change in World Politics (New York: Cambridge University Press, 1992).
12. Liverman D. 2004. Who governs, at what scale, and at what price? Geography, environmental governance, and the commodification of nature. Annals of the Association of American Geographers 94: 734-738. <http://environment.arizona.edu/diana-liverman/publications>
13. Dauvergne P. 2005. Handbook of Global Environmental Politics http://www.politics.ubc.ca/fileadmin/user_upload/poli_sci/Faculty/dauvergne/Hbk_Global_Environ_Politics_Ch2.pdf
14. Ford LH. 2003. Challenging Global Environmental Governance: Social Movement Agency and Global Civil Society. Global Environmental Politics 120-134. <http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/152638003322068254?journalCode=glep>
15. Falkner R. 2003. Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links. Global Environmental Politics str.: 72-87. http://personal.lse.ac.uk/Falkner/_private/Private%20Environmental%20Governance%202003.pdf
16. Papadopoulos Y. 2006. Conceptualising Accountability in Network and Multi-Level Governance. <http://www.unil.ch/webdav/site/iepi/users/epibiril/public/papadopoulos8.pdf>
17. <http://russian.cri.cn/841/2010/01/13/1s321500htm>