
Политическая активность экологических неправительственных организаций (экоНПО) в экологической политике России

Аннотация

Настоящая статья посвящена осмыслению роли неправительственных организаций «зеленых» в экологической политике современного государства на примере России. В рамках решения данной задачи вкратце рассматривается история их эволюции, анализируется текущее состояние, а также перспективы экологической составляющей политического процесса России, с учетом влияния международных институтов. Особый акцент делается при этом на иностранных политических акторах (агентах) политики.

Ключевые слова: экополитология, экологическая политика, «зеленые», экологические неправительственные организации (экоНПО), «демократия участия», консервационизм (охранительность), иностранный политический актор (агент).

Автор

Глушенкова Елена Ивановна

Кандидат политических наук,
старший научный сотрудник
Национального исследовательского института
мировой экономики и международных отношений
имени Е. М. Примакова
Российской академии наук
(Москва, Россия)



Экологическая озабоченность, озабоченность в мире — не просто тренд, а актуальнейшая тема, в рамках которой государства из года в год ведут непрерывный конструктивный и предметный диалог. Рио, Киото, наконец, недавнее Парижское климатическое соглашение — квинтэссенция мирового политического процесса сегодня. Россия участвует в нем как полноправный политический игрок, участник международных экологических программ.

Экологическая составляющая политического процесса России может быть рассмотрена как неотъемлемая компонента мировой экологической политической по-

вестки дня. Но ей присущи свои особенности: все национальные государства стоят перед общей проблемой нарастания экологической опасности, но экополитика — формы и средства адаптации мира политического к глобальному экологическому кризису, методы регулирования социоэкологических взаимозависимостей в ходе этой адаптации, у каждой страны свои.

Экологическая политика — это защита права гражданина на чистую, благоприятную, не угрожающую выживанию во времени, окружающую среду. Несомненно, это политическая деятельность, нацеленная на неизбежные экологические последствия нашей деятельности, и

в практическом плане она представляет собой торг между политической, хозяйственной и экологической эффективностью (последнее есть минимизация риска в рамках императивов устойчивого развития) при принятии властных решений в условиях дефицита времени и ресурсов [2]. Каждое государство осуществляет ее на практике по-разному: в ней, как и в любой другой, находят отражение разнородные общественные противоречия и интересы разных групп людей.

Важнейшим индикатором качества экологической политики, особенно экологической ее эффективности, выступает роль, которая отведена государством в этом деле организациям и движениям «зеленых». Под «зелеными» мы подразумеваем широкий спектр экологических неправительственных организаций (экоНПО), партий, движений как систему независимых социальных субъектов, стратегии, тактики, организационную структуру которых определяют экологические ценности, а не цели. «Зеленые» — это новые социальные движения за нововведения в общественную систему на предмет включения в нее экологических императивов. Это невозможно без вовлечения в политический процесс и социально-экономические отношения, без формирования систем постоянного давления на власть, лоббирования экологических ценностей среди элит и широких слоев населения.

«Зелеными», в узком смысле слова, традиционно называют участников политики на уровне законодательной ветви власти. ЭкоНПО — это те, кто ставит и решает как чисто политические (участие в принятии решений на уровне исполнительной власти, создание рамок для участия других), так и неполитические задачи, имеющие отношение к экополитике в широком смысле слова (образование и просвещение, экспертиза и оценка состояния природной среды, культура и охрана памятников природы). «Демократия участия» как новая политическая практика

рубежа XX–XXI вв. добавляет новое требование — превратить экоНПО в канал непрерывной коммуникации власти и населения в целях выработки механизмов совместного принятия политических решений.

Экологическое движение в мире насчитывает более чем столетнюю историю. С конца XIX — начала XX в. и до конца 60-х гг. это были так называемые охранительные (conservational, консервационистские) партии и движения. Они имели неполитический характер: звали не к политическим переменам, а к бережной эксплуатации ресурсов (что не противоречит индустриальному пути развития). Поддержка господствующей общественной системы — характерная черта этих «зеленых». Каких-то «новых» ценностей они не провозглашали. Этому этапу характерны низкая экологическая озабоченность населения, фактически это были инициативы групп элит. С конца 1960-х гг. начался новый этап эволюции «зеленых». Массовое алармистское движение на Западе породило экологизм нового типа. В его рамках в охрану природной среды был включен социум: выживание общества, личности и природы теперь мыслились как стороны одного процесса. ЭкоНПО политизировались и стали носителями в политике экологических ценностей, ранее там не присутствовавших.

«Зеленые» начали со статуса политических маргиналов, массового внепарламентского движения. Но уже в 1970–1980-е гг. в целом ряде стран Европы «зеленые» успешно вовлеклись в парламентскую деятельность. Все-таки в целом в рамках традиционного политического процесса «зеленые» терпели неудачу, и, с начала 90-х гг. XX в. обозначился новый период их развития, связанный с торжеством «демократии участия», который идет по сей день. Несоответствие политики современного индустриального общества экологическим ценностям и императивам требовали искать новые политические формы. Таковой и стала «демократия

Политическая активность экологических неправительственных организаций (экоНПО)

участия», сначала как практика, а уж затем — как теория. «Зеленые» осознали, что, выступая в политике самостоятельно, они обречены на неуспех; движущая сила экологической политики — сам народ, граждане страны, организованное гражданское общество, посредником между властью и призваны выступить НПО. Это суть их миссии при принятии экологических дружественных политических решений. К этому приковано внимание экспертов, а интерес к парламентским партиям «зеленых» спадает.

Экологическое движение России вписывается в логику эволюции движения «зеленых» на Западе. Но имеются серьезные отличия. Во-первых, это роль поддержки населения. В России в период расцвета свое участие в деятельности экологического движения демонстрировали максимум 3 %, в США — более 10 % [1]. К этому добавим, что и характер охвата населения иной. Российские экоНПО — это, чаще, специалисты в области охраны окружающей среды экологи-профессионалы, а не активисты-общественники, сконцентрированные в городах или существующие внелокально. В США, на Западе активисты экоНПО — средний класс, в т. ч. пенсионеры и домохозяйки. Студенческие экологические организации появились на Западе и здесь одновременно в конце 1960-х — нач. 1970-х гг. Но у нас они доминировали, и, с упадком студенческих организаций в начале 1990-х гг., российский экоактивизм спал на порядок. Второй момент — характер работы. На Западе с его «демократией участия», имеет проактивный характер, когда деятельность социального субъекта никак не сводится к реакции на некую складывающуюся ситуацию, они сами иницируют, строят свою политическую среду, и в ней действуют «на опережение». В России экологическое движение традиционно действует реактивно.

Третий аспект — финансирование. На Западе основа финансирования экоНПО, и вообще любых НПО — частные пожертвования рядовых граждан, значительно

реже — организаций, для чего существует специальная практика, называемая фандрейзинг. Российские экоНПО этой практикой не владели, всегда страдали отсутствием постоянной внутренней финансовой поддержки — вплоть до середины нулевых годов финансирование осуществлялось в основном за счет грантов из-за рубежа.

Отчасти тот факт, что российские экоНПО, как правило, не низовые организации обеспокоенной общественности, а так называемые экспертные, повлияло на следующий феномен. Огромное влияние на российскую экологическую политику в целом и отечественное экодвижение в частности оказывают участники мирового экологического политического процесса крупные международные экоНПО. В России с начала 1990-х гг. действуют: Международный союз консервации; МСОК (World Conservation Union), занимающийся проблемами сохранения биоразнообразия планеты, — предоставляет России списки видов, нуждающихся, по мнению международных экспертов, в особой охране в разных ее регионах; ВВФ (World Wildlife Foundation), ассоциирующийся с деятельностью по охране редких и исчезающих видов животных и растений; американская организация Earth First и некоторые другие. Характерно, что все они были основаны до начала второго этапа эволюции экодвижений или работают у нас именно в режиме подобных организаций: достойная всяческих похвал охрана выхухоли и леопарда не влияет на политическую организацию общества и не наносит ущерб деятельности, например, ТНК. (Кроме Greenpeace, их программа — защита крупных природных комплексов, поэтому они регулярно и повсюду сталкиваются с действиями крупных хозяйствующих субъектов.)

В основном, с учетом этой специфики, эволюция экодвижения в России примерно совпадает с мировой по продолжительности и содержанию этапов. Генезис его пришелся на тревожные годы рубежа

XIX–XX вв., развитие шло под прессом советской власти и оно не могло иметь политического или протестного характера, будучи встроено в структуру общественных организаций СССР. Только в 1988 г., на фоне бурного роста гражданского активизма, образовались первая типично политизированная зонтичная российская (в дальнейшем — международная) эконоНПО — СоЭС, ряд других аналогичных организаций, и Россия уверенно вступила во второй этап эволюции экодвижений. (Правда, организационной основой возникновения СоЭС, Социоэкологического Союза, стало движение природоохранных дружин — ДОП, возникшее в 1960 г.) Кажется, Россия твердо «закрепилась» на данном этапе. С 1991 г. многие эконоНПО отказались от протестов и пошли на сотрудничество с новой властью: в 1990–1993 гг. шел «исход» экологов и экологистов в новые природоохранные органы исполнительной власти. Затем начались неблагоприятные для экологической отрасли изменения на системе органов власти. И неслучайно: экологическая озабоченность населения резко пошла вниз (к 1994 г. экология «передвинулась» в соцопросах с 1-й на последние позиции), экологическая ниша эконоНПО в обществе стала «схлопываться», экологи начали работать «на выживание». Характерной чертой данного процесса стала именно зависимость от финансовой поддержки из-за рубежа: в условиях переходного общества это был единственный источник финансирования. Нулевые годы Россия встретила малочисленными эконоНПО «низового» характера, мало известными за пределами своего региона, и несколькими крупными экспертными эконоНПО в Москве или Санкт-Петербурге (в начале 1990-х гг. в стране было не менее 150 эконоНПО в 260 городах). Среди последних — Центр охраны дикой природы, Центр экологической политики, Фонд имени В. И. Вернадского и несколько других [1, 5].

Придерживаясь тактики защиты, экологизм России растерял все завоеван-

ные ранее позиции: в 2000–2001 гг. были ликвидированы ключевые структуры российской природоохраны — прежде всего, Министерство (Государственный комитет) по охране окружающей среды и Федеральный экологический Фонд (ФЭФ), который должен был создать финансовую базу природоохранной деятельности. ФЭФ, который призван был финансировать российскую природоохрану за счет экологических налогов и сборов, не мог ничего предложить отрасли: по некоторым данным, более 90 % предприятий-загрязнителей просто отказались перечислять ему средства. В момент ликвидации долг компаний и фирм перед ФЭФ значительно превысил государственный бюджет [3]. После нее денежные активы ФЭФ поступили государству. Пока в мире шел переход к третьему, у нас случился шаг назад, к первому, консервационистскому, неполитическому этапу экодвижений.

Наиболее драматическим, как выяснилось лишь годы спустя, стало не изменение в сфере экологической администрации, а нечто иное. Примерно с 1995 г. государственное финансирование природоохраны, и без того низкое по сравнению с развитыми странами, с каждым годом падало. А число природоохранных проектов возрастало. Пока в стране был экономический спад, состояние среды кому-то казалось удовлетворительным, но в нулевые начался экономический рост в промышленности и сельском хозяйстве. Рост загрязнений требовал реакции экологических властей. В итоге последнее десятилетие XX в. росло иностранное финансирование экологической отрасли. В 1992–2000 гг. зарубежные партнеры выделили России на природоохранные цели более 600 \$ млн, по другим данным — более 1 \$ млрд. В разные периоды, по самым скромным подсчетам, международное финансирование превышало государственное более чем в 3 раза, и большая доля средств шла через каналы российских и международных эконоНПО и других неправительственных организаций. Это

Политическая активность экологических неправительственных организаций (экоНПО)

были средства на охрану диких видов, водных бассейнов, лесов [1, 3]. После 2000 г., в связи с изменением российского законодательства, зарубежное финансирование экодвижений сократилось. В настоящее время российские экологические движения вынуждены искать финансирование прежде всего в России.

Сегодня Россия — на рубеже второго этапа развития экологического движения, и он не будет пройден, пока российский экологизм не осознает значения политики и практик «демократии участия». Это затруднительно при невнятной экологической позиции населения. Итог плачевный: «в охране окружающей среды и природопользования Россия отстает от про-

мышленно развитых стран» [4. — С. 25]. Не соответствует нынешнему этапу развития ни экологической политики, ни экодвижения. Россия была и остается страной с сильным иностранным фактором экологической политики и не только в финансовом отношении: иностранные идеи и идеологии, политики и повестки дня, механизмы и инструменты политики, которые господствовали на нашей экологической политической арене и никуда не делись. И так будет продолжаться до тех пор, пока экологическая политика не займет подобающее реальному статусу страны место в политической повестке дня России.

Литература

1. Глушенкова Е. И. Экополитология. — М.: МНЭПУ, 2010. — 210 с.
2. Глушенкова Е. И. Устойчивое развитие как концептуальная основа стратегии национальной безопасности России. — М.: ИМЭМО РАН, 2004. — 102 с.
3. Ларин Вл., Мнацаканян Р., Честин И., Шварц Е. Охрана природы России: от Горбачёва до Путина. — М.: ВВФ, 2003. — 416 с.
4. Россия по ту сторону мировых экологических трендов. Интервью Гендиректора ЭВОС В. В. Потапова // Мужская работа. — 2017. — № 61. — С. 24–32.
5. Яницкий О. Н. Россия: трансформирующееся общество. — М.: ИС РАН, 2001. — 640 с.