

УДК 321.01. (575.2) (04)

## КОНЦЕПЦИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ И ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

*Н.Н. Коростелева* – аспирант

---

This paper is devoted to the study of the Concept of Sustainable Development and current tendency of non-sustainability. The author considers development and actual performance of ecological policy on the world and national scale (in which civil society, social movements and NGO's network and interaction of international relations will play one of the major roles) as a possible path to sustainable development. It will give a hope for public safety and our common future.

В настоящее время политика в области экологии, которая уже давно вышла за рамки политики охраны окружающей среды и сбережения природных ресурсов, является одним из наиболее актуальных вопросов современного глобального развития. С одной стороны, большинство государств понимает необходимость и важность выработки такой политики, с другой, – не каждая страна располагает пакетом необходимых документов, а в случае их наличия – успешной реализацией положений этих документов на практике.

Кроме того, политика в сфере экологии – одна из наиболее зависимых от процессов транснационального характера. Разработка национальных политических документов и их содержание зачастую непосредственно диктуются международными пактами и соглашениями. Однако в отличие от других типов политики глобального характера (например, политики в области либерализации торговли), появление подобных документов не выражает согласование или защиту интересов отдельных субъектов международного права или мировой экономики. Эти документы изначально иницируются международными институтами под влиянием наднациональных экологических сетей и движений. В настоящее время с уверенностью можно говорить о том, что эколопологи-

ка – это первая в истории человечества попытка реализовать цели широкого социального движения в отсутствие реального носителя интереса, ради которого эта политика осуществляется. Она действительно реализуется в общих интересах, причем речь в данном случае идет не только о людях, но обо всех живых существах, обитающих на планете.

В то же время, политика есть именно сфера, в которой интересы предъявляются и защищаются, сфера борьбы за власть в процессе принятия решений. Существует политическое пространство, в котором принимаются любые решения национального уровня, в котором представлены группы интересов через политические и лоббистские структуры. Наличие групп интересов международного порядка позволяет анализировать и различные типы межгосударственной и даже глобальной политики. Но отсутствие таких выраженных групп и их политических представителей в области экологической политики значительно усложняет процесс ее анализа. Субъектами, определяющими экологическую политику, реально являются не традиционные политические силы и структуры, а социальные движения и международные сети неправительственных экологических организаций. Именно они вводят в политическое обращение новые цели или пара-

дигмы развития (например, Концепцию устойчивого развития), а также институционализируют новые типы взаимоотношений между государствами в сфере экологии (например, инициируют подписание Повестки на XXI в.).

В связи с этим анализ экологической политики требует специальных подходов и инструментов. Можно дать следующее определение: экополитика есть политика, направленная на экономические, социальные и культурные изменения, необходимые для выживания человечества и сохранения природы. Данное определение соответствует тому направлению экополитики, которое в английском языке называется *policy* – система мер и активных действий, ведущих к определенной цели. Именно это определение становится решающим и для сферы политики, как *politics* – пространства принятия решения и осуществления властных полномочий.

Существуют следующие экополитические стратегии<sup>1</sup>: технократическая (решение экологических проблем на основе развития науки и технологий); утилитаристская (принцип “ликвидации последствий”); либеральная (использование рыночных отношений как “естественного” регулятора взаимодействия общества и природы); плано-централизованная (характерная для обществ с высоким уровнем присутствия государства в сфере политики и экономики); продвигаемая экологическими движениями и НПО, как активными участниками ее разработки и реализации (оппозиция, компромисс, участие и т.д.).

Большинство из названных стратегий подкреплено идеологически и концептуально идеей Устойчивого развития (*sustainable development*). В 1987 г. в Докладе *Brundtland Commission* “Наше общее будущее” устойчивое развитие было определено как “удовлетворение нужд нынешнего поколения без нанесения ущерба будущим поколениям”. Эта формулировка стала импульсом различного типа интерпретаций, и ныне существует более 60 определений термина устойчивое развитие. Суть идеи устойчивого развития заключается в совмещении процессов экономического развития

и сохранения среды обитания. Первоначально, эта концепция воспринималась как концепция экологической эффективности. Поскольку очевидно – благосостояние общества можно достичь только в случае, если природные системы будут в состоянии производить ресурсы и ассимилировать создаваемые отходы.

Экологическая составляющая является важным, но недостаточным фактором процесса устойчивого развития. Она взаимосвязана с устойчивостью социального и экономического развития. Экономический аспект устойчивого развития подразумевает стабильное развитие производства с использованием только возобновляемых ресурсов и низким уровнем генерирования рисков<sup>2</sup>. Социальный аспект доктрины связан с перераспределением власти, богатства и природных ресурсов с целью выравнивания уровней развития Севера и Юга планеты. Фактически речь идет о новом способе регулирования мирового экономического и социального порядка. Именно поэтому в выработке экополитики прежде всего задействованы крупнейшие международные институты глобального уровня. Сегодня в мире в области разработки и реализации экологической политики работает более 10 глобальных фондов, которые осуществляют проекты на миллиарды долларов США<sup>3</sup>.

В рамках реализации экополитики известны следующие даты и события.

1993 г. – в рамках ежегодного Глобального доклада по человеческому развитию было указано на важность выработки новых принципов “партнерства между государством и рынком”.

1995 г. – издан специальный доклад “Менеджмент общественного сектора, управление

<sup>2</sup> *Our Common Future. World Commission on Environment and Development.* – Oxford; N.Y.: Oxford Univ. Press, 1987, *Dietz F., Simonis U., Straaten J. Sustainability and Environmental Policy. Restraints and Advances.* – Berlin: Sigma, 1992.

<sup>3</sup> Более подробно о подходах ООН, новых концепциях, в частности, “устойчивого человеческого развития”, докладах по человеческому развитию см.: *Коростелева Н. Роль гуманитарного знания в решении экологических проблем* / Институт мировой культуры. – Вып. 4. – Бишкек; Лейпциг, 2005.

<sup>1</sup> *Tarrow S. Power in Movement. Social Movements, Collective Action, and Politics.* – Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1995.

и устойчивое человеческое развитие”<sup>1</sup>, в котором определялось три ключевых элемента:

развитие людей (как увеличение человеческого потенциала и улучшение здоровья для полноценной самореализации);

развитие для людей (как расширение возможностей справедливого доступа всех людей к получению благ от экономического роста);

развитие через людей (как возможность всех членов общества участвовать в процессах развития).

1992 г. – Всемирный Банк – впервые подготовил подробный доклад, посвященный взаимосвязи процессов развития и экологии<sup>2</sup>. Но это касалось в основном вопросов загрязнения окружающей среды, а также рационального природопользования и ресурсосберегающих технологий.

2001 г. – Всемирный Банк принимает новую Экологическую стратегию, которая в значительной степени была переориентирована на новые цели и решение новых проблем<sup>3</sup>. В этом документе отмечалось, что решение экологических проблем – это не роскошь, которую могут позволить себе только богатые государства, а насущная необходимость, которая, прежде всего, касается развивающихся стран. Таким образом, решение экологических проблем впервые стало включаться в стратегии борьбы с бедностью и в программы, рационального использования природных ресурсов с участием местных сообществ.

Устойчивое развитие первоначально было поддержано на высшем политическом уровне путем подписания ряда международных документов, первым и наиболее значимым среди которых был договор в Рио-де-Жанейро. Подписание и дальнейшая реализация международных экологических конвенций является темой отдельного исследования. Следует отме-

тить, что уже на этапе их ратификации международное сообщество столкнулось с целым рядом трудностей, возникших по причине активного сопротивления экономически развитых стран. Достижение реального взаимодействия на межгосударственном уровне и глобального партнерства, оказалось значительно труднее, чем представлялось на первый взгляд. Эти трудности были зафиксированы на международной конференции РИО+10, т.е. 10 лет спустя после легендарного глобального саммита.

Более того, за время развития движения за экологическую безопасность на глобальном уровне, в общественном мнении стали возникать новые тенденции, в рамках которых опасность экологической катастрофы стала обсуждаться как преувеличенная. В качестве примера можно привести широкую дискуссию, которую вызвала книга молодого датского политолога Бьорна Ломборга<sup>4</sup>. Он считает, что анализ статистических данных, отражающих состояние окружающей среды, традиционно проводится таким образом, чтобы усилить представление о существующих в этой сфере угрозах. Если изменить схему анализа и подход к интерпретации данных, то станет очевидным преувеличение опасности и катастрофического характера настоящей экологической ситуации.

Книга вызвала массу ответных публикаций, в которых аргументы Ломборга подверглись серьезной критике. В то же время эта дискуссия сделала очевидным тот факт, что представления о состоянии окружающей среды сегодня в значительной степени могут быть продиктованы политическими соображениями и интересами, в том числе различных международных организаций и академических институтов. Сама возможность аргументировать дополнительную и не всегда бескорыстную заинтересованность носителей экологических ценностей в продвижении тех или иных решений, позволила многим чиновникам и полити-

<sup>1</sup> UNDP. Public Sector Management, Governance, and Sustainable Human Development. – N.Y., 1995.

<sup>2</sup> World Bank. World Development Report 1992: Development and the Environment. – N.Y.: Oxford University Press.

<sup>3</sup> Принимая выполнимые обязательства: Экологическая стратегия Всемирного Банка. – Вашингтон, 2001.

<sup>4</sup> *Lomborg B. The Skeptical Environmentalist. – Cambridge: University Press, 2001; Pimentel D. Skeptical of the Skeptical Environmentalist // James E. Harf & mark owen Lombardy Taking size: Clashing Views on Controversial Global Issues. – Dubuque; Iowa: McGraw Hill-Dushkin, 2005.*

кам усилить сопротивление принятию непопулярных решений.

Таким образом, несмотря на активность межгосударственных институтов и фондов, наличие неформальных и неправительственных структур в сфере экологической политики остается по-прежнему актуальным, поскольку продвижение экологической политики на официальном уровне все еще затруднено наличием экологических проблем как таковых<sup>1</sup>. К ним можно отнести: эффект отсрочки; эффект географической рассредоточенности; кумулятивный эффект; необратимый ущерб; Необходимость государственного вмешательства; взаимосвязь между секторами; региональный и глобальный характер<sup>2</sup>.

Именно поэтому неформальные движения так же, как и межгосударственные структуры, объединяются на региональном и глобальном уровнях. Более того, теперь можно говорить о существовании глобального экологического сообщества, включающего различные движения и организации. Среди наиболее крупных неформальных экологических сетей можно назвать Гринпис, “Друзья Земли”, “Земля – прежде всего!”, Социально-экологический союз. Собственно говоря, на примере этих сетей можно анализировать феномен глобализации гражданского общества, выдвигающего принципы и приоритеты нового мирового экономического и политического порядка, альтернативные существующим.

Внутри сетей происходит не только взаимное обучение, но и активный обмен ресурсами или их объединение с целью оказания давления на международные политические институты (Европейский парламент, НАТО, Мировой банк). Посредством сети осуществляется поддержка и создание дочерних или родственных групп, коллективное сопротивление перемещению из одной страны в другую рис-

когенных производств, расширение возможностей всесторонней и профессиональной оценки рисков, новые возможности в информировании населения, участие в принятии межгосударственных решений и разработке общеевропейских и общемировых экологических стандартов; мобилизация сил сообщества на ликвидацию последствий аварий и катастроф<sup>3</sup>.

Такие сети особенно эффективны в таких политических пространствах, которые по своему смыслу являются трансграничными. Вопросы, которыми они занимаются невозможно решать ни на национальном, ни на региональном уровне. К таким относятся вопросы гендерного равенства, охраны мирового океана от загрязнения, изменения климата и т.д. Безусловно, важнейшую роль в деятельности этих сетей играют негосударственные агенты, в первую очередь НПО. В настоящий момент представители этих сетей становятся значительной частью управленческих элит не только в экспертно-консультационном корпусе, но и в бюрократическом аппарате международных агентств и организаций.

Причем именно эти фигуры зачастую становятся ответственными за распределение ресурсов, направленных на реализацию экологической политики. С одной стороны, это позволяет переориентировать политику и процесс принятия решений с учета чистых интересов на учет определенных ценностей, с другой, – технократический стиль деятельности многих крупных транснациональных агентств может, в свою очередь, превратить бывших представителей экологических движений из носителей

<sup>1</sup> Making Sustainable Commitments. An Environment Strategy for the World Bank. – Washington: DC, 2001.

<sup>2</sup> Подробнее о подходах ПРООН и Всемирного Банка см.: Коростелева Н. Роль гуманитарного знания в решении экологических проблем / Институт Мировой культуры. – Вып. 4. – Бишкек; Лейпциг, 2005.

<sup>3</sup> Яницкий О.Н. Транснациональные экологические сети и солидарности // Куда идет Россия? Альтернативы общественного развития. – М.: Интерцентр, 1996; Grant W. Transnational Companies and Environmental Policy Making: the Trend of Globalization; Mol A.P.J., Liefferink J.D. European Environmental Policy and Global Interdependence: a Review of Theoretical Approaches; Rucht D. Think Globally, Act Locally? Needs, Forms and Problems of Cross-national Cooperation among Environmental Groups // Liefferink J., Lowe P., Mol A.P.J., eds. European Integration and Environmental Policy. – L.; N.Y.: Belhaven Press, 1993.

альтернативных ценностей в узкомыслящих бюрократов.

Таким образом, транснациональная система переговорной демократии, известной под обозначением “globalgovernance” (всемирное управление), которая во многом определяет характер мировой экологической политики, сама содержит серьезное противоречие. По мнению известного немецкого социолога Клауса Леггеви: “Она способна быстро включать в себя новые интересы и группы и их специфические, а зачастую и неудобные для кого-то знания. К тому же ее заведомо поликратическая структура предотвращает возникновение авторитарного централизма. Но в глаза бросается и оборотная сторона медали: кто связывает воедино секторные решения... Как гарантировать реальное участие в политике и контроль над ней «неспециалистов», т.е. интересующихся политикой граждан? ... С одной стороны, описанная система может обеспечить совпадение «заинтересованных» с адресатами политических решений, и к тому же такая современная «демократия советов» позволит узаконить участие частных действующих лиц в политическом процессе. С другой стороны, опыт Евросоюза показывает, что такая система на практике приводит к предпочтению хорошо организованных частных интересов и к возникновению скрытой сферы политики. Таким образом, скорее экспертные собрания меняют НПО, чем наоборот. Следствием включения гражданских организаций в транснациональные органы невольно становится не демократизация, а усиленная бюрократизация”.

В этих условиях роль НПО в выработке экологической политики становится все более значимой. В то же время следует отметить, что кроме неформальных сетей и объединений в сфере экополитики действуют и такие традиционные политические агенты, как социальные движения и партии, а также группы “экологических” интересов. В политической палитре эти силы получили название “зеленых”. Стимулы к появлению этих агентов различны: реакция на

риск или его угрозу, причем не только экологического характера, экономический или политический интерес, облаченный в экологическую форму, приверженность экологическим ценностям или “зеленой” идеологии и мн. др.

Как и в других социальных движениях, в экологическом есть союзники, “поддерживающие” и попутчики, с мотивами, весьма далекими от собственно экологических.

На национальном уровне такие политические группы и объединения являются своеобразным буфером, позволяющим продвигать экологические ценности в рамках реального политического процесса, представляя при этом как интересы определенных агентов, так и социальных групп. Возможность активного сотрудничества между экологическими движениями и “зелеными” политиками чрезвычайно важна. Если первые имеют доступ к ресурсам финансовым и организационным, то вторые могут обеспечить доступ к ресурсу административному и к конкретному принятию и реализации того или иного решения.

Однако идея устойчивого развития до сих пор не стала господствующей для политического крыла экологических движений, хотя сам знак концепции устойчивого развития зачастую используется многими из них. В то же время идея устойчивого развития не достигает сегодня реального программного воплощения на уровне политики. Несмотря на важнейшие международные соглашения и поддержку на глобальном уровне конкретные достижения наблюдаются только на уровне принятия отдельных решений или в рамках деятельности политических агентов и только на отдельных небольших территориях. В настоящий момент необходимо широко обсуждать возможные механизмы взаимодействия неправительственного сектора и политических субъектов, которые могли бы привести к действительным сдвигам в сфере выработки и реализации экологической политики и способствовать продвижению устойчивого развития во всех регионах и государствах мира.