



взаимодействия государственного сектора и внешней среды. Ключевое значение в процессе сотрудничества приобретают согласие и договор, которые позволяют выработать решения по общим актуальным вопросам.

Многообразие общественных интересов вызывает к жизни именно сетевые типы организации и взаимодействия. Сетевая модель расширяет права «меньшинства» на участие в политике, что труднодостижимо при иерархических структурах.

Примечания

- ¹ См.: Тоффлер Э. Третья волна. М., 2004. С. 266.
- ² Начисон Э., Пескин Д. Новейшие СМИ меняют глобальное общество // <http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0306/ijgr/peskin.htm>.
- ³ См.: Хантингтон С. Третья волна: Демократизация в конце XX века. М., 2003. 367 с.

УДК [327.7:349.6] (470+571)

ТНК КАК СУБЪЕКТ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

И.В. Бирюлин

Саратовский государственный университет,
кафедра политических наук
E-mail: Tusy2007@yandex.ru

В статье рассмотрены основные направления влияния ТНК в условиях глобализации мира на экологическую политику России. Акцент сделан на влиянии зарубежных и отечественных ТНК на формирование экологической политики и экологическую ситуацию в стране. Проанализированы позитивные и негативные стороны влияния, выделены перспективы развития экологической политики в России.

Ключевые слова: экологическая политика, глобализация, транснациональные корпорации.

Transnational Corporations (TNC) as Subject on Formation of the Ecological Policy of Russia Conditions of Globalization

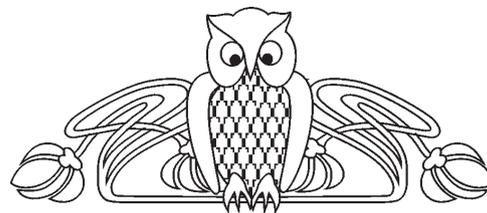
I.V. Birulin

The article deals with basic trends of influence of TNC on the ecological policy of Russia under conditions of the world globalization. The emphasis is made on the role of foreign and home TNC in the formation of the ecological policy and the ecological situation in Russia. The author analyses its positive and negative effects, points out perspective trends of the development of the ecological policy in Russia.

Key words: ecological policy, globalization, transnational corporations.

Сегодня становится очевидным, что в современном мире, активно интегрирующемся по всем направлениям развития человечества (экономика, политика, культура), национальные государства

- ⁴ The Christian Science Monitor. Global spread of democracy stalled // <http://www.csmonitor.com/2007/1121/p01s02-usgn.html>
- ⁵ Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке // <http://www.un.org/russian/conferen/millennium/2000-6.htm>
- ⁶ Роль структур гражданского общества в диалоге Россия – ЕС // <http://www.rusintercenter.ru/?lang=ru&text=16>
- ⁷ Шабров О.Ф. Разнообразие как фактор эффективности государственного управления // <http://shabrov.info/Statji/raznoobr2.htm>
- ⁸ Сморгунов Л.В. Электронное правительство, менеджмент знания и административные реформы // <http://politex.info/content/view/59/40/>
- ⁹ См.: Сморгунов Л.В. Способности государства и критика концепции электронного правительства // Интернет и современное общество: Тр. X Всерос. объединённой конф. СПб., 2007. С. 38.



уже не являются единственными политическими субъектами, влияющими на формирование мировой политики. Наряду с традиционными политическими субъектами, такими как государство и политические партии, весомое влияние оказывают новые политические субъекты: ТНК, ВТО и МВФ, ООН, МНПО и МПО, Интернет, антиглобализм, возникшие в процессе глобализации и во многом повлиявшие на их формирование. Рассмотрим влияние экономических процессов глобализации на формирование экологической политики России, в частности, воздействие транснациональных корпораций (ТНК) как основных действующих лиц экономических процессов глобализации мира. На наш взгляд, процессы глобализации – мощный фактор влияния на мировые экологические проблемы. В этой связи ТНК как крупнейшие субъекты данных процессов, концентрирующие свои мощности преимущественно в странах периферии, являются ключевыми игроками, определяющими экологическую политику в различных регионах планеты.

Особенности положения России после 1991 г., заключающиеся в неготовности политической элиты¹ и экономики, которая грабительскими методами переделывалась из плановой в рыночную, а также общества в целом к процессам глобализации, определили все дальнейшее развитие экологической политики страны. В этих условиях ТНК, поначалу не доверявшие «новой» России, после нескольких лет изучения поняли, что наша страна готова стать «Новой землей» для западных



инвестиций. Во многом правительство времен Б.Н. Ельцина шло на уступки западным инвесторам, лишь бы привлечь иностранные капиталы. По сути, Россия встала на путь развивающихся государств. Естественно, в такой сложной политико-экономической обстановке экологическая тема отошла на второй план, во многом благодаря ТНК. На наш взгляд, на протяжении 90-х гг. и до сих пор экологическая политика России во многом зависит от экологической практики транснациональных корпораций. Наше предположение подтверждает экологическая политика государства на протяжении всего постсоветского периода, которая фактически проводилась, подстраиваясь под нужды становления новой экономики.

В период 1990-х гг. произошло дерегулирование экологических аспектов деятельности отечественных и зарубежных компаний. Независимое природоохранное ведомство, созданное в 1988 г., – Государственный комитет СССР по охране природы – неоднократно реформировалось и преобразовывалось, а его функции упразднились. В конечном итоге в мае 2000 г. Государственный комитет РФ по окружающей среде был упразднен, также был упразднен Федеральный экологический фонд. Часть функций бывшего Госкомэкологии перешла к Министерству природных ресурсов (МПР). Таким образом, функции экологического надзора были переданы органу власти, ответственному за лицензирование природопользования. Это создало в МПР определенный конфликт интересов, поскольку данное ведомство отвечает также и за лицензирование геологоразведки и добычи природных ресурсов. Лицензионные платежи за природопользование многократно превышают экологические, поэтому в целях исполнения бюджета отзыв лицензий на основании экологических нарушений может представляться МПР нецелесообразным. Еще 10 из 28 функций бывшего Госкомэкологии в ходе административной реформы не были закреплены ни за одним органом власти².

В России за последние годы регулирующая – стимулирующая функция практически сошла на нет. В 1990-е гг. «экологические платежи», вносимые компаниями, впоследствии перенаправлялись в экологические фонды и в значительной степени расходовались на решение экологических проблем предприятий. Однако в связи с вышеупомянутым упразднением экологических фондов в 2001 г. исчезла и экологическая направленность этих платежей, а их стимулирующая – регулирующая функция фактически была заменена фискальной. Поэтому местные власти зачастую рассматривают их как источник доходов. Вполне вероятно, что именно под воздействием частных компаний Федеральный закон «О плате за негативное воздействие на окружающую среду», который вновь призван вернуть платежам за загрязнение стимулирующую функцию, так и не был принят³. Однако даже в случае успешного межведом-

ственного согласования принятие экологического кодекса, скорее всего, будет происходить по частям и сильно растянется во времени, так как по большому счету оно не выгодно промышленным компаниям.

Ослабление экологического регулирования в России выразилось и в принятии в июне 2001 г. поправок к закону «Об охране окружающей природной среды», позволяющих ввозить в страну отработавшее ядерное топливо. Так, суда с урановыми «хвостами» из Европы в Россию можно назвать уже рейсовыми. С 1996 г. только по контрактам с германо-британо-нидерландской компанией «Urenco» к нам доставлено, по данным экспертов, около 100 тыс. т отвалного гексафторида, который образуется при обогащении урана. Срок контракта заканчивается в 2009 г. К этому времени, оценочно, в Санкт-Петербург и далее от этой компании придут еще не менее 20 тыс. т ядерных отходов. Контракт с французской компанией «Eurodif» заключен до 2014 г.⁴ Сегодня Россия единственная страна в мире, принимающая в промышленных масштабах зарубежные «хвосты» на свою территорию. Согласно контрактам с указанными компаниями обратно в дообогащенной форме им возвращается всего 10%, а 90% просто остается в России. Отдельного внимания заслуживает вопрос об экологическом регулировании в рамках соглашений о разделе продукции (СРП). Именно в этом формате прямые иностранные инвестиции приходят в развивающиеся государства и страны с переходной экономикой, имеющие сырьевые ресурсы в труднодоступных районах. В России в 2005 г. функционировало два из трех заключенных СРП – «Сахалин-1», и «Сахалин-2». Одним из пунктов СРП является то, что все условия проекта оговариваются государством и инвесторами только при заключении СРП и впоследствии режим хозяйствования на месторождении, прежде всего налоговый, не может быть изменен в худшую для инвестора сторону. На практике это означает, что при совершенствовании природоохранного законодательства и изменении системы экологического налогообложения новые положения сложно распространить на проекты СРП, которые, как правило, оказывают огромное негативное воздействие на окружающую среду⁵.

Тем не менее И.В. Герасимчук считает, что экологическое дерегулирование в России в конце 1990 – середине 2000-х гг. не являлось стимулом увеличения объемов прямых иностранных инвестиций⁶. Но не исключено, что под его воздействием иностранные инвесторы стали более склонны к выбору России в качестве объекта вложений в «экологически грязные» отрасли. Из крупных «зрелых» международных ТНК в Россию в 1990-х гг. пришли преимущественно компании нефтяной отрасли (Shell, ExxonMobil, Total, Hydro), пищевой промышленности (Coca cola и др.) и бытовой химии (Procter & Gambel). В 90-е гг. развитие деятельности для этих компаний



зачастую характеризовалось нарушением законодательства. Как правило, нарушения российского экологического законодательства, особенно в части получения заключения экологической экспертизы, характерны для иностранных компаний, замеченных в нарушениях природоохранных требований и в других странах, в том числе в странах происхождения. Это относится, например, к уже упоминавшимся нефтегазовым корпорациям Shell, ExxonMobil и Total, экологические иски к которым регулярно предъявляются в самых разных странах мира⁷. Нарушения экологического законодательства России иностранными инвесторами наблюдались и в 2000-е гг. Например, в октябре 2005 г. Росприроднадзор выдал предписание о приостановке строительства в Рузском районе Московской области завода корейской ТНК LG в связи с нарушениями природоохранных законодательства и об остановке работы фабрики кондитерского концерна Perfetti Van Melli в Истринском районе Подмосковья⁸.

Не стоит забывать и о российских ТНК, сформировавшихся за этот период и активно действующих как на внутреннем, так и на внешнем рынке. Среди отечественных компаний реальной международной конкурентоспособностью в настоящее время обладают лишь те компании, которые заняты в экспортно-ориентированном сырьевом секторе, производством военной техники и вооружений, выпуском уникального современного технологического оборудования, разработкой новых товаров и материалов. Однако их позиции на мировом рынке не столь прочны, как позиции ведущих транснациональных корпораций мира. В России процесс формирования ТНК, хотя и находится в начальной стадии, тем не менее протекает весьма динамично. Российские компании начали создаваться на базе финансово-промышленных групп (ФПГ) с целью более эффективного воспроизводства и обращения финансового, промышленного и торгового капитала, его накопления, концентрации и инвестирования в приоритетные отрасли российской экономики. Кроме того, отечественные компании призваны способствовать повышению конкурентоспособности основных отраслей экономики, восстановлению хозяйственных связей и развитию экспортного потенциала страны. В начале 2000 г. в государственный реестр ФПГ России было внесено 90 финансово-промышленных групп⁹. По мнению экспертов, при нынешнем уровне экономического развития оптимальным для России является существование около 130–150 финансово-промышленных групп.

Многие ФПГ уже сегодня по таким показателям, как объем продаж, стоимость рыночной капитализации и количество занятых, (около десятка компаний, к примеру Газпром, ЛУКОЙЛ, СИДАНКО, «Российский алюминий», Энергомашкорпорация, Связинвест, Ростелеком), могут быть отнесены к разряду транснациональных кор-

пораций. Нетрудно заметить, что большинство из этих корпораций заняты экспортом природных ресурсов, а не производством высокотехнологичных изделий. Тенденция превращения в крупнейший сырьевой придаток для западных стран весьма опасна для России. Кроме того, как было замечено выше, компании не очень заинтересованы в «экологизации» первичной переработки сырья.

В ходе анализа влияния иностранных ТНК и процессов глобализации на экологическую политику и экологию в целом нами была замечена схожесть политики отечественных и иностранных ТНК. Мы предлагаем выделить два периода развития как экономической, так экологической политики со стороны Правительства Российской Федерации и ТНК в целом. Первый период с 1991 по 2003 г. включает в себя общие черты политики отечественных и иностранных ТНК, выражающиеся в частых нарушениях экологического законодательства, нежелании модернизации своих мощностей, ориентации на добычу и вывоз сырья первичной обработки. Но существует коренное различие в причинах такой не экологичной политики. Импортерные корпорации, будучи не уверены в долгосрочных перспективах развития своего бизнеса в России, с еще не устоявшимися политическими структурами, желали только одного – на как можно более выгодных условиях постараться урвать столько, сколько успеют. Тогда как перед нашими ФПГ (будущие ТНК) стояла задача выхода на мировой рынок, создания мощных корпораций внутри страны, способных конкурировать с мировыми лидерами. По сути, Россия шла по пути развивающихся стран, где развитые страны предпочитают размещать свои «грязные» производства, а собственным отраслям не хватает экономических мощностей для экологического развития. Второй период с 2003 г. по настоящее время характеризуется стабилизацией политико-экономической ситуации в стране, способствующей смене экологической политики ТНК как иностранных, так и отечественных. Примечательно, что причины, побудившие корпорации пойти на курс экологизации своих производств, различны. Так, иностранные корпорации, за это время окрепшие на российском рынке, стали рассматривать Россию как стратегического партнера. Кроме того, в нашу страну стали приходить ТНК более крупные и зрелые, чем в 90-е гг., уже со сформировавшейся экологической политикой, конкурентоспособные за счет более экологически чистых товаров. В этих условиях корпорациям приходится подтягивать свои производства до конкурентоспособной экологичной составляющей. Причины, побудившие отечественные ТНК встать на путь экологизации производства: во-первых, экологическая конкурентоспособность; а во-вторых, желание стать членами Всемирной торговой организации, раскрывающей возможности выхода на мировые торговые площадки, в свою очередь требующее прежде всего внедре-



ния в российское законодательство стабильных, предсказуемых правил игры и единых подходов в применении механизмов регулирования внешнеэкономической деятельности.

Приведем конкретные примеры. Так, после заключения сделки по образованию «ТНК-ВР» на охрану труда, промышленную безопасность и охрану окружающей среды по пятилетнему плану на 2003–2007 гг. было потрачено 1,7 млрд долл. США без учета экологической составляющей расходов на проекты, которые развиваются «с нуля» в соответствии с совершенно новыми природоохранными требованиями. «ТНК-ВР» осуществила разработку новых экологических корпоративных стандартов, которые приближают экологическую практику компании к практике ВР в других странах. Основными задачами компании на 2003–2005 гг. были борьба с утечками из трубопроводов, повышение уровня утилизации попутного газа и очистка месторождений от загрязнения, накопленного за прошлые десятилетия хозяйствования (то есть еще с советских времен)¹⁰. В некоторых сферах, например, по требованиям к фрахтуемым танкерам корпоративные экологические стандарты «ТНК ВР» оказываются жестче действующего российского законодательства.

Таким образом, глобализация мировых процессов неизбежно влияет на развитие Российской Федерации в целом и экологическую политику в частности. Мы выделяем позитивное и негативное влияние, первое проявляется в следующих тенденциях: во-первых, иностранные ТНК привносят свою экологическую практику, что вынуждает отечественные компании развивать свою экологическую политику для повышения конкурентоспособности; во-вторых, желание России вступить в ВТО также оказывает положительный эффект на экологическую политику России, в частности на пересмотр экологического законодательства в силу влияния на него международного экологического права, зачастую более качественного; в-третьих,

иностранные инвестиции, поступающие в российскую промышленность, требуют экологических страховок от пагубного воздействия промышленности и в случаях аварийных ситуаций, что в свою очередь отчасти страхует саму природу от бездействия в непредвиденных ситуациях; в-четвертых, процессы глобализации объединяют различные политики государств, в том числе и в вопросе защиты экологии планеты, это отражается на экологической политике, в том числе и России, стремящейся занять достойное место в мире. Негативное влияние выражается в том, что в кратко- и среднесрочной перспективе иностранные инвестиции в Россию будут по-прежнему связаны с увеличением нагрузки на окружающую среду. Сценарии развития ситуации в отношении экологических последствий деятельности ТНК в России в значительной степени зависят от действий отечественной законодательной и исполнительной власти в сфере природоохранного регулирования, а также от макроэкономической и политической обстановки в стране.

Примечания

- 1 См.: Федоров Ю. // Pro et Contra. 1999. Т. 4, № 4. С. 22.
- 2 См.: Панда Times. 2005. Октябрь.
- 3 См.: Экономическая политика Федерального Центра. 2002. № 399. 3–9 июня. С. 6.
- 4 См.: Ярошинская А. // Экология и жизнь. 2008. № 5. С. 22.
- 5 См.: Коммерсант Daily. 2005. 22 марта. С. 20.
- 6 См.: Герасимчук И.В. // Экологический вестник России. 2008. Май. С. 7.
- 7 Там же. С. 10.
- 8 См.: Коммерсант Daily. 2005. 26 окт.
- 9 См.: Бюллетень иностранной и коммерческой информации. 1998. № 143. С. 4.
- 10 См.: Панда Times. 2005. Июнь. С. 7.

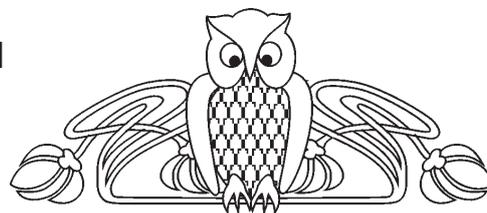
УДК 342.5

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Н.Н. Юрченко

Кубанский государственный университет, Краснодар
кафедра госполитики и госуправления
E-mail: nnyurchenko@mail.ru

В статье идёт речь о проблемах и противоречиях реформирования административной системы в современной России. Анализируются плюсы и минусы различных концепций государственного управления в контексте административной реформы. Особое



внимание уделяется проблеме эффективности функционирования административного механизма и необходимости создания взаимодополняющих теоретических моделей государственного управления.

Ключевые слова: политология, государственное управление, административная реформа, модели эффективности государственного управления.