

Деятельность экологических НПО на мировой политической арене

О.Ю. Семенов

Глобализация экологических проблем на современном этапе развития мировой политики предопределяет значимое место вопросов охраны окружающей среды в повестке дня деятельности государственных и негосударственных акторов международного уровня. Традиционная дипломатия нуждается в поддержке негосударственных участников применительно к экологической проблематике и процессу создания новых механизмов, способных адекватно реагировать на стремительные изменения окружающей среды. Особенно рельефно новая роль экологических НПО в мировой политике прослеживается в сфере нормотворчества, стандартизации и глобального управления.

Роль неправительственных организаций в мировой политике признана международным научно-экспертным сообществом уже достаточно давно и изучается на протяжении нескольких десятилетий. Группы активистов, торгово-промышленные организации, институты, занимающиеся исследованиями в области мировой политики, предоставляют рекомендации фундаментального и прикладного характера для лиц, принимающих решения в этой сфере. Они отслеживают линию поведения различных государств, информируют правительства и общественность о действиях дипломатических представителей и соответственно их коллег по переговорам, а также напрямую высказывают свои замечания и предложения на встречах международного масштаба¹.

Увеличение количества НПО, главная цель которых – участие в международном нормотворчестве, является еще одной глобальной объективной тенденцией в современной мировой политике. В результате появляется целый набор

стандартов и норм, следование которым в той или иной степени упорядочивает деятельность акторов мировой политики. Один только сдвиг в организационных стратегиях и появление новых форм глобального управления может служить основанием для более тщательного анализа, однако существуют еще две тенденции, достойные упоминания:

– во-первых, это не только рост числа транснациональных организаций, вырабатывающих международные правила и стандарты, но и тот значимый факт, что они имеют сходные организационные структуры, функционирование и риторику;

– во-вторых, активное участие НПО в международном нормотворчестве не ограничивается какими-то определенными областями, это проявляется в абсолютно разных предметных сферах, варьирующихся от охраны окружающей среды до защиты прав человека, торговли, финансов и безопасности².

Семенов Олег Юрьевич – к.и.н., доцент, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского.
E-mail: horrin@mail.ru

Статья подготовлена при выполнении НИР по теме «Трансформация мира: негосударственные акторы мировой политики», проводимой в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009 – 2013 гг. (Соглашение № 8813 от 15 ноября 2012 г.).

Экологическая проблематика, в свою очередь, давно не ограничивается рамками отдельных стран или регионов, приобретая глобальный характер. Необходимость решения вопросов, связанных с окружающей средой, в общепланетарном масштабе предполагает объединение усилий международного сообщества, развитие международного сотрудничества разнокачественных акторов. Международное значение глобальных проблем требует поиска конкретных мер для поддержания стабильности природных экологических систем. В свою очередь, эффективное международное экологическое сотрудничество невозможно без активного участия международных организаций, как межправительственных, так и негосударственных.

Учитывая, что международные соглашения и процесс нормотворчества в целом являются в настоящее время одной из основных форм реакции международного сообщества на проблемы окружающей среды, нельзя не признать неудовлетворительной обычную медлительность, проявляемую государствами при их разработке, заключении и ратификации. Методы традиционной дипломатии по большей части исчерпали себя и нуждаются в поддержке негосударственных участников применительно к экологической проблематике и процессу создания новых эффективных механизмов, способных адекватно реагировать на стремительные изменения окружающей среды и уровня научных знаний о природном потенциале планеты³.

Глобализация экологических проблем на современном этапе развития мировой политической системы катализировала процесс экологизации национальных и наднациональных институтов, государственных и негосударственных акторов международного уровня. В определенном смысле можно рассуждать о мировом экологическом движении, в состав которого входят: межправительственные институты и государства, проводящие экологически направленную политику, а также международные, национальные и региональные экологические НПО. Генезис и динамика мирового общественного движения, как представляется, должно стать ответной реакцией мирового сообщества на глобализацию экологических проблем и рассматриваться в качестве политического механизма снижения влияния антропогенного фактора на природу в процессе эволюционного развития.

Мы в целом придерживаемся того мнения, что ключевым инструментом для понимания феномена новой роли экологических НПО на мировой политической арене является понятие «организационное поле». Дополняя стандартную оценку сотрудничества как обмена ресурсами, основанного на интересах сторон, мы подразумеваем, что социальная динамика формирующегося организационного поля нормотворчества на транснациональном уровне является ключевой для понимания феномена распространения транснациональных экологических организаций, вырабатывающих международные нормы и стандарты.

Мы считаем, что на рубеже XX–XXI вв. организационное поле как институционализирован-

ная арена взаимодействия, на которой акторы с различными организационными возможностями выстраивают свое поведение по отношению друг к другу, на уровне транснационального нормотворчества постепенно трансформировалось в отдельную область политики и демонстрирует устойчивое развитие. Обретение этим организационным полем самостоятельности и законности стало ответом на широкий социальный дискурс о должных средствах осуществления глобального управления, в рамках которого особо подчеркивалась необходимость инновационных форм сотрудничества между различными секторами общества. Выделение ряда всеми принятых базовых норм, увеличение частоты взаимодействия участников организационного поля, а также такие характеристики их деятельности, как успешность и легитимность, которые внешний мир приписал этим игрокам, – вот факторы, которые помогли этому организационному полю сформироваться, и оно, в конце концов, начало собственное независимое существование⁴.

В сфере нормотворчества, стандартизации и глобального управления новая роль экологических НПО в мировой политике прослеживается особенно рельефно. Например, без надежных систем сертификации для легальной добычи алмазов, как схема сертификации Кимберлийского процесса, инициатива по созданию которой исходила от активистов НПО «Global Witness» и крупнейшей мировой корпорации «De Beers», занимающейся добычей, обработкой и продажей природных алмазов, было бы, в сущности, невозможно перекрыть доступ участников длительных гражданских конфликтов в странах, подобных Сьерра-Леоне и Ливерии, к главному источнику их доходов. Если бы свою посредническую миссию не играла Всемирная комиссия по плотинам, сторонники и противники строительства крупных плотин продолжали бы ожесточенную борьбу, которая не только бы истощила ресурсы обеих сторон, но и привела к росту ненужных затрат, а ряд разумных и нужных проектов так и не был бы реализован⁵.

Обращаясь к участникам Всемирной комиссии по плотинам, южноафриканский министр образования и председатель комиссии Кадер Асмаль в свое время отметил: «Комиссия является прототипом того, о чем я предпочитаю думать как о по-настоящему новом мировом порядке. В ней нет какой-либо одной доминирующей организации или одного доминирующего правительства, в ней не верховенствуют ООН или группа Всемирного банка. Уполномоченные комиссии – выдающиеся люди, эксперты, участвующие в дискуссии по плотинному строительству, и вместе они представляют все заинтересованные в вопросе стороны: международное бизнес-сообщество, НПО, занимающиеся защитой окружающей среды и социальной деятельностью, научное сообщество, представители правительства, профессиональные инженеры»⁶.

Помимо Всемирной комиссии по плотинам, наличие и других сходных структур прекрасно иллюстрирует существование все расширяюще-

■ Мировая политика

гося «рынка» негосударственных экологических институтов, которые определяют проблемы, выработывают соответствующие нормы и контролируют их соблюдение. Ниже перечисленное – лишь небольшая выборка примеров с целью дать более четкое представление о данном феномене:

– Попечительский совет лесов (The Forest Stewardship Council, FSC) – частная, некоммерческая организация с различной степенью членства, состоящая из социальных НПО и неправительственных организаций по охране окружающей среды, бизнес-корпораций, научно-исследовательских институтов, религиозных организаций и частных членов из более чем шестидесяти стран. В рамках этой организации была выработана полноценная схема сертификации промышленных предприятий, ответственно распоряжающихся древесными ресурсами, и их продукции. С момента основания организации в 1993 г. более 80 млн га леса было сертифицировано во всем мире. Более того, Совет стимулирует ряд частных промышленных компаний по всему миру выступать с собственными инициативами по сертификационным стандартам в области окружающей среды⁷;

– Морской попечительский совет (The Marine Stewardship Council, MSC) – независимая некоммерческая организация, появившаяся в результате сотрудничества компании «Unilever» – второй в мире крупнейшей компании по производству продуктов питания и одновременно крупнейшего закупщика замороженной рыбы, – и Всемирного фонда дикой природы (the World Wide Fund for Nature, WWF). Цель этой организации, созданной по подобию Попечительского совета лесов, звучит как «приспособление покупательной способности потребителей для положительных изменений и продвижения экологически ответственного распоряжения наиболее важным мировым возобновляемым пищевым ресурсом». «Wal-Mart», одна из крупнейших международных сетей супермаркетов, не так давно объявила, что в своих магазинах в Северной Америке они будут продавать исключительно морепродукты, прошедшие сертификацию в соответствии со стандартами Морского попечительского совета⁸;

– сертификационная схема Кимберлийского процесса появилась в результате совместной инициативы неправительственной организации «Global Witness» и «De Beers» – ведущей мировой компании, занимающейся продажей алмазов. Целью инициативы было приостановить торговлю алмазами, ставшими причиной внутригосударственных конфликтов, и тем самым ограничить финансирование повстанческих движений в таких странах, как Ангола, Демократическая Республика Конго и Сьерра-Леоне. После того как представителям гражданского общества и алмазной промышленности удалось достичь прочного согласия о сертификационной схеме, которая подтверждала бы, что на торговых морских судах отсутствуют те самые алмазы, мировое сообщество приняло эту схему в качестве стандарта на специальной межправительственной конференции. Сегодня

на участников Кимберлийского процесса приходится порядка 99% производства необработанных алмазов в мире⁹.

Называть вышеперечисленные организации верными признаками «по-настоящему нового мирового порядка» в представлении г-на Асмаля является, скорее всего, преувеличением. И тем не менее они – яркое подтверждение всеобъемлющей тенденции. Некоммерческая организация «the Flower Label Program», Международная федерация «Движения за органическое сельское хозяйство» (the International Federation of Organic Agriculture Movements), инициатива «Международной социальной экологической ответственности» (Social Environmental Accountability International) – эти и многие другие международные структуры могут быть также включены в список транснациональных экологических организаций, вырабатывающих международные нормы, правила и стандарты.

Попечительский совет лесов и Коалиция за создание экологически ответственных экономик (the Coalition of Environmentally Responsible Economies) могут рассматриваться как основополагающие примеры транснациональных нормотворческих экологических НПО. Когда в 1993 г. было принято решение о создании Совета в форме ассоциации членов, в качестве главного образца послужила Международная федерация «Движение за органическое сельское хозяйство». Более того, Международная федерация предоставила также институциональную модель сертификации, использованную Советом в качестве первоначального инструмента его политики, а впоследствии позаимствованную и другими транснациональными экологическими организациями, вырабатывающими международные нормы и стандарты¹⁰.

Сходным образом на основе уже готовых «чертежей» была создана и Коалиция за создание экологически ответственной экономики. Две идеи, одна практического, другая скорее организационного характера, легли в основу формирования Коалиции:

– во-первых, это система стандартизированной финансовой отчетности, появившаяся в результате совместной работы общественного и частного сектора в США, реализация и контроль над которой принадлежит Совету по стандартам финансового учета (Financial Accounting Standards Board, FASB);

– во-вторых, это использование принципов корпоративного поведения, так называемых «Принципов Салливана», применявшихся еще к американским компаниям, работавшим в Южной Африке в рамках режима апартеида. По аналогии сформулированными в «Принципах» положениями создатели Коалиции поставили своей целью создание независимого органа, осуществляющего контроль над соблюдением принципов организации¹¹.

На рубеже XX–XXI вв., когда такие организации, как Международная федерация «Движение за органическое сельское хозяйство», Попечительский совет лесов и Коалиция за создание экологически ответственных экономик уже знали о существовании друг друга и контакты между ними приобрели

стабильный характер, произошла гармонизация управленческого процесса. К примеру, Коалиция эволюционировала из организации, центр которой находился в США, в Глобальную инициативу по отчетности – структуру международного масштаба, при этом расширив сферу своей компетенции с экологических вопросов до проблем устойчивого развития, а также сформировала полноценную систему многостороннего управления. Говоря об этом в целом, появился набор стандартных организационных черт, присущих транснациональным нормотворческим организациям. Он включил в себя ряд стандартов, обозначивших приемлемое поведение членов организации, процедуры принятия решений, характерные для «многостороннего подхода» и гарантирующие внутреннюю общность, открытость и подотчетность, а также идею разделения нормотворчества и непосредственно процесса реализации этих норм.

Хорошим примером все более широкого принятия стандарта организационной модели экологических международных НПО является создание Международного альянса по социальной и экологической аккредитации и маркировке (International Social and Environmental Accreditation and Labelling (ISEAL) Alliance) в 2002 г.¹². Сегодня членами Альянса являются двенадцать организаций. На базе ISEAL был создан «Кодекс надлежащей практики для установления социальных и экологических стандартов» (обязателен для всех членов с декабря 2013 г.), в котором уточняются «общие требования для подготовки, принятия и пересмотра стандартов, относящихся к социальной и экологической практике». Посредством этого была кодифицирована стандартная организационная модель транснациональных нормотворческих экологических НПО¹³.

Альянс оценивает своих членов как «международных лидеров в сфере добровольного установления стандартов и оценке соответствия (...) в секторах, варьирующихся от лесного и сельского хозяйства до рыбного промысла, обрабатывающей и текстильной промышленности». Считается, что в совокупности члены Альянса «представляют собой быстро растущее движение, которое ставит своей целью создание мира, где стабильное экологическое развитие и социальная справедливость являются нормальными условиями ведения бизнеса». Создание подобного имиджа организации может быть расценено как попытка содействовать процессу подражания (мимикрии) – 12 членов-организаций классифицируют себя как следующих «надлежащей практике» и приглашают других присоединиться к ним. И хотя эффективность Альянса ограничена негосударственным уровнем, организация является очевидным примером попыток создать и применить на практике стандартную модель транснационального экологического нормотворчества. Инициированные ISEAL и уже апробированные международные схемы – это прежде всего Общеввропейская программа поддержки сертификации лесов (the Pan-European Programme for the Endorsement of Forest Certification, PEFC) и Севе-

роамериканская инициатива по устойчивому использованию лесов (the North-American Sustainable Forestry Initiative SFI)¹⁴.

В нашей статье на примере экологических международных НПО мы постарались проиллюстрировать генезис нового организационного поля мировой политики – поля транснационального негосударственного нормотворчества. Эта тенденция сама по себе достойна внимания, так как ставит под вопрос традиционные предположения о расположении центра власти и механизмах обретения легитимности нормами и правилами в рамках международной системы. В более общем понимании она также имеет значимость с точки зрения перспектив развития организационного поля и его влияния на дальнейший анализ мировой политики.

Делая значительный акцент на таких ценностях, как внутренняя общность (инклюзивность), открытость, ответственность, рациональность, и позиционируя себя соответствующим образом, экологические НПО оказываются намного ближе к нормативному идеалу глобальных управленческих организаций, нежели реальные межправительственные организации, такие, как ЮНЕП или ФАО. Таким образом, экологические НПО продвигают не только специфическую концепцию их собственной идентичности, но и вносят свой вклад в укрепление более общей модели управленческих организаций глобального уровня. Это также свидетельствует о том, что любая новая норма, как и стандартная модель транснациональной организации, не возникает на пустом месте. Наоборот, в нашем конкретном случае модель строится на изменении представлений о том, как должно осуществляться создание международных норм: наблюдается отход от принципа многостороннего исполнения, когда нормы и правила были легитимными, только если они создавались государствами. Осуществляется переход к принципу глобального управления, который подразумевает, что правила и нормы обладают легитимностью ровно до тех пор, пока они помогают эффективно справиться с проблемой и пока процесс их выработки имеет такие черты, как инклюзивность, открытость и рациональность.

С особым акцентом на указанных аспектах стандартная модель объединяет в себе нормативные ожидания воплощения демократических принципов, которые преобладают среди представителей транснационального гражданского общества, с ожиданиями, связанными с надлежащим принятием решений, которые присущи деловым кругам. Так как оба сообщества могут принять эти элементы в силу различных причин, стандартная модель основывается на ряде тех норм и правил, которые резонируют с ожиданиями различных секторов общества, с которыми непосредственно связана деятельность самих транснациональных экологических организаций.

В целом мы считаем, что экологические неправительственные организации в современном мире уже представляют весьма внушительную политическую силу, и сегодня их деятельность

■ Мировая политика

по решению глобальных и национальных экологических проблем уже не ограничивается только экологическими акциями, но вторгается в сферы традиционно исключительно межгосударственного взаимодействия, такие, как нормотворчество и стандартизация. Как представляется, при таком подходе можно надеяться, что и сами государства в итоге будут проводить рациональную внутреннюю и внешнюю экологическую политику, станут активными субъектами мирового экологического движения, способного изменить негативную тенденцию в развитии глобальной экологической ситуации.

Semenov O.Y. Environment NGO Activity in the World Political Arena.

Summary: *The globalization of ecological and environmental problems in contemporary world politics defines a significant role of such issues in the agenda of both state and non-state international actors. Traditional diplomacy needs the assistance of NGOs related to environment and creating new mechanisms which could be able to respond to rapid ecological changes. The new role of environmental NGOs in world politics is clearly evident in rule- and standard-making as well as global governance issues.*

Ключевые слова

Экология, НПО, мировая политика, нормотворчество.

Keywords

Ecology, environment, NGO, world politics, rule-making.

Примечания

1. См. например: Вавилов А.М. Экологическая безопасность и устойчивое развитие России // Международная жизнь. 2002. №8; Мамедов Н.М. Экологическая политика в условиях постиндустриального общества. М., 2002; Лебедева М.М. Экологические проблемы в международных отношениях // Современные международные отношения и мировая политика: Учебник для вузов. М., 2004.
2. См. например: Bartlett R., Priya A. Malik M. International Organizations and Environmental Policy. Westport, 1995; Brunsson N., Jacobsson B. A World of Standards. Oxford, 2000; Djelic M., Sahlin K. Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation. Cambridge, 2006.
3. Raustiala K. States, NGOs, and international environmental institutions // International Studies Quarterly. – 1997. -№41 (4).
4. См. также: Davis G., Marquis C. Prospects for Organization Theory in the Early Twenty-First Century: Institutional Fields and Mechanisms // Organization Science. 2005. № 16 (14).
5. Biermann F. Reforming global environmental governance. Amsterdam, 2011. P. 12-14.
6. Asmal K. From Politicians to Craftsmen: How ICOLD can use the WCD's Dams & Development as a pragmatic tool / URL:http://www.talsperrenkomitee.de/symposium_benefits_and_concerns_about_dams/professor_kader_asmal.htm (дата обращения: 01.11.2012).
7. Более подробно см.: Pattberg P. Private Institutions and Global Governance. The New Politics of Environmental Sustainability. Cheltenham, 2007.
8. Более подробно см.: Marine Stewardship Council. About MSC / URL:http://www.msc.org/html/content_462.htm (дата обращения: 01.11.2012).
9. The Kimberley Process / URL:<http://www.kimberleyprocess.com:8080/site/> (дата обращения: 01.11.2012).
10. Dingwerth K., Pattberg P. Wirkungen transnationaler Umweltregime. Wiesbaden, 2007. SS. 210-225.
11. Pattberg P. Op.cit. P.112-114.
12. The ISEAL Alliance / URL:<http://www.isealliance.org/> (дата обращения: 01.11.2012).
13. ISEAL Code of Good Practice for Setting Social and Environmental Standards. Oxford, 2006.
14. North American Sustainable Forestry Initiative standard endorsed by PEFC / URL:<http://www.risiinfo.com/techchannels/environment/North-American-Sustainable-Forestry-Initiative-standard-endorsed-by-PEFC.html> (дата обращения: 01.11.2012).