

Управление в сфере устойчивого развития в арктических регионах

(обзор международных подходов и исследований)*

Тулаева С. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; tulaeva-sa@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье сделан обзор исследований, посвященных институтам управления в сфере устойчивого развития арктических регионов. В работе освещаются такие общие подходы к анализу устойчивого развития, как концепция адаптивного управления и теория устойчивости социально-экологических систем. Рассматриваются международные институты управления, которые работают в Арктике. Отдельное внимание уделяется Арктическому совету и ограничениям, с которыми связана его работа. Также в статье описываются негосударственные институты управления в сфере устойчивого природопользования и в социальной сфере. Более подробно рассказывается о таких институтах, как морская сертификация MSC, которая получила широкое распространение в Арктике, а также о соглашениях о распределении благ, которые заключаются между добывающими компаниями и коренными народами, проживающими в Арктике. В заключение обсуждается эффективность описанных институтов в контексте достижения целей устойчивого развития.

Ключевые слова: Арктика, устойчивое развитие, управление в Арктике

Для цитирования: Тулаева С. А. Управление в сфере устойчивого развития в арктических регионах (обзор международных подходов и исследований) // Управленческое консультирование. 2022. № 2. С. 110–122.

Sustainable Development Governance in the Arctic Regions (Review of International Approaches and Research)

Svetlana A. Tulaeva

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPa), Saint-Petersburg, Russian Federation; tulaeva-sa@ranepa.ru

ABSTRACT

The article provides an overview of studies devoted to governance in the field of sustainable development of the Arctic regions. The work highlights such general approaches to the analysis of sustainable development as the concept of adaptive governance and resilience theory. Global governance institutions that operate in the Arctic are considered. Particular attention is paid to the Arctic Council and the constraints connected with its work. The article also describes non-state governance in the field of natural resources management and social sphere. Special attention is paid to the marine certification system (MSC), which has become widespread in the Arctic, as well as the benefit sharing arrangements between extractive companies and the Indigenous people of the North. In conclusion, the efficiency of the governance institutions is discussed in the context of achieving sustainable development goals.

Keywords: Arctic, sustainable development, Arctic governance

For citing: Tulaeva S. A. Sustainable Development Governance in the Arctic Regions (Review of International Approaches and Research) // Administrative consulting. 2022. N 2. P. 110–122.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Фонда развития научных исследований и прикладных разработок СЗИУ РАНХиГС.

Введение

Тема Арктики, а также связанные с ней возможности и риски для устойчивого развития стали одной из наиболее дискутируемых в России и в мире. Обсуждение проблем арктических регионов связано с такими вопросами, как климатические изменения, сохранение биоразнообразия, увеличение прозрачности работы промышленных компаний, сохранение культуры и быта коренных жителей Арктики, развитие разнообразных направлений экономической деятельности в арктических регионах, позволяющих повысить уровень жизни местного населения. В условиях интенсивного промышленного освоения, развития глобального рынка, социальных трансформаций наиболее остро встает вопрос об устойчивом развитии этих территорий [8; 29].

Под устойчивым развитием понимают баланс между экологическими, экономическими и социальными аспектами жизни общества [24]. В то же время представляется важным обратить внимание на четвертый, ключевой, аспект устойчивого развития — это наличие эффективных институтов, позволяющих поддерживать этот баланс. Для того чтобы справляться с подобными экономическими, экологическими, политическими вызовами, арктическим государствам приходится разрабатывать и использовать различные практики управления, которые бы обеспечивали большую гибкость и управляемость. Особое внимание здесь приходится уделять столкновению интересов глобальных и локальных акторов, соотношению экономических, экологических и социальных приоритетов в обществе, а также использованию локального потенциала для противостояния глобальным вызовам [25]. Решение вышеназванных проблем требует использования не только государственных, но и международных институтов управления. В данной работе будет сделан обзор исследований, посвященных институтам управления устойчивым развитием в арктических регионах, а также особенностям их институционализации в арктических государствах. Анализ этих институтов наиболее часто осуществляется через теоретические концепции, которые носят междисциплинарный характер и позволяют зафиксировать сложность происходящих в Арктике социальных, экономических и экологических трансформаций. Работа состоит из следующих частей:

- обзор основных подходов, используемых при анализе управления в сфере устойчивого развития;
- обзор исследований, посвященных управлению в сфере устойчивого развития в Арктике;
- обзор исследований, посвященных управлению в сфере устойчивого природопользования арктических территорий;
- обзор исследований, посвященных управлению в сфере устойчивого социального развития арктических территорий;
- обзор дискуссии в отношении эффективности существующих институтов управления в сфере устойчивого развития.

Общие подходы к анализу устойчивого развития: теория упругости социально-экологических систем (resilience theory) и теория адаптивного управления (adaptive governance)

Среди общих теоретических подходов, используемых при изучении управления в сфере устойчивого развития арктических территорий, заметное место занимают теория упругости социально-экономических систем и теория адаптивного управления. Парадигма упругости (resilience approach) возникла в экологической науке, а затем оттуда переключивалась в общественные науки [10; 39]. Она сфокусирована на анализе способности экологических и социальных систем приспосабливаться

к изменениям в окружающей среде. Под упругостью социально-экологических систем подразумевается их способность реагировать на внешние вызовы и сохранять свои основные характеристики (структуру, функции, идентичность, связи) в условиях изменяющейся среды [9; 28]. Возможность социально-экологической системы противостоять внешним вызовам связана с развитием ее адаптивных способностей (*adaptive capacities*) [4]. Они определяются уровнем знания, развитием инфраструктуры, наличием материальных ресурсов, готовностью к коллективному обсуждению и самоорганизации. Это может включать в себя комбинирование традиционного знания с научным, проведение различных тренингов для сообщества, развитие социальной инфраструктуры, распространение разнообразных структур управления (ассоциации, фонды, трехсторонние партнерства, советы и пр.). Примером такого подхода может являться использование знания коренных жителей (*indigenous knowledge*) для учета локальных особенностей при разработке промышленных проектов в Арктике. При изучении арктических регионов данная концепция позволяет проанализировать как социальные и экологические системы в Арктике способны адаптироваться к возросшему промышленному воздействию.

Продолжением теории упругости социально-экологических систем стала концепция адаптивного управления, которая соединила в себе основные идеи теории упругости и неинституционального подхода. Концепция адаптивного управления сфокусирована на изучение институтов и того, как они помогают приспособиться обществу к изменяющейся среде. Управление включает в себя законы, политики, регуляции, неформальные нормы и взаимодействия, организационные структуры [2]. Адаптивность означает способность системы приспосабливаться к происходящим социальным, экологическим, политическим, культурным изменениям [3]. Адаптация предполагает разработку новых правил, поиск более гибких механизмов управления, регулярный доступ к информации, процесс социального обучения новым правилам. Это эволюция правил и норм, которая позволяет приспособиться обществу к изменяющимся экономическим, экологическим и социальным аспектам внешней среды. Необходимость в адаптивном управлении появляется в ситуации кризиса, когда функционирование системы по прежним правилам становится неэффективным или невозможным. Для того чтобы приспособиться к изменившемуся контексту, системе необходимо выработать новые правила и структуры управления. Концепция адаптивного управления рассматривает, как трансформируется управление социальными и экологическими системами: что вызывает эти изменения, кто участвует в создании новых институтов управления, что делает их более эффективными, чем прежние институты [4].

Отличительной характеристикой адаптивного управления является гибкость системы и способность быстро реагировать на происходящие изменения. Считается, что такое управление позволяет схватить сложность взаимодействия различных групп акторов на разных уровнях сложного глобального общества. При традиционном управлении источником управления выступают центральное агентство, структура. В случае адаптивного управления речь идет о множестве различных источников власти. В отличие от традиционного управления, адаптивная модель базируется на сетях, а не на жестких иерархических структурах. Она нацелена на поиск оптимального сочетания государственных и негосударственных методов регулирования и развитие более гибкой системы показателей эффективности государственного регулирования, на координацию различных инструментов и техник. Его основными принципами являются смешение различных политик, инструментов и институтов; меньшее внимание интервенционистским мерам; предоставление полномочий разным участникам [27]. Адаптивное управление в отличие от централизованного управления опирается на разнообразные типы знаний и источники принятия решений. Акторы способны и готовы кооперироваться друг с другом. В то же время исследователи

отмечают, что расходы на то, чтобы комбинировать различные институты и техники, выше [33]. Кроме того, более мягкие техники управления менее предсказуемые и подсчитываемые. Помимо государственных акторов важная роль в адаптивном управлении отводится негосударственным игрокам. Это могут быть неправительственные организации, корпорации, местные сообщества. Поэтому важным компонентом адаптивного управления является участие всех заинтересованных сторон в процессе принятия решений. Это включает в себя информирование о проектах всех заинтересованных сторон, выявление их интересов и позиций, совместное обсуждение существующих проблем и поиск компромиссных вариантов [27].

Близко к концепции адаптивного управления находится понятие адаптивного менеджмента (*adaptive management*). Менеджмент, в противовес управлению, относится к процессу принятия решений, координации поведения разных акторов внутри институциональной среды. В отличие от управления, менеджмент не предполагает изменение правил или норм. Менеджмент близок обучению, применению навыков и знаний, внедрению технологий, контролю над ресурсами. Концепция адаптивного менеджмента также критикует централизованное управление, предлагая искать новые решения. Так, по мнению сторонников этого подхода, централизованное управление в сфере природопользования может оказаться неэффективным, так как не позволяет учитывать локальных особенностей экосистем. Дальнейшие исследования отдельных кейсов в этой сфере продемонстрировали более высокие результаты управления, учитывающего локальную специфику [9].

Анализ управления социальной устойчивостью территорий через призму концепций адаптивного управления и адаптивного менеджмента позволит выявить, как формируются и изменяются правила взаимодействия между различными акторами, кто оказывает влияние на формирование и реализацию этих правил, как создаются новые структуры управления, какие механизмы управления позволяют разрешить существующие противоречия. Данные подходы предлагают общую рамку для анализа существующих процессов управления в сфере устойчивого развития в Арктике.

Управление в сфере устойчивого развития в Арктике (*Arctic governance*) и Арктический совет

Значительная часть исследований посвящена особенностям арктического управления (*Arctic governance*). Считается, что первым привлек внимание к вопросам международного управления в Арктике М. Горбачев во время своей известной «мурманской речи» в 1987 г., призвав другие страны сделать Арктику зоной сотрудничества. В 1991 г. был создан Северный форум (*The Northern Forum*), ставивший своей целью улучшение качества жизни на Севере и поддержание идей устойчивого развития. В этом же году Финляндия организовала встречу восьми арктических государств (Канада, Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Россия, Швеция и США) в Рованими. Результатом этой встречи стала декларация по защите окружающей среды в Арктике (*Rovaniemi Declaration on the Protection of the Arctic Environment*), а также совместный план по разработке арктической стратегии по защите окружающей среды (*Action Plan of the Arctic Environmental Protection Strategy*) [34]. Принятая декларация провозгласила Арктику международной зоной сотрудничества и подтолкнула к созданию международной структуры управления регионом. В 1996 г. в Оттаве была принята декларация по созданию Арктического совета, который стал основной международной структурой управления в Арктике [13]. Его основная цель — поддерживать международное сотрудничество в Арктике и способствовать устойчивому развитию арктических регионов. Это включает в себя рассмотрение вопросов защиты окружающей среды, развития арктической экономики, учет интересов коренных народов и арктических сообществ [5]. Арктический совет опирается в своей работе

на такие межправительственные соглашения, как Полярный кодекс, регулирующий проход судов в Арктике, конвенцию ООН по морскому праву (UNCLOS), Декларацию ООН о правах коренных народов и другие [17]. Помимо Арктического совета существуют и другие субрегиональные структуры управления, регулирующие вопросы устойчивого развития в Арктике. К ним относятся: Совет Баренцева/Евроарктического региона, Международная морская организация по обновлению существующих руководящих принципов судоходства в арктических условиях, организации по защите прав коренных народов Арктики (Международная рабочая группа по делам коренных народов. Циркумпольная конференция иннуитов. Совет саамов, Арктический совет атабасканов и другие) [6].

В целом управление вопросами устойчивого развития в Арктике подразумевает наличие целого комплекса регуляторных режимов, включающих в себя различные институциональные механизмы [12]. При этом они не организованы в жесткую иерархическую структуру, а существуют на основе гибких сетевых взаимодействий. Такие регуляторные режимы подразделяются на две основные группы: 1) режимы, которые сфокусированы на управлении человеческой деятельностью в самой Арктике (например, контроль над добычей и перевозкой нефти, коммерческое судоходство и рыболовство и пр.) и 2) режимы, нацеленные на решение глобальных проблем, но применительно к арктическим территориям (например, климатические изменения, сохранение биоразнообразия и пр.) [36]. Некоторые регуляторные режимы существуют в формате межправительственных соглашений (например, Арктический совет и Баренцев/Евроарктический регион, Северный форум), другие базируются на сотрудничестве неправительственных или экспертных организаций (Международный арктический комитет, международная Арктическая программа ВВФ, Секретариат коренных народов, морская сертификация по системе MSC и другие) [20; 37].

Несмотря на проделанные усилия, структуры арктического управления подвергаются серьезной критике. Большое количество дискуссий вызывает роль Арктического совета как ключевой структуры, отвечающей за устойчивое развитие арктических территорий. Критики подчеркивают ограниченные полномочия Совета и то, что его решения не обязательны к исполнению. Совет не превратился из органа, формирующего решения, в орган, принимающий решения. Его роль не столько в обеспечении решений существующих проблем, сколько в создании форума для переговоров по вопросам устойчивого развития. При этом основная часть вопросов, рассматриваемых Советом, касается проблем защиты окружающей среды, упуская из вида важные социальные и экономические проблемы [20]. Часть экспертов говорят о необходимости расширения его полномочий и функций. Отчасти это связано с изменением роли Арктики в глазах мирового сообщества. Арктика, которая когда-то воспринималась как периферия интересов национальных государств, стала рассматриваться рядом стран как стратегически важный регион с точки зрения поддержания своих национальных интересов. В Арктике активно начала развиваться промышленная деятельность и стали реализовываться масштабные инвестиционные проекты. Климатические изменения наиболее сильным образом отразились на хрупкой арктической природе. Кроме того, крупные неарктические государства и государственные объединения, такие как Китай и Европейский союз, больше не желают довольствоваться ролью наблюдателей в Арктическом совете, когда дело доходит до реализации их арктических интересов. Это потребовало изменения роли и структуры Арктического совета. Однако каких-то кардинальных трансформаций в работе Совета не произошло. Противники таких изменений говорят о важности гибкой структуры принятия решений в рамках Совета, которая позволяет быстро реагировать на новые обстоятельства [19].

Таким образом, вопросы управления в сфере устойчивого развития в Арктике требуют кооперации разных акторов на самых разных уровнях. Далее мы рассмотрим институты управления в сфере устойчивого развития, сфокусированные на экологических и социальных аспектах.

Управление в сфере устойчивого природопользования

Основные вопросы, связанные с устойчивым природопользованием в Арктике, касаются снижения промышленного воздействия на уязвимую арктическую природу и контроля над работой компаний. Обеспокоенность международных неправительственных организаций (НПО) состоянием окружающей среды в Арктике способствовала проведению кампаний против промышленных корпораций, чья деятельность негативно отражалась на состоянии окружающей среды в Арктике. Наиболее известные акции, направленные на защиту арктических экосистем, были организованы Greenpeace. Активисты устраивали митинги около супермаркетов, призывая не покупать продукцию из тех сортов рыбы, которая находится под угрозой истребления; вступали в морские сражения с рыболовецкими судами, устраивая «живые» баррикады, преграждающие выход из порта или опутывая цепями рыболовецкие суда; атаковали нефтяные платформы, угрожавшие экосистемам Арктики.

Для воздействия на корпорации и снижения промышленного воздействия на природу стали разрабатываться различные институты регулирования. Первые такие попытки регулирования промышленного воздействия представляли собой примеры экомаркировки отдельных видов продукции и разработку руководств по ведению промышленной деятельности с учетом экологических и социальных аспектов. Они разрабатывались международными НПО для использования по всему миру [11]. Примерами таких руководств по устойчивому рыболовству являются материалы, подготовленные такими организациями, как Институт острова Земля и Общество Одюбона (the Earth Island Institute and the Audubon Society). Впоследствии на их основе возникли более сложные системы управления в сфере устойчивого природопользования. Можно выделить несколько основных институтов в этой сфере. Во-первых, это общие кодексы поведения, провозглашающие основные принципы работы компаний. Они разрабатывались как международными организациями, так и самими корпорациями (Global Compact, ILO Trip Declaration, OECD Guidelines, Responsible Care Initiative). Во-вторых, это инициативы по раскрытию информации и отчетности о деятельности компаний (The Global Reporting Initiative, the Voluntary Principles on Security and Human Rights, and the Extractive Industry Transparency Initiative и другие). Это методологии по раскрытию информации, позволяющие компаниям сообщить о своих действиях по улучшению экономической, экологической и социальной результативности и стратегиях, нацеленных на их улучшение. В-третьих, это системы экологического и социального менеджмента, предполагающие соблюдение компаниями определенных стандартов и получение взамен «зеленых» сертификатов (ISO 14 000, OHSAS 18 000, EMAS). Данные сертификационные системы являются универсальными для любой отрасли и предоставляют общие инструменты для управления, преимущественно, экологическими рисками во всех регионах. В-четвертых, это отраслевые системы сертификации, продвигаемые НПО и бизнесом (FSC и PEFC в лесопромышленном секторе, MSC — в добыче морских ресурсов и пр.). Их распространение предполагает создание негосударственными агентами дополнительных правил, появление новых центров управления и контролирующих инстанций. В ряде случаев компании могут инкорпорировать какие-то принципы или стандарты в их контракты с правительствами тех стран, где они работают и таким образом усилить их воздействие. Перечисленные инструменты управления используются в различных регионах мира,

в том числе в Арктике. Согласно проведенным исследованиям, многие добывающие компании, работающие в арктической зоне, участвуют в таких инициативах, как глобальный этический кодекс Global Compact, система отчетности GRI, система экологического менеджмента ISO 14 000.

Система Морского попечительского Совета (MSC)

Для Арктики одной из наиболее острых проблем является вопрос защиты и сохранения морских экосистем. Поэтому особое внимание исследователи уделяют институтам управления в сфере устойчивого рыболовства. Примером такого института является сертификация по системе Морского попечительского Совета (Marine Stewardship Council — MSC), созданная в 1997 г. На базе партнерства WWF и Unilever, крупнейшего розничного продавца морепродуктов в 1997 г. был создан Морской попечительский Совет — Marine Stewardship Council и разработана система MSC сертификации. Морская сертификация поставила своей целью напрямую связать условия лова рыбы с ее продажей через присвоение экологического лейбла MSC [15]. Она представляет собой сертификацию пользования морскими биоресурсами и нацелена на включение в этот процесс разных заинтересованных акторов (рыбаков, производителей, государственных властей, структур гражданского общества). В основу сертификационных стандартов был положен принятый в 1995 г. Комитетом по рыболовству при структуре ООН Food and Agricultural Organization (FAO) Кодекс поведения ответственного рыболова (FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries)¹. Он содержит 3 принципа и 23 критерия. Основные требования относятся к соблюдению экологически устойчивых способов ведения рыбного промысла. Оценивается три основных аспекта влияния рыболовной деятельности на экосистему: (1) состояние рыбных запасов, (2) воздействие рыболовства на морские экосистемы и (3) эффективность существующей системы управления рыболовством. Сертификации подлежит определенный промысел рыбы и предполагает получение двух видов сертификатов: 1) сертификат на экологическую устойчивость самого способа ведения рыбопромышленной деятельности и 2) на цепочку поставок, предполагающую отслеживание рыбы от «сети и до тарелки». Сертификат на цепочку поставок позволяет отследить прозрачность рыбной продукции от лодки до продажи. Морская сертификация предполагает соблюдение определенных лимитов на отлов рыбы, времени лова, внедрение многоступенчатой системы мониторинга, выполнение государственных законов и пр.²

Некоторые арктические страны поначалу отнеслись к морской сертификации скептически и пробовали развивать свои системы. Так, в 1996 г. the Nordic Council of Ministers создал рабочую группу для развития руководства по развитию эколейблов морепродуктов (Guidelines for the Eco-labelling of Fish and Fishery Products from Marine Wild Capture Fisheries). По мнению ряда исследователей, создание таких экомаркировок правительствами ряда стран представляли собой попытку восстановить государственный контроль над проблемной областью, в которой доминировали неправительственные игроки. В Швеции государственные власти и бизнес тоже изначально отвергли программу MSC и способствовали разработке альтернативной экомаркировки, которая была создана в 2004 г. шведской неправительственной организацией KRAV (Ассоциация по контролю за органическим производством).

¹ Кодекс поведения ответственного рыболова // Официальный сайт Продовольственной и Сельскохозяйственной Организации при ООН [Электронный ресурс]. URL: www.fao.org/fishery/ (дата обращения: 20.12.2021).

² Официальный сайт Морского попечительского Совета [Электронный ресурс]. URL: www.msc.org (дата обращения: 20.12.2021).

Исландское правительство и представители промышленности использовали руководящие принципы ФАО 2005 г. для разработки в 2007 г. собственной программы экомаркировки. Также ими было разработано руководство по устойчивому рыболовству в Исландии (Statement on Responsible Fisheries in Iceland') (Foley, P., 2013). Тем не менее впоследствии морская сертификация также получила «зеленый свет» в этих странах.

Для продвижения новой системы НПО проводились публичные информационные кампании, а также использовалось воздействие на рыболовецкие компании и крупных розничных продавцов рыбы через потребительские бойкоты и акции прямого действия. В 2004–2005 гг. прошла серия потребительских бойкотов, организованная группой НПО против Wall-Mart, крупнейшего розничного продавца продуктов. Одним из результатов стало согласие корпорации поддерживать распространение морской сертификации. Это вызвало некоторые колебания в мировой рыбной промышленности в сторону увеличения желающих сертифицироваться. В настоящее время в программе MSC принимает участие более 120 промыслов, из них 32 промысла прошли сертификацию, 79 находятся на этапе оценки и еще от 20 до 30 — на этапе конфиденциальной предварительной оценки¹. Впоследствии была разработана аналогичная система Friends of the Ocean.

Исследователи выделяют несколько основных факторов, влияющих на внедрение подобных институтов в сфере устойчивого природопользования [22]. Во-первых, это рыночные характеристики компании. Компания должна быть заинтересована в экспорте своей продукции на международные рынки. Во-вторых, это наличие гражданского общества, которое способно контролировать выполнение заявленных обещаний компаниями и организовать информационные кампании и бойкоты против нарушителей. В-третьих, это особенности национального управления в сфере добычи природных ресурсов (контроль над соблюдением правил, опора на научные исследования, сотрудничество с органами власти). В-четвертых, это природные запасы рыбы и распределение коммерческих запасов рыбы в границах государства. В-пятых, это уровень интеграции компаний. Наличие крупных компаний и сильных ассоциаций облегчает процесс сертификации [18; 22]. В настоящее время подобные институты регулирования, основанные на рыночных рычагах воздействия, получают все большее распространение в мире в целом и в арктических регионах в частности.

Коренные народы Арктики и управление в сфере устойчивого развития

Отдельное направление в арктических исследованиях, посвященных проблемам устойчивого развития, занимают коренные народы Арктики. Жизнь коренных народов всегда была связана с природопользованием, что обусловило высокую степень их зависимости от состояния окружающей среды. Изменение климата, приход промышленных корпораций, загрязнение окружающей среды, изъятие части земель под промышленное пользование увеличивают уязвимость сообществ коренных жителей. В то же время коренное население обладает локальным знанием, включающим в себя знание маршрутов миграции диких животных, особенностей местного климата, навыки охоты и ловли рыбы, умения перерабатывать собранные ресурсы, адаптироваться к природным катаклизмам и пр. Это может помочь более точно просчитывать риски от промышленного освоения Арктики, а также находить возможные решения [35; 40].

¹ Официальный сайт WWF (Россия) [Электронный ресурс]. URL: www.wwf.ru (дата обращения: 20.12.2021).

Проблема взаимодействия коренных народов Арктики и добывающих компаний связана не только с проблемами промышленного воздействия на окружающую среду, но и с вопросами справедливого и равномерного распределения доходов от добычи природных ресурсов, учитывающие интересы местного населения [38]. В связи с этим широкое распространение в мире получила концепция о справедливом и равном распределении благ.

Она базируется на международных конвенциях, направленных на защиту биологических ресурсов (Конвенция о биоразнообразии 1992 г., Ногайский протокол 2010 г.) и связана с представлениями о социальной и экологической справедливости [1]. Концепция о справедливом распределении ресурсов реализуется в форме соглашений о распределении благ между добывающими компаниями и местными жителями. В первую очередь в этих соглашениях речь идет о взаимодействии с коренными народами, поскольку добыча полезных ископаемых ведет к воздействию на их среду обитания и традиционный образ жизни. В связи с этим коренные жители могут претендовать на получение части выгод промышленных корпораций [21].

Как правило, соглашения о распределении благ рассматриваются в литературе как позитивная инновация в сфере управления природными ресурсами, помогающая достичь устойчивого развития. Они позволяют получить выгоды от добычи природных ресурсов местным сообществам, проживающим на этих территориях [7]. В ряде случаев они представляют собой компенсации, рассчитанные на основе нанесенного ущерба или упущенной выгоды. Выделяют несколько основных аспектов в процессе заключения таких соглашений. Во-первых, это выгоды, которые могут получить сообщества от компании. Эти выгоды могут приходить в сообщества в разных формах: в виде налоговых поступлений (*formal benefits*), в виде выплаты компенсаций (*formal benefits*), в виде частно-государственных партнерств, заключаемых органами власти, компаниями и коренными народами (*semi-formal arrangements*), в виде благотворительных программ (*charitable giving*), в виде побочных преимуществ от промышленной деятельности, под которыми подразумевается создание рабочих мест и развитие инфраструктуры (*trickle-down benefits*) [30]. Вторая важная характеристика заключения таких соглашений — это прозрачность и участие местных сообществ в процессе распределения благ. Это включает в себя внедрение прозрачных и формализованных правил, в соответствии с которыми происходит перераспределение ресурсов [31]. Наконец, третий значимый аспект соглашений — это уровень воздействия на сообщества со стороны компаний. Это включает проведение оценки загрязнения окружающей среды, изменения образа жизни, уровня потери традиционной культуры, ухудшения социальной обстановки вследствие промышленной деятельности [23]. Предполагается, что чем выше уровень воздействия на местное сообщество, тем выше размер выплат сообществу со стороны компаний.

Считается, что такие соглашения дают возможность коренным народам отстаивать свои права, поддерживать и усилить их собственные институты управления, сохранить традиционный образ жизни. Однако единого мнения об эффективности этих соглашений не существует. С точки зрения менеджеров компаний, соглашения позволяют установить позитивные и доверительные отношения между компаниями и местными жителями. С точки зрения самих местных жителей, соглашения используются компаниями прежде всего в прагматических целях, для уменьшения социальных и экономических рисков компании, и не имеют отношения к доверию [14]. Ряд исследователей скептически смотрят на эти соглашения, считая, что они не позволяют местным жителям участвовать в принятии решений. Если ресурсы перераспределяются не справедливо, соглашения не помогают преодолеть неравенство [41].

Заключение: эффективность институтов управления в сфере устойчивого развития арктических регионов

Исследователи выделяют несколько основных последствий, связанных с институционализацией правил управления в сфере устойчивого развития: (а) структурные эффекты, такие как изменения на рынках или в отношениях власти, которые выходят за рамки простого соблюдения и реализации правил; (б) когнитивные эффекты, такие как изобретение, распространение и/или продвижение определенных дискурсивных рамок; (в) регуляторные эффекты, такие как влияние транснациональных правил и стандартов на процессы государственного регулирования, делающие первые социально обязательными в более широком контексте [42]. Нас в нашем обзоре в большей степени интересуют именно регуляторные эффекты, на которых остановимся подробнее.

С точки зрения регулирующего воздействия исследователи отмечают растущую связь между международными арктическими стандартами и процессами управления в сфере устойчивого развития внутри арктических стран. Большинство институтов управления в сфере устойчивого развития базируются на межправительственных соглашениях, таких как Ногайский протокол, Конвенция Международной организации труда, Полярный кодекс, Декларация о правах коренных народов, Кодекс ответственного рыболовства. Межправительственные соглашения используются для разработки более конкретных стандартов ведения промышленной деятельности в Арктике [20]. Взаимодействие между международными и национальными институтами управления может происходить в разных формах: регулярный обмен информацией; экспертная поддержка; реализация совместных проектов; включение международных стандартов в государственную систему управления природными ресурсами; финансовая поддержка негосударственных программ; техническая поддержка. Так, правительства могут также потребовать от государственных компаний принять стандарты, которые помогут упростить сбор и интерпретацию данных о социальных и экологических показателях для негосударственного регулирования. Ряд изменений в национальных законодательствах арктических стран, связанных с появлением дополнительных экологических критериев и индикаторов, стали прямым результатом распространения международных стандартов. В то же время может наблюдаться некоторая институциональная конфронтация, которая сопряжена как с противоречиями между различными наборами правил, так и с конфликтами между разными группами акторов. Кроме того, международные стандарты также могут позволить «охватить» государственное регулирование менее строгими правилами и стандартами [19; 43].

Успешность институционализации стандартов в сфере устойчивого развития определяется несколькими факторами. Во-первых, особенности распространения новых правил определяются спецификой ресурса. Например, леса — это национальные ресурсы, которыми управляют национальные органы власти, компании, имеющие концессии на лесозаготовки, и лесовладельцы. Напротив, морские рыбные запасы являются общими ресурсами, управляемыми правительствами в рамках международных, региональных и внутренних режимов управления. Это влияет на дизайн институтов управления и плотность регулирования в той или иной сфере [15]. Во-вторых, это особенности национального регулирования природными ресурсами, включающие в себя правила и структуры управления. Чем меньше различий в требованиях разных регуляторов, тем легче происходит институционализация новых правил. В некоторых случаях государственные органы управления используют международные стандарты в качестве «ориентиров» «наилучшей практики» при разработке своей текущей политики, повышения качества управления (более высокие стандарты, контроль). Международные стандарты могут способствовать повышению качества государственного

управления. Так, лесная и морская сертификации способствуют увеличению легальности продукции. Кроме того, международные оценки состояния природных ресурсов в стране могут способствовать повышению имиджа государства на международной арене или, наоборот, подорвать легитимность существующего режима государственного управления. В-третьих, это значимость международных структур в данной сфере, а также включенность национальных правительств в международные процессы. Чем выше степень интернационализации управления ресурсом, тем легче происходит институционализация негосударственных стандартов в стране. Активное взаимодействие государственных властей в обсуждение данных вопросов на международной арене увеличивает их готовность к внедрению международных стандартов в стране. Так, добыча таких природных ресурсов, как лес и рыба, регулируется большим количеством международных соглашений, что облегчает распространение негосударственного регулирования в этих секторах [22; 42].

В то же время функционирование институтов в сфере управления устойчивым развитием, как в мире, так и в Арктической зоне, вызывает ряд критических замечаний [16]. Так, часть исследователей указывает на необязательность и «мягкость» арктических стандартов, принимаемых Арктическим советом или разрабатываемых международными неправительственными организациями. В некоторых случаях декларирование арктическими государствами своей готовности следовать международным стандартам не подкрепляется необходимыми действиями или может быть использовано для сдерживания более строгого государственного регулирования [32]. Еще одна проблема связана с координацией функционирования различных институтов в сфере управления устойчивым развитием на разных уровнях: от глобального до локального, что влечет за собой противоречия и конфликты как между правилами, так и структурами управления [26]. Таким образом, развитие новых институтов управления в сфере устойчивого развития несет новые возможности, но, одновременно, создает новые вызовы. Дальнейшие исследования институтов управления в сфере устойчивого развития в Арктике требуют более детального обращения к таким проблемам, как: столкновение экологических, экономических и социальных аспектов развития Арктики; соотношение государственных и негосударственных институтов управления и особенности их взаимодействия; возможность многоуровневого управления и вопрос координации работы разных институтов.

Литература/References

1. *Britcyna E.* Industrial Projects and Benefit-Sharing Arrangements in the Russian North. Is Contracting Possible? // *Resources*. 2019. Vol. 8. N 2. P. 104.
2. *Chaffin B. C., Gosnell H., Cosens B. A.* A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions // *Ecology and Society*. 2014. Vol. 19 (3). P. 56–71.
3. *Cosens B., Gunderson L., Allen C., Benson M. H.* Identifying Legal, Ecological and Governance Obstacles, and Opportunities for Adapting to Climate Change // *Sustainability*. 2014. Vol. 6. P. 2338–2356.
4. *Djalante R.* Adaptive governance and resilience: the role of multi-stakeholder platforms in disaster risk reduction. *Natural Hazards Earth System // Sciences*. 2012. Vol. 12. P. 2923–2942.
5. *Dodds K. J.* Anticipating the Arctic and the Arctic Council: pre-emption, precaution and preparedness // *Polar Record*. 2013. Vol. 49 (2). P. 193–203.
6. *Fenge T.* The Arctic Council: Past, present, and future prospects with Canada in the chair from 2013 to 2015 // *Northern Review*. 2013. Vol. 37. P. 33–51.
7. *Fidler C., Hitch M.* Impact and Benefit Agreements: A Contentious Issue for Environment and Aboriginal Justice // *Environments Journal*. 2007. Vol. 35 (2). P. 49–69.
8. *Gad U. P., Strandsbjerg J.* (ed.). *The Politics of Sustainability in the Arctic: Reconfiguring identity, space, and time*. Routledge, 2018.
9. *Gunderson L.* Resilience, flexibility, and adaptive management — antidotes for spurious certitude? // *Conservation Ecology*. 1999. Vol. 3 (1). P. 122–141.

10. Hahn T., Olsson P., Folke C., Johansson K. Trustbuilding, knowledge generation and organizational innovations: the role of a bridging organization for adaptive comanagement of a wet-land landscape around Kristianstad, Sweden // *Human Ecology*. 2006. Vol. 34. P. 573–592.
11. Hauffer V. New forms of Governance: Certification Regimes as Social Regulations of the Global Market // *Social and Political Dimensions of Forest Certification* / ed E. Meidinger, Chr. Elliott and G. Oesten. 2003. P. 237–245.
12. Heininen L. et al. Arctic policies and strategies—analysis, synthesis, and trends // *Polar Geography*. 2020. Vol. 43. N 2–3. P. 240–242.
13. Hennessy T. W., Bressler J. M. Improving health in the Arctic region through safe and affordable access to household running water and sewer services: an Arctic Council initiative // *International journal of circumpolar health*. 2016. Vol. 75 (1). P. 31149
14. Henry L., Nisten-Haarala S., Tulaeva S., Tysiachniouk M. Corporate Social Responsibility and the Oil Industry in the Russian Arctic: Global Norms and Neo-Paternalism // *Europe and Asia Studies*. 2016. Vol. 68 (8). P. 1340–1368.
15. Hønneland G. Marine Stewardship Council (MSC) Certification of Arctic Fisheries: Processes and Outcomes // *Arctic Review*. 2020. Vol. 11. P. 133–156.
16. Humrich C. Fragmented international governance of arctic offshore oil: governance challenges and institutional improvement // *Global Environmental Politics*. 2013. Vol. 13. N 3. P. 79–99.
17. Kankaanpää P., Young O. R. The effectiveness of the Arctic Council // *Polar Research*, 2012. Vol. 31 (1). P. 17176.
18. Kaiser B. A. et al. Global ecological and economic connections in Arctic and sub-Arctic crab markets // *Marine Policy*. 2021. Vol. 127. P. 104–442.
19. Käpylä J., Mikkola H. Contemporary Arctic meets world politics: Rethinking Arctic exceptionalism in the age of uncertainty // *The Global Arctic Handbook*. Springer, Cham, 2019. P. 153–169.
20. Koivurova T. Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance // *Polar Record*. 2010. Vol. 46 (2). P. 146–156.
21. Kuokkanen R. At the intersection of Arctic indigenous governance and extractive industries: A survey of three cases // *The Extractive Industries and Society*. 2019. Vol. 6. N 1. P. 15–21.
22. Lajus D., Stogova D., Keskitalo E. C. H. The implementation of Marine Stewardship Council (MSC) certification in Russia: Achievements and considerations // *Marine Policy*. 2018. Vol. 90. P. 105–114.
23. McDermott M., Mahanty S., Schreckenberk K. Examining equity: A multidimensional framework for assessing equity in payments for ecosystem services // *Environmental Science and Policy*. 2013. Vol. 33. P. 416–427.
24. Meadows D. H., Randers J., Meadows D. L. *The Limits to Growth*. Yale University Press, 2013. 116 p.
25. Nilsson A. E. A changing Arctic climate: Science and policy in the Arctic Climate Impact Assessment // *Climate Governance in the Arctic*. Springer, Dordrecht, 2009. P. 77–95.
26. Nilsson A. E. The Arctic environment—from low to high politics // *Arctic Yearbook*. 2012. Vol. 2012. P. 180–193.
27. Olsson P., Gunderson L., Carpenter S., Ryan P. et al. Shooting the Rapids: Navigating Transitions to Adaptive Governance of Social-Ecological Systems // *Ecology and Society*. 2001. Vol. 11 (1). P. 47–64.
28. Olsson P., Folke C., Berkes F. Adaptive comanagement for building resilience in social-ecological systems // *Environmental Management*. 2004. Vol. 34. P. 75–90.
29. Overland J. et al. The urgency of Arctic change // *Polar Science*. 2019. Vol. 21. P. 6–13.
30. Petrov A. N., Tysiachniouk M. S. Benefit sharing in the arctic: A systematic view // *Resources*. 2019. Vol. 8. N 3. P. 155.
31. Pierk S., Tysiachniouk M. Structures of mobilization and resistance: Confronting the oil and gas industries in Russia // *Extr. Ind. Soc.* 2016. July.
32. Rottem S. V. The Arctic Council and the search and rescue agreement: The case of Norway // *Polar Record*. 2014. Vol. 50 (3). P. 284–292.
33. Ruhl J. B., Salzman J. Climate change, dead zones, and massive problems in the administrative state: guidelines for whittling away // *California Law Review*. 2010. Vol. 98. P. 59–120.
34. Steinveg B. The role of conferences within Arctic governance // *Polar Geography*. 2021. Vol. 44. N 1. P. 37–54.
35. Stammler F., Wilson E. Dialogue for Development: An Exploration of Relations between Oil and Gas Companies, Communities and the State // *Sibirica*. 2006. Vol. 5 (2). P. 1–42.
36. Stokke O. S., Hønneland G. (ed.). *International cooperation and Arctic governance: regime effectiveness and northern region building*. Routledge, 2006.

37. *Todorov A. A.* Future work of the International Seabed Authority in the context of the Arctic governance // *Arctic*. 2019. N 34. P. 73.
38. *Tysiachniouk M. S., Henry L. A., Tulaeva S. A., Horowitz L. S.* Who Benefits? How Interest-Convergence Shapes Benefit-Sharing and Indigenous Rights to Sustainable Livelihoods in Russia // *Sustainability*. 2020. Vol. 12 (21). P. 9025.
39. *Walker B. H., Salt D.* Resilience Thinking: Sustaining ecosystems and people in a changing world // Washington: Island Press, D.C. 2006. 182 p.
40. *Watts M.* Righteous Oil? Human Rights, the Oil Complex and Corporate Social Responsibility // *Annual Review Environmental Resources*. 2005. Vol. 30 (9). P. 9.2–9.20.
41. *Wilson E., Fjaertoft D.* Partnership or Dependency? Local Perceptions of the Petroleum Industry Ripple Effect in the Komi Republic // *Russian analytical digest*. 2016. Vol. 181, 6 April. P. 12–14.
42. *Young O. R.* Arctic governance-pathways to the future // *Arctic Review*. 2010. Vol. 1 (2). P. 164–185.
43. *Young O. R.* Is it time for a reset in Arctic governance? // *Sustainability*. 2019. Vol. 11 (16). P. 4497.

Об авторе:

Тулаева Светлана Александровна, доцент факультета международных отношений и политических исследований Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат социологических наук, PhD in Legal Studies; tulaeva-sa@ranepa.ru

About the author:

Svetlana A. Tulaeva, Associate Professor of the Faculty of International Relations and Political Studies of the North-West Institute of Management of the RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Sociology, PhD in Legal Studies; tulaeva-sa@ranepa.ru